



Miljö- och energidepartementet

Remiss av betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

Uppsala universitet har anmodats yttra sig över rubricerade remiss. Universitetet vill anföra följande.

Inledning

Förslagen i betänkandet innebär i huvudsak:

- Den övergripande organisationen för tillsynen under miljöbalken (1998:808, MB) bör inte ändras. Även om utredningen delar den problembild som lyfts fram i tidigare utredningar och rapporter, anses den nuvarande organisationen ge en bra grund för det arbete som skissades i lagens förarbeten. För att åtgärda de problem som anges i utredningsdirektiven bör istället åtgärder vidtas för att stärka den statliga styrningen av miljötillsynen, öka samverkan mellan miljömyndigheterna på lokal, regional och nationell nivå samt att ge Naturvårdsverket och länsstyrelserna ett tydligare samordningsansvar. Dessutom bör åtgärder vidtas för att förbättra insatserna för att stärka och utveckla kompetensen inom tillsynsmyndigheterna, utveckla uppföljning och utvärdering samt etablera en dialog med näringslivet.
- Åtgärder bör vidtas för att renodla och effektivisera miljöbalkens sanktionssystem. Regeringen bör därför tillsätta en utredning med uppdrag att formulera ett nytt 29 kap. MB om miljöbrott och att genomföra en sanktionsväxling i riktning mot ökad användning av miljöstraffavgifter, särskilt på kemikalieområdet.
- För att förbättra kompetensen i de domstolar som hanterar miljöbrott bör sådana mål hanteras av de fem

mark- och miljödomstolarna vid tingsrätterna i Umeå, Östersund, Nacka, Växjö och Vänersborg. Överklaganden av domar därifrån bör hanteras av de hovrätterna som dessa tingsrätter hör till.

- När det gäller finansieringen av miljötillsynen bör principen om att förorenare betalar ges ett större genomslag i avgiftssystemet, samtidigt som principen om att en avgift ska följas av en motprestation upprätthålls. Skillnaderna i uttagen av miljötillsynsavgifterna bör minska. Slutligen bör de statliga tillsynsmyndigheterna tillföras mera medel och de kommunala taxorna ses över.

Utredningen kan sägas behandla i huvudsak två ämnen; dels miljötillsynen och dess organisation, dels administrativa och straffrättsliga sanktioner på miljöområdet. Remissyttrandet följer den indelningen.

Allmänt om betänkandet

Som framgår i inledningskapitlen i betänkandet, har miljötillsynen varit föremål för åtskilliga utredningar, översyner och utvärderingar under senare år, både på nationell nivå och genom internationella organ (OECD, EU). Stora förhoppningar var därför ställda på Miljötillsynsutredningen när den tillsattes 2016. Mot den bakgrunden är slutresultatet en besvikelse. Det är visserligen sant att tiden varit alltför kort och uppdraget vidsträckt, men utredningens eget angreppssätt verkar ha bidragit till att resultatet blivit för allmänt och intetsägande. De förslag man lägger går i allt väsentligt ut på att förstärka de ”mjuka” instrumenten för statlig styrning av tillsynsmyndigheternas arbete genom ytterligare vägledning och samordning. Få skarpa förslag ges om förbättrade möjligheter att ingripa mot de myndigheter som brister eller struntar i sitt uppdrag, trots att utredningen redovisar de problem som svensk miljötillsyn uppvisar och som främst beror den starkt decentraliserade organisationen med självständiga myndigheter med varierande resurser och kompetens; 1/10 av kommunerna har organiserat verksamhetsdrift och tillsyn på ett sätt som är problematiskt ur ett jävsperspektiv, 1/4 av miljöcheferna anger att politiska påtryckningar förekommer, länsstyrelserna uppger att kommunbesök nedprioriteras och att de har små möjligheter att ingripa mot kommuner som inte följer lagkraven för miljötillsyn, återtagande av tillsynsansvar förekommer i praktiken inte. Till dessa problem kan läggas de överträdelseärenden som Sverige dragit på sig under senare år och som har direkt samband med bristerna i miljötillsynen. Genom EU-domstolens domar i målen C-607/10 (2012) och C-

243/13 (2014) dömdes Sverige att betala böter för underlåtenheter med avseende på omprövningar av stora industrianläggningar under det gamla s.k. IPPC-direktivet (96/61/EG). Just nu processas ytterligare ett ärende med EU-kommissionen som gäller brister i genomförandet av direktivet om avloppsreningsverk (91/271/EEG), varav en stor del ligger under kommunal drift och tillsyn. Trots detta spelar EU-rätten en ytterst liten roll i den diskussion som förs i utredningen om vilka krav som ska ställas på miljötillsynen och hur den bör organiseras. Istället utgår man främst från de uttalanden som gjordes för 20 år sedan i MBs förarbetena då medvetenheten om EUs miljö rätt var obefintlig i vårt land. Utredningens text karakteriseras också av ett idylliserande kring kommunal tillsyn och en otydlighet när det gäller vilka krav som kan ställas på lokala myndigheters rättstillämpning. Bristerna beskrivs som att "det finns luckor i tillsynstäcknet" (sid. 145) och utredningen vill inte ställa krav på att det ska finnas tillräcklig bemanning eller finansiering av miljötillsynen på lokal nivå "då vi inte tillräckligt väl har kunnat utreda om en sådan styrning av resurser kan anses förenlig med det kommunala självstyret" (sid. 273). Uttalandet är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att miljötillsyn är en skyldighet som följer av lagen (26:1-2 MB) och att en sådan reglering fanns i den förra tillsynsförordningen. Den här bristande förståelsen av att det är fråga om rättstillämpning förstärks också av utredningens beskrivning av miljöbalkens utrymme för "lokala avvägningar och bedömningar" (sid. 182) som känns främmande i en EU-rättslig kontext som bl.a. rymmer miljö kvalitetskrav på vatten och luft samt skydd för hotade arter.

De förslag som utredningen lägger går som sagt väsentligen ut på förstärkning av "förtroendeskapande" åtgärder genom ytterligare tillsynsvägledning, samordning och återrapportering. Det är svårt att tro att någon har något emot dessa idéer, men frågan är om de leder till de förbättringar som behövs. Utredningens slutsats om att det "redan idag föreligger förutsättningar för en effektiv miljötillsyn vad gäller mandat, ansvarsfördelning, samverkansmöjligheter, legala verktyg och finansiering" (sid. 173) är heller inte särskilt kontroversiell, åtminstone inte på ett allmänt plan. Men diskussionen borde ha kommit betydligt längre än så och förts mera konkret. När det t.ex. gäller fördelningen av ansvaret för miljötillsynen, diskuterar man frågan bara utifrån "allt eller intet"; antingen behåller vi dagens ordning med en fördelning mellan statlig (regional) och lokal (kommunal) nivå, eller så blir all miljötillsyn enbart en statlig angelägenhet. Det hade gett betydligt mer om utredningen istället hade haft ett flexiblere

angreppssätt och diskuterat frågan bl.a. utifrån *vilka slags verksamheter* som bör ligga på lokal respektive regional nivå, vad slags krav som följer av EU-rätten, riskbedömningar och miljöeffekter, m.m. Inspel till utredningen om att tillsynen över vissa slags verksamheter som gruvor, avloppsreningsverk, deponier, återvinningsanläggningar borde koncentreras avfärdas utan vidare motivering. Någon principiell diskussion om det är lämpligt att kommunerna har tillsynsansvaret för komplexa verksamheter som regleras genom EU-direktiv förs över huvud inte. Det är beklagligt – inte bara eftersom utredningen hade en bemanning och uppdrag som skapade förväntningar om en sådan diskussion – utan också därför att det lär dröja länge innan ytterligt tillfälle ges till en samlad sådan diskussion.

Tillsynsdelen

Som redan nämnts, är förslagen sådana att det är svårt att rikta närmare invändningar emot dem. I några delar presenteras emellertid idéer som bör kommenteras.

Länsstyrelserna förslås få en möjlighet att förelägga kommunerna att avhjälpa brister i miljötillsynen. Mot bakgrund av det uppenbara behovet att kunna styra över den lokala rättstillämpningen – inte minst mot bakgrund av EU-rättens krav (jfr C-301/12 (2014)) – är en sådan möjlighet helt nödvändig. Förslaget tillstyrks därför.

Utredningens enda konkreta förslag till fördelning av ansvaret för miljötillsyn gäller förorenade områden. Här förordar man den fördelning som Naturvårdsverket föreslagit, dvs. att ansvaret bör följa tillsynsplikten för miljöfarliga verksamheter. Mot det förslaget står den ordningen som länsstyrelserna förespråkar, nämligen att tillsynsansvaret bör följa den riskklassificering som gjorts av förorenade områden. Som skäl har länsstyrelserna angett att efterbehandlingsobjekten typiskt sett medför en stor miljörisk och att de bedömningar som ska göras är komplexa, varför merparten av dem bör falla under regionalt ansvar. Objekten är dessutom ojämnt fördelade, vilket medför att en liten kommun kan få ansvaret över flera allvarligt förorenade områden. Genom regionalt tillsynsansvar får staten dessutom bättre kontroll på de allmänna medel som används för efterbehandlingen av objekten, vilket ju är större delen av kostnaderna. Trots att länsstyrelsernas förslag utgår från sådana indikatorer som utredningen annars förespråkar borde vara vägledande när det gäller prioritering av miljötillsyn, motsätter man sig det utan vidare motivering än att man ogillar sär lösningar. Mot den här bakgrunden förordar universitetet

länsstyrelsernas förslag framför det som utredningen förespråkar.

Utredningen innehåller även ett avsnitt om förbudet mot att ange sig själv enligt artikel 6 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (EKMR). I den delen är texten resonerande och analytisk, vilket är berömvärt då EKMR-frågor tenderar att vara politiserade och kontroversiella. Den underutredning som gjorts av juris doktor Annika Nilsson från Uppsala universitet (bilaga 6 till utredningen) är också av hög kvalitet. Däremot är utredningens förslag svårt att få grepp om, bl.a. beroende på att någon konkret bestämmelse inte har formulerats. Om vi har förstått det hela, föreslår man emellertid – förutom att regeringen bör överväga en allmän regel om förbudet mot att ange sig själv i viteslagstiftningen – att en bestämmelse införs om att miljömyndigheterna ska upplysa adressaten för ett utredningskrav om förekomsten av EKMR-förbudet. Då denna upplysningsskyldighet ska gälla vid vitesförelägganden i situationer då förbudet mot att behöva ange sig själv slår till, men att myndigheten anser att det ändå inte gäller pga. intresseavvägningen i det konkreta fallet, blir det svårt att förstå konsekvenserna av en sådan ordning. Om alltså adressaten i en sådan situation inte följer föreläggandet, går hen då fri vid en domstolsprövning av beslutet eller vid utdömandet av vitet? Den här oklarheten är av ett sådant slag att det inte går att ta ställning till förslaget.

Sanktionsdelen

När det gäller sanktionsväxlingen och utformningen av de straffrättsliga reglerna under MB föreslår utredningen egentligen bara att en ytterligare utredning tillsätts. Det kan nog vara lämpligt, även om sanktionsväxlingen av överträdelserna mot kemikalielagstiftningen bör vara så färdigutredd att den kunde hanteras utan att avvakta ytterligare (se det särskilda yttrandet av Jörgen Rosberg).

Ett skarpt förslag lämnas dock, nämligen att miljöbrotten ska hanteras av de fem mark- och miljödomstolarna. Bakgrunden är att miljöbrotten idag handläggs av samtliga av landets 48 tingsrätter. I genomsnitt får varje domstol 0-3 miljöbrott per år, vilket givetvis är alldeles för få för att garantera den kompetens och erfarenhet som behövs på ett så pass stort och komplicerat rättsområde som miljörätten. Mot den bakgrunden är förslaget självklart och tillstyrks därför. Däremot föreslår utredningen att miljöbrotten ska överklagas från mark- och miljödomstolarna till de ordinarie hovrätterna, och alltså inte till Mark- och miljööverdomstolen (dvs. avdelning 6 på Svea hovrätt) som är

fallet med alla andra miljömål. Motiveringen är att hovrätterna har ”bättre förutsättningar att få och upprätthålla nödvändig kompetens”. Här har utredningen tänkt fel eller bara gett efter för allmänt domstolsfackliga synpunkter. Det är inte särskilt svårt att peka på att sådan ”uttuning mot toppen” är ödesdigert för tilltron för rättssystemet. Mark- och miljödomstolarna är specialiserade på miljörett, hanterar hundratals av mål varje år i sammansättningar av juristdomare och tekniker. Miljöstraffrätten är direkt hänförlig till den miljörettsliga regleringen. Att brottmålsdomar från de specialiserade underrätterna som t.ex. gäller kemikaliehantering under REACH ska kunna hanteras av oerfarna och i grunden okunniga domstolar på en högre nivå i systemet är givetvis bara en chimär. Det har också visat sig att hovrätterna dömer helt olika i näraliggande frågor, t.ex. vid brott mot strandskyddsbestämmelserna. Universitetet avstyrker därför förslaget i den delen och förespråkar istället att avgörandena från mark- och miljödomstolarna i samtliga fall bör överklagas till Mark- och miljööverdomstolen.