

Kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län för brister vid handläggningen av ett tillsynsärende

Anmälan

AA framförde följande i en anmälan, som kom in till JO den 28 maj 2008, mot Länsstyrelsen i Skåne län.

Länsstyrelsen hade i egenskap av tillsynsmyndighet i ett beslut den 19 juni 2007 felaktigt godkänt den efterbehandling som Swerock AB hade gjort i en bergtäkt på fastigheterna F 1:22 m.fl. Efter överklagande hade miljödomstolen upphävt beslutet och återförvisat frågan om efterbehandling till länsstyrelsen för fortsatt handläggning. Miljödomstolen konstaterade i domskälen att slänterna i täktens brytningsområde inte hade utformats som terrasser och att en täktsjö hade etablerats, vilket uppenbart stred mot två av villkoren i täkttillståndet men att länsstyrelsen likväl hade godkänt efterbehandlingen. AA framförde att så grova brott mot villkoren i tillståndet torde vara ett brott som borde utredas. Bristande tillsyn från länsstyrelsens sida hade möjliggjort stora överuttag av massor i täkten. Länsstyrelsen hade inte heller beivrat att överuttag av sten hade gjorts inom naturreservat. Länsstyrelsen var som tillsynsmyndighet enligt 26 kap. 2 § miljöbalken skyldig att anmäla brott till polis- eller åklagarmyndighet. Sammanfattningsvis anmäldes länsstyrelsen som tillsynsmyndighet

- a) för den brist på tillsyn som gjort det möjligt för Swerock att göra ett stort överuttag av sten i stenbrottet,
- b) för sitt försök att maskera sin brist på tillsyn genom att försöka godkänna en i stort sett obefintlig efterbehandling av stenbrottet,
- c) för att länsstyrelsen hade valt att försöka godkänna efterbehandlingen i stället för att utreda brott mot miljöbalken,
- d) för att länsstyrelsen fortfarande inte hade utrett frågan om miljöbrott, avseende att produktionsvolymerna i stenbrottet överskridits,

- e) för att länsstyrelsen fortfarande inte hade lagfört Swerock för miljöbrott, efter att Swerock grovt hade överskridit de produktionsvolymerna som täkttillståndet, enligt sitt krav på återställande, medgav,
- f) för att länsstyrelsen inte hade lagfört Swerock för att utanför gällande tillstånd brutit sten i ett naturvårdsområde,
- g) för att länsstyrelsen själva begått lagbrott när de i egenskap av tillsynsmyndighet har överskridit sina befogenheter genom att låta Swerock avvika från täkttillståndet, t.ex. för att i strid med täkttillståndet och utan erforderligt marklov ha skapat en sjö i botten av stenbrottet.

Utredning

Länsstyrelsen i Skåne län anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som framförts i AA:s anmälan till JO. Länsstyrelsens yttrande, daterat den 26 augusti 2008, hade i huvudsak följande innehåll.

Frågan om länsstyrelsens tillsyn (punkt a)

När det gäller frågan om hur mycket tillsyn länsstyrelsen har genomfört är det helt riktigt att tillsynen inte har skett i erforderlig utsträckning. Det bör dock nämnas att tillsyn har skett, bl.a. i samband med att länsstyrelsen den 6 februari 2002 förbjöd Swerock AB att avleda grundvatten från tälten i samband med att bolaget började bryta det område som idag är en vattensamling.

I och med att miljöbalken infördes 1998 innebar tillståndprocessen en ökad arbetsbelastning för både tillståndssökande och länsstyrelsen. Kapaciteten i form av tjänster vid länsstyrelsen ökade inte i samma takt med resultat att tillsynen blev lidande.

Länsstyrelsen har på senare tid frigjort ytterligare en del av en tjänst för att skapa bättre balans. Med början under hösten 2008 kommer vi att prioritera tillsynen betydligt mer än tidigare, vilket leder till att alla tälter i Skåne där länsstyrelsen har tillsyn kommer att besökas minst en gång vart annat år. Det finns 144 tälter i Skåne (37 bergtälter, 79 sand/grus/möräntälter, 15 torvtälter, 7 lertälter, 6 övriga tälter) varav länsstyrelsen har tillsynsansvar för ca 55 tälter. Där det finns anledning att följa utvecklingen mera noga kommer besök att ske oftare (varje år), t.ex. om vi sett brister tidigare eller tälten närmar sig tidpunkten för efterbehandling och avslutning. Det bör dock understrykas att det redan idag utförs en hel del tillsyn men den har i första hand styrts av akut uppkomna behov.

Det faktum att länsstyrelsens tillsyn inte har varit tillfyllest fritar inte på något vis de olika bolagen som bedriver täktverksamhet från att följa de villkor som finns uppsatta i respektive beslut.

Frågan om överuttag (punkt a, d, e och f)

När det gäller frågan om överuttag så fick bolaget tillstånd 1994 till att bryta sammanlagt 2 750 000 ton berg. Enligt produktionsuppgifterna har 1 961 257 ton brutits ut, vilket innebär att det återstår 788 743 ton som inte är utbrutet.

De beräkningar som AA hänvisar till där det påstås att det har skett ett överuttag grundar sig på vissa antaganden om yta och täkt djup som inte är riktiga. Beräkningarna ger vid handen att det har skett ett uttag av totalt 4 752 800 ton, vilket ger ett överuttag på 2 000 000 ton eller 2 791 543 ton mer än bolaget har redovisat.

När tillstånd gavs 1994 till att bryta sammanlagt 2 750 000 ton berg hade det redan innan skett brytning. En förutsättning för att kunna räkna på det sätt som har skett är att man har exakta data om höjd- och ytförhållanden både före och efter vilket inte är fallet. Ett litet fel i längd, bredd och höjd kommer att påverka volymen med en faktor 3.

Ett av antagandena är direkt felaktigt. Beräkningarna utgår från att bolaget först brutit ut ner till 30 m.ö.h. och sedan dessutom brutit ut det som nu är en vattensamling. I själva verket så ligger täktbotten runtom vattensamlingen på en nivå av drygt 40 m.ö.h. Vattensamlingens botten ligger på drygt 30 m.ö.h. Bolagets avsikt enligt täktplanen var att hela täktytan skulle ner till 30 m.ö.h., men det arbetet avbröts av länsstyrelsens beslut.

Beräkningarna utgår från ett brytdjup på i medeltal 40 meter. Täktbotten låg 1994 på ca 67 m.ö.h. Nu ligger den på drygt 40 m.ö.h. förutom där vattensamlingen finns. Det innebär att brytdjupet är högst 27 m förutom vattensamlingen. Beträffande ytterområdena hade de i stora delar redan sitt utseende 1994, vilket framgår av bilagda flygfoton. Flygfotona är tagna 1996 och 2002 (bilaga 4). Utgångspunkten för täkt-tillståndet är 1994, men om ett så kraftigt överuttag har skett som påstås borde det rimligen ha skett under hela tillståndstiden. Därför ger flygbilderna en bra inblick i utvecklingen även om de inte är tagna exakt när brytningen påbörjades respektive avslutades. Åren 1994 och 1995 bröts ca 560 000 ton ut. Efter 2002 bröts endast 60 000 ton. Att ta med yttertyrorna är således inte relevant. Brytning inom yttertyrorna har sannolikt endast skett i mycket begränsad omfattning efter 1994 eftersom de områdena redan var utbrutna. Täktverksamheten har pågått sedan början av 1900-talet, först i blygsam skala och sedan allt mer omfattande från 40-talet och framåt.

I beräkningarna anges att innerytan är 26 400 m². Denna yta innehåller även delar av de slänter som är resultatet av brytning från +67 m till +40 m. Om vi accepterar den ytan (en granskning av underlaget ger vid handen att 26 400 m² är i största laget) och lägger till den volym som brutits där nu vattensamlingen finns ger det ((26 400 m²*27 m +27 500 m³)*2,6 ton/ m³) 1 924 780 ton. Detta ligger nära det faktiska uttaget som är redovisat till 1 961 257 ton.

Länsstyrelsen anser att grundantagandena i beräkningarna om både djup och ytteryta är felaktiga och direkt vilseledande. Det finns således inget skäl att misstänka att något överuttag i relation till tillståndsgiven mängd har skett utifrån dessa beräkningar.

I beräkningarna förs även ett resonemang när det gäller överuttag i ytterområdena som grundar sig på att täktväggen stupar mycket mer än 1:1 som efterbehandlingsplanen anger. Detta skulle om det var korrekt innebära att den slänt som lämnas bara innehåller 1/3 av det material som en slänt med lutningen 1:1 skulle göra. Länsstyrelsen har varit ute i tälten och mätt med en handburen GPS. GPS:en kalibrerades före mätningarna nere vid Laholmsbukten för att ge rätt höjd. Det kan trots detta finnas ett systematiskt fel som gör att alla punkter antingen är för höga eller för låga (sannolikt skall alla de inmätta punkterna vara ett par meter lägre). En handhållen GPS av detta slag ger inte absolut säkra värden, men eftersom det finns så många mätvärden kan man ändå dra vissa slutsatser. En slutsats är att lutningen i tälten från krönet till botten är ca 1:1, vilket anges i efterbehandlingsplanen. Däremot är de terrasser som finns 20 meter höga istället för 10 meter som de skulle vara. Det är vidare sannolikt att slänten har en aningen konkav lutning. En strikt återställning enligt efterbehandlingsplanen skulle innebära att massor behöver tas in i tälten för att åstadkomma tiometershyllor, vilket således innebär att det finns grund för att misstänka att det har tagits ut för mycket massor på vissa ställen i tälten, men eftersom botten (förutom vattensamlingen) ligger på mellan 40 och 45 m.ö.h. istället för 30 m.ö.h. som anges i täktplanen finns inget fog för att misstänka att tillståndsgivna mängder har överskridits.

Bolaget har, i ansökan till miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen om ändring av villkor i tillståndsbeslutet från 1994, i sin argumentering påtalat att "för att någon form av terrassering skall kunna uppnås genom att tillföra massor skulle det krävas att enorma mängder massor tillförs". Det innebär ett medgivande av att det har skett ett överuttag i den meningen att man har gått för långt in i tälten, men de mätningar som länsstyrelsen har utfört ger inte skäl att anta att uttaget i slänterna har den dimensionen som antyds i beräkningarna som AA stödjer sig mot.

När man betraktar en brant nedifrån eller uppifrån upplevs den ofta som brantare än den är i verkligheten. Enda sättet att bestämma lutningen är att mäta in området vilket länsstyrelsen har gjort om än översiktligt (bilaga 6). De antaganden som görs i

beräkningarna om ett överuttag av 2/3 av släntvolymen, överstämmer inte med de mätningar som länsstyrelsen har genomfört. Även i detta avseende anser länsstyrelsen att beräkningarna är vilseledande.

Frågan om godkännande av tälten (punkt b, c och g)

När bolaget upprättade efterbehandlingsplanen inför tillståndet som gavs 1994 angav bolaget att det hade för avsikt att slänterna skulle terrasseras, med terrasser som är ca 10 meter höga. Av efterbehandlingsplanen framgick även att avvikelser från terrasseringarna kan bli aktuella genom att slänterna utflackas beroende på att berget ställvis är kraftigt genomslätt av sprickor. Länsstyrelsen ställde som villkor att "Brytningsområdets slänter skall utformas som terrasser. De skall avrundas mjukt vid släntkrön och släntfot samt i övrigt mjukt anpassas till angränsande terräng". Det framgår inte av beslutet hur länsstyrelsen resonerade mot bakgrund av den information som fanns tillgänglig om bergets sprickighet.

Den efterbehandling som har genomförts bryter mot villkoret i den meningen att terrasserna på en del ställen har eroderat på grund av sprickor i berget samt att trappstegen har varit för höga, 20-25 meter istället för 10 meter. En erodering som innebär att man får en rasbrant är generellt sett säkrare, än en trappa med 10 meters stup, när rasbranten väl har satt sig och stabiliserats, vilket normalt sker naturligt.

När bolaget började bryta ut material mellan nivån 40 m.ö.h. och 30 m.ö.h. läckte det in så mycket grundvatten att bolaget började pumpa bort detta för att kunna frakta ut det utsprängda bergmaterialet. Länsstyrelsen förbjöd denna bortledning av grundvatten år 2002. Då bildades vattensamlingen. "Sjöbotten" ligger på en nivå av ca 30 meter ö.h. Bolaget hade vid det tillfället kunnat söka om vattendom, alternativt ändring av villkor. Detta skedde dock inte.

När länsstyrelsen 2007 godkände efterbehandlingen accepterades vissa avvikelser från villkoren i beslutet från 1994. Miljödömsstolen undanröjde det beslutet med motiveringen att länsstyrelsen inte haft befogenhet att medge undantag från villkor i täktstillstånd. Länsstyrelsen anser idag att det var fel att godkänna efterbehandlingen så som skedde. Länsstyrelsen har åtalsanmält bolaget för att de har brutit mot villkor 1, 4 och 5 i tillståndet från 1994. Det är inte länsstyrelsen som skall göra en brottsutredning. Vid misstanke om att ett miljöbrott har begåtts skall länsstyrelsen lämna över ärendet till åklagare och polis vilket nu har skett.

Bolaget har ansökt om ändrade villkor och den ansökan är nu föremål för prövning hos miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. I det sammanhanget kommer det att göras en bedömning om och i så fall i vilken utsträckning villkoren kan ändras. Det är sedan länsstyrelsens uppgift att som tillsynsmyndighet tillse att bolaget lever upp till de krav som ställs.

Tälten ligger nära Båstads samhälle. Tälten har funnits under lång tid och samhället har vuxit. Idag hade det sannolikt inte varit möjligt att få tillstånd till en täkt med den placering som denna täkt har.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis tolkar länsstyrelsen det som att AA anser att den bristande tillsynen från länsstyrelsens sida har möjliggjort för Swerock att ta ut för mycket material på ett sätt som strider mot täktstillståndet, samt att länsstyrelsen felaktigt har godkänt efterbehandlingen av tälten.

Länsstyrelsens tillsyn har inte varit tillfredställande. Länsstyrelsen finner inte några skäl att misstänka att något överuttag har skett utifrån de beräkningar som AA presenterar.

Bolaget har brutit mot villkor i tillståndsbeslutet. Länsstyrelsen har överlämnat det ärendet till åklagare för vidare hantering.

Miljödömsstolen har undanröjt ett beslut som länsstyrelsen inte hade befogenhet att fatta. Frågan om efterbehandling av täktområdet är föremål för nu pågående prövning hos miljöprövningsdelegationen.

AA kommenterade yttrandet.

Rättslig reglering

Enligt 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken samt 4 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken och dess bilaga 1, punkterna B10-B12, utövar länsstyrelsen tillsyn över bl.a. tillståndspliktiga täkter.

Tillsynen ska enligt 26 kap. 1 § miljöbalken säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Av 26 kap. 9 § framgår att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska efterlevas.

Enligt 26 kap. 2 § miljöbalken är tillsynsmyndigheten skyldig att vid misstanke om brott anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten. Enligt förarbetena (prop. 1997/98:45, del 2, s. 267) ska tillsynsmyndigheten inte själv göra någon bedömning av om överträdelsen kan föranleda fällande dom eller om det är ett ringa brott utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt förelegat, vem som är ansvarig för överträdelsen i straffrättslig mening och liknande bedömningar ska ske i den efterföljande brottsutredningen.

Enligt 29 kap. 4 § 2. miljöbalken kan det utgöra en straffbar överträdelse, otillåten miljöverksamhet, att med uppsåt eller av oaktsamhet bryta mot bestämmelser i ett tillstånd eller beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken. (Bestämmelsen har fått ny lydelse den 1 juni 2008).

Bedömning

Utredningen utvisar att länsstyrelsens tillsyn allmänt sett varit bristfällig. Länsstyrelsen kan inte undgå kritik för detta.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen är tillsynsmyndigheten skyldig att vid misstanke om brott göra anmälan till polis- eller åklagarmyndighet. En förutsättning är enligt förarbetena att en straffbar överträdelse kan konstateras.

Av utredningen framgår att länsstyrelsens beslut den 19 juni 2007 om godkännande av efterbehandling av bergtäkten upphävdes och återförvisades av miljödomstolen genom domen den 5 november 2007. Miljödomstolen konstaterade utifrån länsstyrelsens beslut att slänterna i täkten inte hade utformats som terrasser och att en täktsjö hade etablerats och uttalade att det stred uppenbart mot två av villkoren i täkttillståndet. Domstolens uttalande i samband med återförvisningen var ägnat att ge tillsynsmyndigheten anledning att omgående utreda frågan om åtalsanmälan (jfr

Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn, NFS 2001:3, till 26 kap. 2 § miljöbalken, där det framgår att anmälan bör ske i nära anslutning till överträdelsen). Myndighetens ställningstagande i frågan om åtalsanmälan dröjde dock nio månader efter miljödomstolens uttalande. Det har inte framkommit något som motiverar en så lång tidsutdräkt. Även i detta hänseende förtjänar handläggningen kritik.