



Handläggare: Anna Jarl
Telefon: 08-508 28 179

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2013-03-12 p 9

Strategiskt arbete med praxisbildning – skrivelse från Katarina Luhr m.fl. (MP)

Förslag till beslut

Anse skrivelsen besvarad med detta tjänsteutlåtande.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Håkan Andersson
Avdelningschef

Bakgrund

Katarina Luhr m.fl. (MP) har den 11 december 2012 inkommit med en skrivelse till miljö- och hälsoskyddsnämnden avseende strategiskt arbete med praxisbildning.

”Det finns en mängd oklarheter i miljölagstiftningen. Osäkerhet om vad som gäller kan vara besvärande både för verksamhetsutövare och för tillsynsmyndigheter. En del av dessa oklarheter skulle kunna undanröjas genom mer praxisbildning.

Som en av Sveriges viktigaste miljömyndigheter har nämnden ett ansvar för att bidra till bättre praxisutveckling. Vi undrar om det finns förutsättningar för nämnden att ta detta ansvar på ett mer strategiskt, strukturerat och pådrivande sätt.

Vi vill därför att förvaltningen återkommer till nämnden med en redovisning av var, inom områden där nämnden har ett tillsynsansvar, det finns ett behov av praxisutveckling. Som ett andra steg vill vi att förvaltningen gör en bedömning av ifall vår tillsyn kan ge större miljönytta genom att arbeta med aktivt och systematiskt med att bidra till praxisbildning. Ett tredje steg är förslag till prioriterade områden för utveckling av praxis.

Man skulle till exempel använda resultatet av kartläggningen som en av parametrarna som ligger till grund för planering av tillsynsarbetet. Nämnden och förvaltningen skulle sedan vara särskilt observanta på möjligheten att välja fall för att skapa praxis. Möjligheten till praxisutvecklingen kan också vara ett kriterium vid fördelningen av resurserna. Vi undrar med andra ord om nämnden bör välja ut några strategiska frågor där vi vill ta fram fall för att få praxis.

Förvaltningen bör också ange i vilken mån förstärkt praxisutveckling fordrar medverkan av polis och åklagare. I så fall bör förvaltningen redogöra för hur förbättrad medverkan av polis och åklagare kan komma till stånd. Behövs regeländringar eller annan åtgärd från den nationella nivån bör det också redovisas.”

Förvaltningens synpunkter

Miljöbalken är en ramlagstiftning som syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

Av 1 kap 1 § andra stycket miljöbalken framgår att balken ska tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Det finns både för- och nackdelar med ramlagstiftningar. Det är en fördel att dess innehåll och tillämpning relativt enkelt kan anpassas i takt med t.ex. teknikutveckling och forskningsrön, vilket sannolikt är nödvändigt för att ha en något så när effektiv och ändamålsenlig miljölagstiftning. Med denna öppenhet och flexibilitet följer dock ofta en otillfredsställande osäkerhet kring vad som gäller. Precis som det konstateras i skrivelsen kan detta vara problematiskt både för tillsynsmyndigheter, verksamhetsutövare och inte minst för enskilda.

Domstolspraxis är mycket viktig för förståelsen av och tolkningen av miljöbalken och i takt med praxisutvecklingen har vissa frågor klarlagts. Som exempel kan nämnas verksamhetsutövarbegreppet, d.v.s. vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att någon ska anses ha ett verksamhetsutövaransvar enligt miljöbalken.

När det gäller miljöförvaltningens arbete med praxisbildning så sker det inte enligt någon fastställd plan eller dylikt. Det sker istället i det ordinarie tillsynsarbetet i takt med att det uppstår ett behov. I tillsynsarbetet uppkommer ständigt svåra tolkningsfrågor som förvaltningen behöver ta ställning till.

Det finns exempel på tillsynsärenden där förvaltningen och nämnden bidragit till praxisutvecklingen. Ett fall rörde frågan om nämnden med stöd av 2 kap miljöbalken har rätt ta bedriva tillsyn över fastighetsägares energianvändning. Bakgrunden var att nämnden hade tagit ut en timavgift för tillsynen. Den aktuella fastighetsägaren överklagade beslutet och anförde att nämnden inte har stöd i miljöbalken för att bedriva energitillsyn och därmed fanns heller inte fog för att ta ut tillsynsavgift. Mark- och övermiljödomstolen (MÖD) prövade målet och klargjorde den principiella frågan att nämnden hade stöd i 2 kap miljöbalken för att bedriva energitillsynen. Avgiften sattes dock ned eftersom nämndens taxa var utformad på ett sådant sätt att den aktuella tillsynen inte inrymdes i dess tillämpningsområde.

Ett annat ärende rörde radontillsyn och den principiella frågan hur radonmätningar ska gå till. Förvaltningen menade att Strålsäkerhetsmyndighetens metodbeskrivning ska tillämpas och ställde krav på det. Ärendet överklagades och MÖD fastställde slutligen nämndens linje. Därmed är det klarlagt att radonmätningar ska utföras enligt metodbeskrivningen.

Även inom livsmedelslagstiftningens område finns oklarheter som behöver avgöras genom praxis. I ärendet Himalaya Livs drev nämnden den principiellt viktiga frågan om vilka handläggningsåtgärder som ska anses ingå i begreppet kontroll enligt art 28 i EU:s kontrollförordning och därmed kunna debiteras som extra offentlig kontroll vid bristande efterlevnad av lagstiftningen. Länsstyrelsen satte ned nämndens avgift för extraordinär kontroll med motiveringen att bl.a. upprättande av föreläggande inte ska anses utgöra en del av kontrollen och därmed heller inte vara debiterbar som extra offentlig kontroll, en tolkning som även Livsmedelsverket ställt sig bakom. Förvaltningen delade inte denna bedömning och överklagade därför länsstyrelsens beslut till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten delade nämndens bedömning att sanktionsbeslut ska anses ingå i kontrollbegreppet. Domen har vunnit laga kraft.

Förvaltningen har nyligen även försökt nå klarhet i frågan om det med stöd av 2 kap miljöbalken går att kräva evakueringsboende i svåra bostadssaneringsfall samt vilken standard som i så fall är rimlig att kräva. Det har fattats ett beslut om evakuering men det har dessvärre inte överklagats. Det har även fattats ett beslut om evakuering med anledning av höga ljudnivåer från ett bygge. Detta beslut överklagades till länsstyrelsen, som fastställde nämndens beslut.

Frågan om miljöbalkens förhållande till annan lagstiftning, t.ex. bostadsrättslagen är en annan intressant frågeställning där rättsläget behöver klargöras genom praxis. För närvarande ligger ett överklagande hos länsstyrelsen avseende ett bostadsklagomålsärende där nämnden ställt krav på en bostadsrättsförening att utföra vissa undersökningar samt vidta åtgärder. Föreningen hävdar med hänvisning till bostadsrättslagens ansvarsfördelning för inre och yttre underhåll att det är bostadsrättsinnehavarna som ska vidta åtgärderna. Frågeställningen är i viss mån oklar och förvaltningen ser därför fram emot att frågan så småningom klargörs av domstolen.

Förvaltningen kan konstatera att det finns ett ständigt behov av praxisutveckling inom nämndens tillsynsområden. Förvaltningen är dock av uppfattningen att det är svårt att ha en särskild strategi för praxisutveckling. Detta får rimligen ske i takt med att det uppstår ett behov och efter noga övervägande. I egenskap av tillsynsmyndighet med uppgift att fatta myndighetsbeslut med inverkan för enskilda, är det även viktigt att ta hänsyn till rättssäkerhetsaspekten. Det finns anledning att iaktta försiktighet när det fattas beslut om t.ex. kravnivåer så att den enskilde inte åläggs orimligt långtgående krav. En överklagandeprocess kan kosta både tid och pengar. Det kan heller inte förutsättas att den enskilde har den kompetens som krävs för att angripa myndighetsbeslutet. Vidare finns det verksamhetsutövare som litar på att tillsynsmyndigheten fattar välgrundade beslut och därmed anpassar sig efter dem utan att klaga.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen således att arbetet med praxisbildning bäst bedrivs såsom sker redan idag, nämligen i takt med uppkommet behov och efter noggranna överväganden av både miljö- och hälsoskyddsnytta samt verksamhetsutövarens behov av en rättssäker myndighetsutövning.

Slut



Bilaga

Strategiskt arbete med praxisbildning – skrivelse från Katarina Luhr m.fl. (MP)