

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av betänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43) Regeringskansliets diarienummer M2015/1539/S

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker utredningens förslag i de delar som avser tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning. Mark- och miljööverdomstolen finner inte anledning att närmare kommentera övriga delar av betänkandet.

De frågor som utredningen har behandlat är stora och viktiga, inte minst för mark- och miljödomstolarnas verksamhet, och innefattar frågor angående en effektiv process på miljöområdet. Det kan finnas anledning att ytterligare granska frågor om hur staten, såsom företrädare för det allmänna intresset, på ett mer enhetligt sätt kan föra talan i processer på miljörettens områden. Denna utredning kan dock inte läggas till grund för detta med anledning av att den har grundläggande brister. Mark- och miljööverdomstolen vill bl.a. framhålla följande.

Utredningens genomgång av dessa områden är alltför ytlig och vittnar om en bristande insikt i hur miljöprövning och tillsyn sker. Nuvarande system för tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning är komplext. Varken dagens system eller effekterna av de förslag som läggs fram i utredningen har utretts tillräckligt. Föreslagen förändring skulle innebära att ett stort antal lagar och förordningar som idag reglerar vilken myndighet som ansvarar för miljöprövning och tillsyn måste ändras. Denna fråga berörs dock inte i utredningen som istället uttrycker att frågan om vilka lagändringar som kan bli aktuella får utredas närmare när den nya myndigheten har inrättats. Att konsekvenserna av lämnade förslag inte analyserats är en grundläggande brist i utredningen.

Tillståndsgivning och tillsyn sker till stor del med beaktande av lokala omständigheter. Att t.ex. utfallet av tillståndsprövning av en och samma slags verksamhet på skilda orter i landet kan resultera i skilda villkor om försiktighetsmått är inte med nödvändighet ett uttryck för att bedömningarna i sak skiljer sig åt. Utredningens inställning att rättssäkerheten kräver en myndighet för att all tillståndsgivning och tillsyn ska bli lika framstår inte som grundad på någon mer ingående egen analys och kan ifrågasättas.

Det lagförslag som presenteras överensstämmer inte med utredningens överväganden. Enligt utredningen ska i ett första steg endast den verksamhet som idag ligger hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna flyttas över till den nya

Miljöinspektionen. Lagförslaget omfattar dock enligt dess ordalydelse all tillstånds- och tillsynsverksamhet som faller under vissa kapitel i miljöbalken.

Om en ändring i gällande ordning för tillståndsprövning och tillsyn ska genomföras så bör det inte, såsom utredningen föreslår, utföras i två eller flera steg. En sådan övergripande och omfattande förändring måste vara grundligt utredd med avseende på samtliga konsekvenser före ett genomförande.

I utredningens förslag ingår att, som ett andra steg, mark- och miljödomstolarnas tillståndsgivning flyttas över till Miljöinspektionen. Detta skulle med den bestämmelse om överklagande som finns i lagförslaget medföra att Högsta domstolen inte längre skulle ingå i prövningsordningen. Utredningen har överhuvudtaget inte nämnt något om de konsekvenser för instansordningen som förslaget medför.

Utredningen har inte närmare belyst hur förslaget förhåller sig till bl.a. 7 kap. miljöbalken och hur prövning och bedömningar enligt detta kapitel ska ske i förhållande till Miljöinspektionens prövning. Utredningen berör inte heller konsekvenserna av att prövning enligt detta kapitel inte kommer att flyttas över till den nya myndigheten. Att på förslaget sätt dela upp prövningen strider mot miljöbalkens syfte att få en sammanhållen bedömning av miljöpåverkan från verksamheter.

Domstolen ifrågasätter lämpligheten i att en och samma myndighet ansvarar för både tillståndsgivning och tillsyn.

Det finns ett grundläggande strukturellt problem i att staten, som part i ett mål, kan företrädas av olika myndigheter som har olika position i processen. Problemet med att staten talar med olika röster löses dock inte genom utredningens förslag. Konsekvenserna av att ta bort möjligheten för vissa myndigheter att föra talan i miljömål har inte närmare belysts i utredningen. Det framstår som ytterst tveksamt att inte ens någon företrädare för det allmänna intresset skulle ha möjlighet att begära överprövning av ett tillstånd utan att denna uppgift helt skulle överlämnas åt miljöorganisationerna. Det är viktigt att det allmänna intresset lyfts fram och beaktas i prövningarna och det bör inte överlämnas till organisationernas skön att föra denna talan utan det bör fortsatt vara en myndighetsuppgift. Vidare är det allmänna intresset inte alltid likställt med det intresse som miljöorganisationerna företräder.

Sammanfattningsvis uppvisar utredningen stora brister i förståelsen för nuvarande system. Utredningens konsekvensanalys är bristfällig. Förslagen är dåligt underbyggda. Det är uppenbart att utredningen inte kan läggas till grund för att genomföra de förslag som lämnas i utredningen men det kan finnas anledning att i annat sammanhang belysa de frågor som utredningen tar upp.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättspresidenten Fredrik Wersäll, hovrättslagmannen Per-Anders Broqvist, hovrättsrådet Liselotte Rågmark, tekniska rådet Yvonne Eklund och tf. hovrättsassessorn Sigrid Malmström, referent.

Fredrik Wersäll

Sigrid Malmström