



M 2002/2314/R

Miljödepartementet
103 20 Stockholm

Remissvar från Skogsindustrierna över Miljöbalkskommitténs delbetänkande Miljöbalken under utveckling - ett principbetänkande (SOU 2002:50)

Skogsindustrierna, som getts tillfälle att yttra sig över rubricerade delbetänkande, vill inledningsvis framhålla att delbetänkandet är mycket välskrivet och lättläst. Nedanstående synpunkter följer betänkandets kapitelindelning.

Visioner och övergripande synpunkter

Skogsindustrierna ställer sig bakom kommitténs ståndpunkt att miljölagstiftningen behöver effektiviseras så att samhällets resurser, industrin inräknad, används på bästa sätt. Det är härvid viktigt att tillståndsprövningar och anmälningsförfaranden hanteras på ett sätt som står i proportion till den aktuella ändringen av en verksamhet. De tillståndsprövningar som genomförts enligt miljöbalken har visat sig bli mycket omfattande även vid små och måttliga förändringar av en verksamhet. Detta har sin grund i en otydlighet om prövningens omfattning i miljöbalken. Den omfattande prövningen och de därmed långa handläggnings-tiderna riskerar leda till att svensk industri hämmas i sin utveckling. Detta kan på sikt komma att leda till relativt sett försämrade miljöprestanda genom att företagen avvaktar eller helt avstår från investeringar i svenska anläggningar.

Skogsindustrierna har övervägt ett förslag om att harmoniera den svenska tillståndsprövningen med IPPC-direktivet på det sättet att prövningens omfattning skulle utgå från begreppen *ändring* och *väsentlig ändring*. Vid ändring av en verksamhet skulle endast ändringen av verksamheten prövas medan det vid väsentlig ändring skulle ske en total omprövning av verksamheten. Denna ordning skulle innebära att vi får en betydligt snabbare och mera förutsägbar prövningsprocess. Det skulle dessutom innebära en harmonisering med nuvarande regler om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) där det idag stadgas att det är ändringen i sig som är avgörande för om det skall ske ett utökat samråd eller inte. Enligt förslaget skulle en total omprövning regelmässigt ske i fall då ändringen av verksamheten kan antas få betydande miljöpåverkan medan en begränsad prövning av den aktuella ändringen skulle ske i de fall ändringen inte kan antas få betydande miljöpåverkan. Som reglerna för MKB och tillståndsprövningar idag är utformade saknas det ett samband mellan MKB-förfarandets och tillståndsprövningens omfattning, vilket är otillfredsställande och leder till ineffektivitet och tidspillan hos både myndigheter och företag.

Med hänsyn till vad som ovan angetts noterar Skogsindustrierna med tillfredsställelse att kommittén avser att ta upp den grundläggande frågan om prövningens omfattning till övervägande.

Vi delar dock inte kommitténs vision om det fördelaktiga med att luckra upp avgränsningarna mellan olika typer av verksamheter som omfattas av balken. En sådan ordning riskerar att göra tillståndsprövningen än mer tungrodd. Problemet är snarast bristen på avgränsningar i miljöprövningen. Dessutom kan redan idag verksamhetsutövare åstadkomma en samordning av flera ansökningar om det bedöms önskvärt. Detta gäller t.ex. i fråga om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Vad som ovan sagts innebär dock inte att onödiga eller eljest omotiverade särregleringar inte skall ifrågasättas. Vad vi motsätter oss är att de enskilda tillståndsprövningarna skall svälla än mer än vad som redan är fallet genom att t.ex. vattenverksamheter knutna till en miljöfarlig verksamhet skall bli föremål för prövning även om det endast är den miljöfarliga verksamheten som är föremål för ändring och vice versa.

Beträffande prövningsordningen förordar kommittén att prövningen i första instans skall ske hos förvaltningsmyndighet, varvid man beskriver ett system med miljöprövningsdelegationer för prövning av B-verksamheter och nya miljöprövningsmyndigheter för prövning av A-verksamheter i första instans och som överinstanser miljödomstolar, Miljööverdomstol och som sista instans Högsta domstolen.

Skogsindustrierna har inget principiellt emot att prövningen i första instans sker hos förvaltningsmyndighet. Eftersom miljörätten till sin natur är förvaltningsrättslig kan en sådan ordning tvärtom vara lämplig. De avgörande kriterierna för en framtida prövningsordning måste dock vara att prövningen i en första instans sker vid en kompetent och opartisk instans. Inrättandet av miljöprövningsdelegationerna var ett försök att göra prövningen av B-verksamheter mer självständig i förhållande till länsstyrelsen. Detta försök har emellertid misslyckats. Vid flertalet miljöprövningsdelegationer görs ingen skillnad mellan miljöprövningsdelegationer som beslutsorgan och länsstyrelsen som motpart. Sammanblandningen av roller gör att rättssäkerheten är dålig och handläggningstiderna är ofta mycket långa. Den prövningsinstans som för närvarande fungerar bäst är miljödomstolarna. Det är med hänsyn till vad som här angetts mycket viktigt att de nya miljöprövningsmyndigheter som kommittén skisserar får den kompetens som behövs. Från Skogsindustrierna anser vi att kompetensnivån minst skall motsvara vad som idag gäller för miljödomstolarna både med avseende på miljömässig/teknisk kompetens och juridisk kompetens.

Skogsindustrierna stödjer således kommitténs vision om oberoende miljöprövningsmyndigheter förutsatt att de får en tillräcklig kompetens och inte kopplas till något partsintresse som dagens miljöprövningsdelegationer. Det bör dock vara möjligt att ta visionen ytterligare ett par steg. Vi anser att prövningen i första instans bör koncentreras till miljöprövningsmyndigheterna genom att inte endast föra dit A-verksamheter utan även B-verksamheter som inte kan regleras med generella föreskrifter eller göras till anmälningspliktiga C-verksamheter. Miljöprövningsdelegationernas arbetsuppgifter skulle därmed överföras till miljöprövningsmyndigheterna i den mån tillståndsprövningen behålls och i övrigt föras till tillsynsmyndigheten. Härmed skulle länsstyrelserna kunna renodla sin roll som tillsynsmyndighet och all tillståndsprövning skulle ske i en oberoende instans, vilket skulle stärka rättssäkerheten och förbättra allmänhetens insyn i prövningen. Med en sådan ordning skulle miljödomstolarna upphöra att existera och deras resurser skulle föras över till de nya miljöprövningsmyndigheterna. Överinstans skulle bli Miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Därmed skapas också en enhetlig besvärskedja för tillståndspliktiga verksamheter, vilket är till fördel för praxisbildningen. Beslut av tillsynsmyndighet bör dock endast kunna överklagas till miljöprövningsmyndighet och Miljööverdomstol med krav på prövningstillstånd i sistnämnda instans.

Civilrättsliga frågor som aktualiseras i anknytning till miljöbalken borde med den ovan skisserade visionen kunna prövas av allmän domstol (eventuellt som fastighetsdomstol). Man kan även tänka sig att miljöprövningsmyndigheterna själva kan hantera sådana frågor förutsatt att de fåren domstolsliknande sammansättning.

Beträffande sakägarnas ställning i miljömål anser Skogsindustrierna att de redan idag har goda förutsättningar att agera. Verksamhetsutövaren har bevisbördan både i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och ifråga om ersättning för miljöskada. Försiktighetsprincipen gör att det ställs mycket höga krav på att få såväl etablera som ändra i en miljöfarlig verksamhet. Att ytterligare öka trycket på verksamhetsutövarna kan leda till att små och medelstora företag, som inte alla gånger har råd att anlita professionell juridisk hjälp, kommer att få svårt att utveckla sin verksamhet och kanske ytterst tvingas avveckla den. Det är förvisso inte på något sätt klart vad kommittén menar med att förbättra sakägarnas ställning genom att öka deras möjligheter att få frågor om ersättning för skador prövade. Vi bör dock vara mycket försiktiga med att närma oss ett system liknande det amerikanska där skadestandsfrågor närmast blivit ett geschäft. En sådan utveckling skulle på sikt kunna få allvarliga konsekvenser för tillväxten och sysselsättningen.

Lägesrapport om tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler

Skogsindustrierna har inga särskilda synpunkter på redogörelsen för hänsynsreglernas tillämpning i miljönämnder och länsstyrelser.

Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden

I huvudsak har Skogsindustrierna ingen erinran mot de förslag om förändringar i 2 kap miljöbalken som kommittén föreslår. Möjligen skulle det vara mer logiskt om lokaliseringsreglerna kom före hänsynsreglerna, men i sak torde det inte ha någon större betydelse eftersom regelblocken korresponderar med varandra.

När det gäller tillämpningen av 3 och 4 kap miljöbalken även på anmälningspliktiga verksamhet och åtgärder enligt 9 kap 6 § och 12 kap 6 § miljöbalken i fråga om ändrad markanvändning är dock Skogsindustrierna tveksamma. En av de mest tydliga erfarenheterna av införandet av miljöbalken är att byråkratin i miljöarbetet har ökat. Detta är en utveckling som vi finner oroande och som måste brytas. Den här föreslagna ändringen är förvisso liten och kommer troligen inte att få någon större praktisk betydelse. Det kan dock ifrågasättas om det är befogat att ytterligare tynga prövningen för de små verksamheter och åtgärder det här är fråga om. Skogsindustrierna anser inte att de verksamheter och åtgärder det här är fråga om är av sådan omfattning att det är befogat att även väga in hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken i prövningen av anmälningar.

Prövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet

Kommittén presenterar två förslag till hur tillståndsprövningen av vattenverksamhet skall kunna flyttas från miljödomstol till länsstyrelse/miljöprövningsdelegation. Vattenverksamheterna skall därvid, på samma sätt som gäller miljöfarlig verksamhet, delas in i A-, B- och C-verksamheter.

Av de två förslag som kommittén beskriver är alternativ 2 att föredra. Skogsindustrierna är dock tveksam till om den detaljerade uppdelning av verksamheter i tre nivåer som föreslås är

funktionell. En sådan uppdelning är betydligt svårare att göra för vattenföretag än för miljöfarlig verksamhet eftersom lokaliseringen ofta har större betydelse vid klassning av vattenföretag än vid övrig verksamhet. Vidare är det olyckligt att dela upp prövningen av vattenverksamhet på två instanser dels med hänsyn till behovet av kunskapsuppbyggnad, dels med hänsyn till den olyckliga sammanblandning av parts- och beslutsroller som redan idag råder vid miljöprövningsdelegationerna.

Skogsindustrierna ifrågasätter dessutom utredningens slutsats på sid. 124 om att en överföring av prövningen av de mindre vattenverksamheterna till miljöprövningsdelegationerna skulle leda till samordningsfördelar. Kommitténs slutsats förutsätter att det framför allt är mindre miljöfarliga verksamheter (B-verksamheter) som ansöker om tillstånd till den typ av vattenverksamheter som enligt förslaget avses flyttas ner till miljöprövningsdelegationerna. Enligt Skogsindustriernas mening är det dock snarare så att det främst är de större miljöfarliga verksamheterna som också söker tillstånd till vattenverksamhet av aktuellt slag. Några samordningsfördelar föreligger då inte. Tvärtom uteblir den möjlighet till samordning som i dag finns när tillståndsansökningar för större industrianläggningar och alla tillståndspliktiga vattenverksamheter prövas av miljödomstol i första instans.

Även med hänsyn till den vision som kommittén presenterar är det olyckligt att nu göra mindre ändringar i prövningssystemet. Tillståndsprövningen är av fundamental betydelse i den svenska miljörätten och bör därför präglas av långsiktighet och förutsägbarhet. Kortsiktiga ändringar innebär ökad osäkerhet och ökade kostnader för såväl företag som myndigheter.

En lämpligare lösning är att låta tillståndsprövningen ligga kvar på miljödomstolarna men införa en anmälningsplikt för de mindre vattenföretag som omfattas av tillståndsplikten. Med ett sådant förslag som för övrigt omnämns i betänkandet på sid. 117 skulle endast A-verksamheterna eller det anmälningspliktiga området behöva definieras. En avgränsning av det anmälningspliktiga området skulle kunna göras utifrån 5 § 3 stycket förordningen miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, d.v.s. tillstånd behöver inte sökas i de fall vattenverksamheten inte kan antas leda till olägenhet av betydelse för allmänna eller enskilda intressen. I sådana fall skulle det räcka med en anmälan. Nuvarande bestämmelse i 11 kap. 12 § miljöbalken kan därvid vara kvar för de allra minsta vattenverksamheterna som är helt befriade från myndighetsprövning.

Även kommittén har föreslagit att ett anmälningsförfarande skall införas, men det skulle utifrån den redovisning som gjorts i betänkandet främst fånga upp de allra minsta verksamheterna som idag över huvudtaget inte omfattas av någon prövningsplikt. Förändringen skulle således inte medföra någon egentlig förenkling utan snarare tvärtom öka byråkratin, vilket Skogsindustrierna starkt motsätter sig.

Skall ett anmälningsförfarande införas, vilket Skogsindustrierna är positiva till, skall det främst ta sikte på de mindre vattenverksamheter som är tillståndspliktiga och inte de som faller utanför tillståndsplikten enligt 11 kap. 12 § miljöbalken.

Beträffande kostnaderna för prövning i domstol jämfört med förvaltningsmyndighet skriver kommittén att det kommer att bli billigare för det allmänna. En jämförelse har därvid gjorts för kostnaderna i miljödomstol (52 300 kr/mål) och länsstyrelse (31 000 kr/ärende i genomsnitt och ett medianvärde om 38 500 kr/ärende).

Denna jämförelse kan ifrågasättas eftersom hänsyn inte tas till att ärendena på länsstyrelsenivå är avsevärt mycket enklare än de som i första instans prövas av miljödomstol. Vidare bör man beakta att miljödomstolarna har mer kvalificerad personal, vilket gör att beslut och domar håller en högre kvalitet än länsstyrelsernas (miljöprövningsdelegationernas) avgöranden.

Verksamhetsutövarnas kostnader för en prövning överstiger vida myndigheternas kostnader. Inom Skogsindustrierna har vi ingen statistik över kostnaderna, men en ungefärlig kostnad för en större prövning av en A-verksamhet kan uppskattas till 2-3 miljoner kr. För verksamhetsutövarna är det dock handläggningstiderna som är mest kritiska. Härtill måste även beaktas att risken för att antalet överklagningsärenden avsevärt kommer att öka vid mer omfattande länsstyrelseprövning. Dessutom har länsstyrelserna redan i dag svårt att hinna med de prövningar som de skall sköta. Ytterligare arbetsuppgifter kommer därför med all sannolikhet leda till längre handläggningstider. Det är inte sannolikt att några kvalificerade personella resurser skulle kunna omfördelas från miljödomstolarna till länsstyrelserna. Det är därför att föredra att endast låta länsstyrelserna hantera anmälningsärenden avseende vattenverksamhet. En sådan prövning är relativt enkel och lämpar sig väl för hantering på länsstyrelsenivå.

Prövning av infrastrukturprojekt

Skogsindustrierna har inga invändningar mot kommitténs resonemang och slutsatser.

Översvämningar

Skogsindustrierna stöder kommitténs slutsatser.

Tillsyn vid företag med miljöledningssystem

Skogsindustrierna beklagar att kommittén inte funnit skäl att införa någon form av stimulans för företag med miljöledningssystem. En sådan gest hade kunnat vara en inte oväsentlig uppmuntran till små och medelstora företag att införa miljöledningssystem samt ett incitament för tillsynsmyndigheterna att anpassa sin tillsyn till de nya förhållandena. Skogsindustrierna har dock förståelse för att utrymmet för avgiftssänkningar är begränsat med hänsyn till tillsynsmyndigheternas arbetsuppgifter. Grundproblemet beträffande tillsynen synes närmast vara att allt för mycket tid måste läggas på ren byråkrati till följd av ett krångligt och alltför detaljerat regelverk.

Miljöbalkens sanktionssystem

Skogsindustrierna stöder kommitténs förslag att införa en åtalsprövningsregel. På det sättet torde dubbelbestraffningen för administrativa förseelser kunna undvikas. Det fortsatta utredningsarbetet bör dock fokuseras på att begränsa det kriminaliserade området inom ramen för miljöbalken. Den nuvarande orimligt vida kriminaliseringen är inte endast till skada för enskilda som drabbas av avgifter och straff för bagatellförseelser, det är också ett långsiktigt problem för miljöstraffrätten, vars trovärdighet och legitimitet riskerar att undergrävas.

Väl avvägda miljöstraffavgifter skulle kunna användas i stället för straff för flertalet handlingar av administrativ art som i dag är kriminaliserade. Skogsindustrierna tror att straffbestämmelserna måste göras mer precisa, t.ex. genom att klart ange vilka uteblivna anmälningar som skall vara kriminaliserade. Vissa anmälningar som därvid faller utanför kan sedan vid behov innefattas i systemet med miljöstraffavgifter och andra kan helt lämnas utanför sanktionssystemet. Samma sak gäller bestämmelserna om informationslämning i 29 kap. 5 och 6 §§ miljöbalken. När det sedan gäller de rena blankettstraffbuden i 29 kap. 8 och 9 §§ miljöbalken borde ett stort antal av punkterna helt kunna tas bort och ersättas med miljöstraffavgifter. Detta skulle avlasta tillsynsmyndigheter, åklagare och domstolar samt stärka miljöstraffrättens status i det allmänna rättsmedvetandet. De frigjorda resurserna inom framför allt tillsynsmyndigheterna skulle i stället kunna användas för aktivt tillsynsarbete och dialog med verksamhetsutövare.

Beträffande förslaget att sänka den lägsta nivån för miljöstraffavgiften från 5 000 kr till 1 000 kr har Skogsindustrierna inget att invända. Tvärtom är det viktigt att avgifterna inte uppfattas som alltför rigida och hårda i det enskilda fallet utan att tumma på det enkla och schablonmässiga regelverk som gör att avgifterna är någorlunda enkla att hantera för ansvariga myndigheter. Detta kan troligtvis uppnås med mer flexibla avgiftsnivåer genom att t.ex. relatera avgiftens storlek till förseningens längd såsom kommittén föreslår.

Stockholm den 16 oktober 2002

SKOGSINDUSTRIERNA

Nils Jirvall

/Ulrik Johansson