

Mark- och miljödomstolen

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Miljömyndighetsutredningens slutbetänkande "Vägar till ett effektivare miljöarbete" (SOU 2015:43)

M2015/1539/S

Sammanfattning

Mark- och miljödomstolen begränsar sitt yttrande till de delar av betänkandet som gäller tillståndsprövning enligt 9, 11, 13-15 kap. miljöbalken samt tillsyn och tillsynsvägledning inom dessa områden och därmed sammanhängande frågor.

På sätt närmare kommer att utvecklas i det följande, **avstyrker** domstolen de förslag som har lämnats.

Inledningsvis vill domstolen även understryka att betänkandet tar upp för hela samhället och för framtiden mycket angelägna frågor men att dessa genom utredningen inte har fått den genomlysning de förtjänar.

Bristande underlag och analyser

Mark- och miljödomstolen konstaterar att de förslag som utredningen lämnat i de delar som framförallt är relevanta för domstolen innebär mycket stora förändringar jämfört med vad som gäller idag.

Innan beslut fattas om en så omfattande förändring som utredningen föreslår, måste det göras betydligt mer ingående analyser av såväl för- och nackdelar med det nuvarande systemet som motsvarande analys av för- och nackdelar med en ny nationell myndighet, men självfallet också av möjligheterna att göra mindre omvälvande reformer. Om det finns nackdelar med dagens ordning utifrån ef-

fektivitetssynpunkt, borde en första åtgärd vara att försöka analysera omfattningen och vad det i så fall beror på, t.ex. resursbrist eller organisatoriska defekter.

Den problembild som målas upp med olika ledord (brister i rättssäkerheten, brister i konkurrensneutraliteten och kostnadseffektiviteten) är allvarlig men ytterligt svepande, se t.ex. s. 352 ff. i betänkandet. Självfallet går det att hitta exempel på mindre lyckade insatser men att, som utredningen vill göra sken av, det är förvirring, rättsosäkerhet och inkompetens som präglar dagens myndighetsarbete är djupt orättvist och oseriöst.

Att ytterligare analyser behöver göras framhålls också i utredningen. Det är därför förvånande att utredningen redan på detta tunna underlag föreslår att miljöbalken ändras och att statliga myndigheters rätt/skyldighet att föra talan i ansökningsmål tas bort.

Beträffande miljöprövningsdelegationerna kan konstateras att den nuvarande organisationen med ett reducerat antal delegationer endast har något år på nacken och har inte utvärderats på ett relevant sätt. Inte heller förutsättningarna att i förekommande fall göra justeringar inom befintlig organisation har belysts. Även om det är en ny organisation kunde kanske undersökas möjligheterna att förverkliga den tidigare idén om att ha ett ännu mer begränsat antal delegationer som då skulle bli mer bärkraftiga. Samtidigt borde även, bl.a. ur effektivitetssynpunkt, undersökas den omständigheten att beredningen och beslutsfattandet idag är skild så att miljöprövningsdelegationen i princip inte styr över ärendet förrän det är klart för att avgöra.

Det kan vidare konstateras att mycket av kritiken vad gäller tillsyn, såväl i den allmänna debatten som enligt betänkandet, tar sikte på den kommunala tillsynen som i och för sig inte omfattas av uppdraget. Utredningen drar i det avseendet inte heller några slutsatser utifrån sin kritik.

”Jättemyndigheten”

Enligt vad som redovisas i utredningen har det till de nuvarande 12 miljöprövningsdelegationerna under 2014 inkommit drygt 900 ansökningar om tillstånd till

miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelserna har under samma år tillsammans fått in ca 9000 tillsynsärenden om miljöfarlig verksamhet och ca 5000 tillsynsärenden om vattenverksamhet.

Om en och samma myndighet ska hantera alla dessa ärenden tillsammans med de tillståndsärenden som idag handläggs av Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket samt den tillsynsverksamhet som handläggs av övriga berörda myndigheter så förutsätter det en mycket stor organisation. Till detta ska läggas tillståndsprövningen av de A-verksamheter samt ansökningar om tillstånd till vattenverksamheter som idag handläggs av mark- och miljödomstolarna, vilka enligt utredaren i ett andra steg bör tillföras den nya myndigheten.

Något skissartat menar utredningen att denna jättemyndighet ska inrätta regionala kontor för att mäta med sin verksamhet. Oavsett vilket är domstolen långt ifrån övertygad om att, i jämförelse med dagens organisation, en sådan myndighet skulle vara så påtagligt mer effektiv, enhetlig i sin tillämpning eller över huvud taget mer kapabel att föra miljöarbetet framåt. I varje fall finns det inte redovisat något trovärdigt underlag som visar på detta.

Beträffande tidsutdräkt i samband med domstolens handläggning av tillståndsmål visar en lång erfarenhet att, som domstolen också tidigare har pekat på i flera sammanhang, prövningsinstansernas tydliga utredningsskyldighet gör att påtagligt mycket tid och arbete måste läggas ner på att få in ett komplett material från sökanden, innan målet kungörs och den egentliga handläggningen kan sätta igång. Att förhållandena i det avseendet skulle skilja sig så mycket åt mot länsstyrelsernas hantering förefaller inte troligt. Även om det har varit ett val efter en bedömning att det ur helhetssynpunkt är bättre att ansökningar prövas i sak än att de avvisas tidigt eller avslås på grund av bristande underlag, så måste man väga in dessa omständigheter när det gäller att avgöra effektiviteten i organisationen.

Det allmännas talan

När det gäller förslaget att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrel-

sen inte längre ska få föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen så finns det, som utredningen redovisat, visst skäl för utredningens förslag. Det kan t.ex. synas märkligt, som det är idag, att länsstyrelsen i ett MPD-län enligt domstolspraxis har rätt att överklaga Miljöprövningsdelegationens beslut, trots att det konstitutionellt rör sig om samma myndighet.

En fråga som inte har beaktats i utredningen är vilka konsekvenser som utredningens förslag i denna del har för prejudikatbildningen för de ärendetyper som den nya myndigheten ska handlägga. Beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet innehåller inte sällan kvalificerade bedömningar om tillåtlighet och villkor där remissmyndigheterna har olika uppfattningar och där varken enskilda sakägare eller miljöorganisationer kan förväntas ha de resurser, den kunskap och övriga förutsättningar som krävs för att i någon större omfattning överklaga och driva processer i högre instans. Med utredningens förslag att remissmyndigheterna inte ska få föra talan i dessa mål, kommer det att saknas en fungerande ordning för prejudikatbildningen inom stora delar av miljöbalken.

Även i övrigt kan det finnas anledning att analysera det förhållandet att dagens myndigheter har en omfattande expertis inom särskilda områden och bevakar olika frågeställningar på ett öppet sätt. I en mycket stor myndighet med ett stort antal ärenden att handlägga, av större eller mindre dignitet, kan det finnas en inte obetydlig risk att frågor inte får samma öppna och allsidiga belysning, utan sammanvägningar av olika intressen görs tidigt i processen. – Å andra sidan förefaller ett syfte med utredningens förslag vara just att komma bort från en situation med olika åsikter – ”staten bör tala med en röst” (s. 361). Domstolen håller inte heller i den delen med utredningen. Självfallet går det att hitta exempel där myndigheter inte har uppträtt professionellt i samband med tillståndsmål men det är ändå fråga om undantagsfall och argumenten för att det problemet skulle lösas genom denna reform är långt ifrån övertygande.

Utredningen pekar upprepade gånger på en skiftande praxis, utan att redovisa annat underlag än hörsägen från industrin. I ett sådant sammanhang skulle det vara intressant att få belyst vari skillnaderna består och om dessa är motiverade eller inte, t.ex. utifrån platsval. Standardiserade villkor enligt föreskrifter är en

modell som valts för vissa typer av verksamheter men det är trubbiga instrument som är svåra att använda för mer komplexa verksamheter.

En fördel med individuellt anpassade villkor, utifrån en branschstandard, är å andra sidan att hänsyn tas till den enskilda verksamheten och dess omgivning. Så länge inte den övergripande principen för tillståndsprövningen överges, så torde inte en stor myndighet (med många individuella medarbetare och med regionkontor) innebära någon revolution i det avseendet. Eller hur är det tänkt att likriktningen ska ske?

Domstolen håller med om att t.ex. Naturvårdsverket skulle kunna vara mer aktiv med att ta fram vägledande material men samtidigt kan konstateras att mycket ändå har tagits fram eller är på gång och att det inte är helt enkelt att ta fram material och ibland behöva föregripa den domstolspraxis som kan etableras.

Enligt 3 kap. 1 § femte stycket lagen om mark- och miljödomstolar gäller som huvudregel att mål som har överklagats till mark- och miljödomstol prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten eller kommunen som först har prövat ärendet ligger. Beroende på var den nya föreslagna myndigheten placeras kommer, med nuvarande ordning, myndighetens beslut som överklagas att överprövas av en och samma mark- och miljödomstol. Alternativet att överklaganden av myndighetens beslut ska prövas av den domstol där verksamheten i huvudsak bedrivs, blir också märkligt, eftersom det innebär att en nationell myndighets beslut, vid överklaganden, prövas av olika mark- och miljödomstolar. Även detta visar att konsekvenserna av utredningens förslag inte är tillräckligt analyserade.

Anders Bengtsson

Detta remissvar har beslutats av chefsrådmannen Anders Bengtsson efter samråd med rådmannen Bengt Johansson.