



Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2017-11-20

Diarienummer: 2017-11999

Miljötillsyn

Jennica Kjällstrand

Telefon 031-368 39 21

E-post: jennica.kjallstrand@miljo.goteborg.se

Yttrande till Miljö- och energidepartementet över M2017/01714/Me, betänkande Miljötillsyn och sanktioner, en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

Stadsledningskontoret har skickat över remissen till miljö- och klimatnämnden som ska svara direkt till Miljö- och energidepartementet senast den 8 januari 2018.

Förslag till beslut

Miljö- och klimatnämnden skickar över miljöförvaltningens förslag som eget yttrande till Miljö- och energidepartementet.

Ärendet

Regeringen beslutade den 14 april 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken. Syftet med utredningen är att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen. Detta för att den ska bli mer enhetlig och effektiv och bidra till att miljö kvalitetsmålen nås samt att fler miljöbrott upptäcks, utreds och beivras.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningens synpunkter framgår av det bifogade förslaget till yttrande.

Göteborg den 12 december 2017

Anna Ledin
Direktör



Yttrande
2017-12-19

Miljö- och energidepartementet

Yttrande över M2017/01714/Me, betänkande Miljötillsyn och sanktioner, en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

Sammanfattning

Regeringen beslutade i april 2016 att ge en särskild utredare i uppgift att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken. Syftet var att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv och bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås samt att fler miljöbrott upptäcks, utreds och beivras.

Vi är överlag positiva till utredningen. Den är väl genomarbetad, beskriver miljötillsynen idag på ett utförligt sätt och ger många bra och välargumenterade förslag på hur tillsynen kan förbättras. Vi håller med om att det finns goda förutsättningar att få till stånd en effektiv miljötillsyn med dagens organisation. Det är styrningen av tillsynen som behöver stärkas.

Med tydligare styrning, gemensamma mål och genom att vi tillsynsmyndigheter samordnar oss kan vi rikta våra samlade resurser åt samma håll. På så sätt kan vi tillsammans göra kraftfulla satsningar för att nå miljömålen. Dessutom kommer det att gynna samsyn och hjälpa oss att agera mer enhetligt. En utvecklad dialog med näringslivet och andra intressenter kan bidra ytterligare till en hållbar utveckling.

Kort bakgrund

Miljötillsynen ska främja miljöbalkens syfte om en hållbar utveckling, dvs bidra till att miljö kvalitetsmålen nås, operativt upptäcka och ingripa mot överträdelser samt främja företagens egna arbete för att följa lagen. Tillsynen ska vara tydlig och förutsägbar och det ska vara lätt att göra rätt. Redan i propositionen till miljöbalken 1997 stod det att tillsynen skulle skärpas i syfte att nå miljöbalkens mål, att tillsynen måste effektiviseras och att de centrala tillsynsmyndigheterna skulle ge vägledning. Flera utredningar har de senaste åren pekat på brister som gör att önskad enhetlighet och effektivitet inte nås och menat att en orsak kan vara att tillsynen är decentraliserad.

Utredningen

Regeringen beslutade i april 2016 att ge en särskild utredare i uppgift att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken. Syftet var att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv och bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås samt att fler miljöbrott upptäcks, utreds och beivras. I somras överlämnade Miljö tillsynsutredningen sitt betänkande *Miljö tillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet till regeringen*.

- Vi är överlag positiva till innehållet i utredningen. Den är väl genomarbetad, beskriver miljö tillsynen idag på ett utförligt sätt och ger många bra och välargumenterade förslag på hur tillsynen kan förbättras.

Synpunkter

I det följande sammanfattas de viktigaste förslagen och bedömningarna i betänkandet. Strukturen i detta yttrande utgår huvudsakligen från utredningens sammanfattning. Vi presenterar våra synpunkter i punktform efter de olika delarna.

Den övergripande organisationen för miljö tillsynen bör inte ändras

Utredarna delar i huvudsak den problembild som tidigare utredningar har lyft fram. De menar att kvaliteten på och omfattningen av tillsynen varierar mellan tillsynsmyndigheterna. Det riskerar att leda till att brister i regelefterlevnaden inte upptäcks eller åtgärdas och att osäkerhet skapas för verksamhetsutövare som kan påverka deras konkurrenskraft. Den nuvarande organisationen ger emellertid en bra grund för att de förutsättningar regeringen angivit i propositionen till miljöbalken ska kunna komma på plats. Utredarna menar att tillsynsmyndigheterna stärks i tillräcklig grad genom en tydligare och mer samlad statlig styrning, åtgärder för att öka samverkan, ett tydligare ansvar för samordning av tillsynsverksamheten, ökad styrning av hur tillsynen genomförs, insatser för att stärka och utveckla kompetensen, en utvecklad uppföljning och utvärdering samt en utvecklad dialog med näringslivet. Nuvarande organisationsstruktur bör därför inte ändras.

- Vi ställer oss bakom utredningens övergripande utgångspunkt och rekommendation att bygga upp istället för att riva ner. Vi håller med om att den nuvarande strukturen ger goda förutsättningar för en effektiv miljö tillsyn under förutsättning att tillsynsmyndigheterna stärks enligt utredningens förslag ovan (se sammanfattningen och avsnitt 8.4).
- Kommunerna har goda förutsättningar att jobba med olika hållbarhetsaspekter på ett integrerat sätt, vilket är en viktig anledning att behålla den nuvarande organisationen. Vi kan samverka med lokala företagare och andra verksamheter, andra delar av kommunen och ha en dialog med medborgarna och lokala organisationer i vår strävan efter ett hållbart samhälle.
- Det är bra att utredningen tydligt tar ställning mot Miljö myndighetsutredningens slutsats att all miljö tillsyn ska samlas hos en ny statlig myndighet eller att tillsynen ska flyttas från kommunerna till länsstyrelsen (andra stycket sid 187). Vi instämmer också i att det faktum att vissa kommuner har svårare att klara sitt tillsynsuppdrag inte ska tas som intäkt för att kommuner generellt sett inte ska ha ansvar för miljö tillsynen (avsnitt 8.4, sid 186).
- I avsnitt 8.3 beskrivs hur tillsynen är organiserad inom andra områden. Utredningen ger, trots att den förordar att den nuvarande organisationen ska behållas, en fördelaktig bild av statlig styrning, som vi inte helt instämmer med. Till exempel menar författarna att kvalitén och rättssäkerheten inom djurskyddet

har ökat sedan länsstyrelsen tog över tillsynen trots att antalet kontroller har minskat drastiskt. Vi undrar om kvalitén och rättssäkerheten verkligen har ökat när kontrollerna har minskat. Hur går det att veta hur djurskyddet fungerar om det inte är kontrollerat? Hur säkerställs det att alla verksamheter behandlas likvärdigt? Även Arbetsmiljöverket och Kemikalieinspektionen genomför relativt få tillsynsbesök per år. Strålskyddsmyndighetens tillsyn har nyligen föreslagits att flyttas över till kommunerna. Motivet till detta är att öka tillsynen över verksamheter.

Regeringen bör utveckla en mer sammanhållen styrning

För att värna miljöbalkens bärande tanke om ett sammanhållet regelsystem menar utredarna att det är viktigt att det finns ett helhetsperspektiv i såväl regeringens styrning av de statliga myndigheterna som i de statliga myndigheternas styrning och vägledning av kommunerna. De bedömer att regeringens styrning och uppföljning av de centrala myndigheterna och länsstyrelserna är avgörande för att dessa i sin tur ska kunna stödja tillsynsmyndigheterna i sitt tillsynsuppdrag på ett effektivt och enhetligt sätt.

- Vi instämmer i att styrningen från de statliga myndigheterna behöver stärkas och även samordningen dem emellan.
- De centrala tillsynsvägledande myndigheterna behöver samverka med varandra. Tillsammans kan de skapa en kraft bakom tillsynen genom att komma överens och fokusera de myndighetsgemensamma resurserna till områden som bedöms vara angelägna för att uppnå miljökvalitetsmålen.
- Vi håller med om att miljötillsynen har betydelse som styrmedel för att nå globala och lokala hållbarhetsmål. Den samhällsekonomiska nyttan kan också lyftas.
- Vi instämmer i förslagen i avsnitt 15.1.2 om tydligare krav på hur tillsynen ska planeras och genomföras. Idag finns krav på behovsutredning och tillsynsplan men de kan utformas på vilket sätt som helst. Detta innebär svårigheter i jämförelser och hur man bedömt behoven. Det är bra om detta styrs upp bättre.

En tydlig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för tillsyn

I uppdraget ingick att undersöka om det finns behov av att ändra eller förtydliga principerna för fördelning av ansvaret för tillsyn och om reglerna avseende överlåtelse och återtagande av tillsyn är ändamålsenliga. Utredarna menar att dagens regler är ändamålsenliga och att det inte finns anledning att ändra principerna för fördelning av ansvaret nu, men att justeringar kan behövas på sikt.

- Vi instämmer i att de principerna för fördelning av tillsynen som finns idag är bra och att det finns några delar man bör titta vidare på, på sikt.
- Vi rekommenderar att det införs ett krav på överenskommelse om det är flera tillsynsmyndigheter som har ansvaret för samma objekt (avsnitt 11.2.1).
- I avsnitt 11.2.2 behandlas ansvaret för tillsyn av förorenade områden. Det är bra att naturvårdsverket får ett uppdrag att tydliggöra ansvarsfördelningen för nedlagda verksamheter som inte längre är tillståndspliktiga. På sid 216 redogörs för hur länsstyrelsen respektive Naturvårdsverket anser att tillsynsansvaret för

förorenade områden ska fördelas. Vi menar att det bör vara tillsynsmyndighetens kompetens som styr fördelningen. Om ansvaret som en utgångspunkt läggs hos länsstyrelsen bör det införas en möjlighet att överlåta ansvaret till en kommun.

- Vi håller med om att dagens regler för överlåtelse av tillsyn är ändamålsenliga (avsnitt 11.3). Möjligheten till överlåtelse bör utvidgas till fler områden. Det är bättre att möjlighet till överlåtelse finns och att kraven för överlåtelse tydliggörs och skärps. Det bör införas möjlighet till överlåtelse av tillsyn från statlig myndighet till kommun inom fler områden än vad som är fallet idag. Ett exempel är Kemikalieinspektionens tillsyn över primärleverantörer. Idag uppstår en ineffektivitet i tillsynen på kemiska produkter och varor när tillsynen på dem är uppdelad på kemikalieinspektionen och kommunen beroende på ursprunget (se vidare sid 220 och framåt, där detta föreslås och utvecklas i utredningen).
- Vi anser även att det bör utredas om tillsynen över Trafikverkets verksamhet, exklusive infrastrukturprojekten, ska föras över från kommunerna till staten, och då förslagsvis till Naturvårdsverket. Trafikverket är en verksamhetsutövare som bedriver samma verksamhet över hela landet. Kommungränserna är ingen naturlig avgränsning för verksamheten. Idag kan det bli olika bedömning av en och samma väg beroende på i vilken kommun den är.
- Det bör införas en möjlighet för en kommun att överlämna visst tillsynsansvar till länsstyrelsen om kommunen inte klarar av uppgiften. Det kan vara en liten kommun som har en udda anmälningspliktig verksamhet som man inte har tillsynskompetensen för. Det är bra om ett avtal kan göras med en angränsande kommun, men om inte detta är möjligt så ska länsstyrelsen kunna ta tillsynen. Vi delar alltså utredningens förslag om att det i undantagsfall ska finnas en möjlighet för en kommun att överlåta tillsyn till länsstyrelsen (sid 220 och framåt) och att det inte bara ska begränsas till förorenade områden.

En ökad samverkan mellan myndigheterna

Utredningen föreslår att Naturvårdsverkets roll som samlande miljömyndighet och övriga tillsynsvägledande myndigheters ansvar att delta i samordningen av miljötillsynen tydliggörs och att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ner. Samtliga centrala myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning bör dessutom ta initiativ till en överenskommelse mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna, där myndigheterna tydligt reglerar hur de tillsynsvägledande uppgifterna ska fördelas.

- När kommunerna bedriver tillsyn gör vi det oftast utifrån alla områden samtidigt. Vi ser inget problem med att vi har flera tillsynsvägledande myndigheter, bara de samordnar sig.
- Vi håller med om att Naturvårdsverket bör vara den naturliga myndigheten att hålla samman vägledningen inom miljöbalkens område. Det är bra att utredningen föreslår detta och att Naturvårdsverkets uppdrag angående vägledning ska förtydligas.
- Vi delar utredningens bedömning att det ska tydliggöras vilken myndighet som vägleder om vad. Se avsnitt 12.4.2 om ansvarsfördelningen mellan centrala myndigheter och länsstyrelsen angående tillsynsvägledning.

- Vi delar även bedömningen att det inte alltid måste vara länsstyrelsen som vägleder kommunen utan att det kan ske direkt från en central myndighet.
- I utredningen ”Vägledning för bättre tillsyn” föreslogs, utifrån omfattande kritik av hur ToFR fungerade, att Miljösamverkan Sverige skulle få uppdraget att samordna och utveckla tillsynsvägledningen. Vi håller med om den här utredningens slutsats att det är fel väg att gå att bara flytta verksamheten och ansvaret till en annan organisation. Det är bättre att försöka att lösa grundproblemet till varför vi inte tycker att tillsynsvägledningen har fungerat.
- Vi anser att det inte är nödvändigt att den tillsynsvägledande myndigheten själv bedriver tillsyn inom området. Det viktiga är att tydliggöra vad vägledningen innebär. Vi delar det som Stockholms miljöförvaltning i flera sammanhang har fört fram angående vad tillsynsvägledningen ska bestå av:
 - Normerande inspektioner
 - Anordna gemensamma tillsynskonferenser
 - Gemensam webbplats
- I flera olika sammanhang har det framförts önskemål om nationella branschexperter (avsnitt 14.5). En synpunkt är att man inte behöver ha branschexperter inom alla områden kontinuerligt. En branschexpert skulle kunna utses över en viss tid för speciella aktuella frågor eller områden. Det är också viktigt att beakta sårbarhetsaspekten om det bara är en person som är expert.

Miljösamverkan

Utredarna bedömer att både Miljösamverkan Sverige och de regionala miljösamverkansorganen är av avgörande betydelse för en effektiv och enhetlig tillsyn. Utredarna ser emellertid inte att en formalisering skulle vara ägnad att stärka samverkan, utan snarare riskera att motverka en behovsstyrd utveckling. Det är dock av yttersta vikt att en robust finansiering av Miljösamverkan Sveriges arbete kan säkerställas.

- Vi har goda erfarenheter av Miljösamverkan Västra Götaland och instämmer i att finansieringen för miljösamverkan behöver säkras.

Utredarna menar att kommunernas samverkan med varandra behöver öka. För att åstadkomma detta bör regeringen ge länsstyrelserna i uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan mellan de kommuner som länsstyrelsen funnit vara i behov av samverkan.

- Det är ett bra förslag att stärka länsstyrelsens roll i att förhandla fram en samverkan mellan kommuner (avsnitt 12.6). Det är viktigt att tydliggöra hur stort länsstyrelsens mandat ska vara och om de ska kunna tvinga kommuner till samverkan. Det kan vara svårt att tvinga kommuner att samverka med varandra.
- Vi tycker inte att en tvingande samverkan ska ske utifrån hur många handläggare som finns i en kommun. Det ska vara möjligheten att utföra sitt uppdrag som ska vara styrande. Några exempel är antalet verksamheter inom kommunen inom olika områden och vilka miljöproblem inom kommunen som är aktuella. Det kanske räcker med två inspektörer i en kommun beroende på hur många och vilka verksamheter som finns där. Även om det finns flera inspektörer kan det vara sårbart utifrån att kompetensbrist ändå kan uppstå inom vissa områden.

- Om tillsynen brister i en kommun inom ett område (det måste inte vara brist inom all tillsyn) skulle länsstyrelsen i sin granskning i första hand kunna begära en redovisning av hur kommunen ska lösa bristen, i andra hand föreslå samverkan med annan kommun och i sista hand, om inte detta görs eller inte fungerar, ta tillbaka överlåten tillsyn eller ta över tillsyn från kommunen.
- Det bör även tydliggöras om länsstyrelsen kan föreslå samverkan med en kommun i ett annat län.
- I avsnitt 16.1 föreslås att länsstyrelsen ska få befogenhet att förelägga en kommun som inte sköter sitt uppdrag. Det borde räcka med de möjligheter länsstyrelsen har redan idag. När de granskar en kommun och påpekar vad som ska rättas till borde en kommun följa det. Om inte detta räcker kan det vara bra att det blir ett beslut. Se även avsnitt 12.6. Om inte en kommun sköter sitt uppdrag ska länsstyrelsen kunna fatta beslut om samverkan med annan kommun eller att de tar över tillsynen. Om det måste vara ett föreläggande utifrån granskningen om vad kommunen ska göra i första hand innan man kan kräva samverkan eller övertag så är förslaget bra. Om inte så borde det räcka med att tydliggöra att länsstyrelsen kan fatta beslut om samverkan eller övertag.

Gemensamma mål för tillsynen och en strategi för att uppnå dessa

En förutsättning för en effektiv och enhetlig tillsyn är att det är tydligt vad som förväntas av tillsynsmyndigheterna. Här spelar tillsynsvägledningen en avgörande roll. Utredarna menar att brister i samordningen är en bidragande orsak till de stora skillnaderna i hur tillsynen planeras och genomförs av tillsynsmyndigheterna. De föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att, i samråd med berörda tillsynsvägledande myndigheter, ta fram nationella mål för tillsynen och en strategi för att uppnå målen (en nationell miljötillsynsstrategi).

- Vi ställer oss bakom utredningens förslag att ta fram nationella mål för miljötillsynen och en strategi för att uppnå målen (avsnitt 14.3). En nationell strategi kan tydliggöra vad som är viktigt på nationell nivå och skapa en större kraft att lösa nationella mål eller problem.
- Vi deltar gärna i ett arbete med att ta fram nationella mål och indikatorer för miljötillsynen med fokus på att miljömålen ska uppnås. Vi har redan i dag tagit fram tillsynsmål för vår verksamhet som tar sin utgångspunkt i miljölagstiftningen och styr mot miljömålen.
- Vi delar inte utredningens bedömning att det råder en osäkerhet hos tillsynsmyndigheterna om hur vi ska planera, prioritera och genomföra tillsynen för att det inte finns en nationell strategi (första stycket sid 257). Vi behöver komplettera den nationella strategin med vad som är viktigt på lokal nivå när vi prioriterar.
- Avsnitt 14.6 beskriver principer för hur tillsynen ska genomföras. Vi instämmer i att det i vissa fall kan finnas ett behov att ta fram gemensamma riktlinjer och ser gärna att Naturvårdsverket fortsätter det arbete de har påbörjat.

Utredarna menar att en annan förutsättning för att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv är digitalisering av

myndigheternas processer och informationshantering. Här kan vi se att myndigheter inom andra tillsynsområden har kommit längre med att använda dagens teknik för att skapa förutsättningar för en effektiv och enhetlig tillsyn. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att lämna förslag om hur digitala lösningar för miljötillsynen kan utvecklas.

- Vi instämmer i att digitalisering är ett verktyg för att driva ökad nytta hos verksamhetsutövarna, stödja en enhetlig tillsyn med minskade kvalitetskillnader och effektivisera handläggningen i stort. Naturvårdsverkets utforskande arbetsmodell kring IED och sitt regeringsuppdrag kring smartare miljöinformation har goda förutsättningar att fungera som modell för utvecklingen.

Insatser för att stärka professionen

En grundläggande förutsättning för att myndigheterna ska kunna genomföra tillsynen rättssäkert och med kvalitet är att myndigheten har tillgång till en tillräcklig och relevant kompetens. Enligt utredningen finns det behov av att höja statusen på miljöinspektörernas profession. En tydlig yrkesidentitet med fokus på förmåga att hantera myndighetsutövandet effektivt på ett sätt som är förenligt med bland annat den statliga värdegrunden torde bidra till ökad legitimitet både inom myndigheten och i förhållande till tillsynsobjekten.

Utredningen föreslår bland annat att det införs en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som anger att den personal som utför tillsyn ska ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samråd med representanter för övriga miljöbalksmyndigheter och akademien ta fram kriterier för vilken kompetens som behövs inom tillsynen och ett förslag till en plan för fort- och vidareutbildning för personer som arbetar med miljötillsyn.

- Vi instämmer i att det finns ett behov av att höja statusen på yrket miljöinspektör och att en tydlig yrkesidentitet kan bidra till det. Det är bra att tydliggöra kompetenskraven, bara de inte blir för detaljerade. Förslaget i avsnitt 13.1.2 om att Naturvårdsverket ska få ett uppdrag att ta fram kriterier för kompetensbehov inom miljötillsynen är bra. Det är positivt att man resonerar om att kompetensen ska beskrivas på tre nivåer: gruppens kompetens, medarbetarens individuella grundkompetens och specialistkompetens.
- Vi är tveksamma till att lagstifta om att de personer som utför en uppgift ska ha en viss kompetens (avsnitt 13.1.1). Det är positivt om det i en vägledning kan tydliggöras vilken typ av kompetens som behövs för att utföra ett visst uppdrag. Det viktigaste är inte att varje person ska ha all kompetens utan att myndigheten har den. På en större förvaltning kan kompetensen delas upp på flera olika handläggare/expertter. Om man lagstiftar om kompetenskravet ser vi svårigheter såsom att avgöra om personalen har relevant utbildning och erfarenhet och vem som avgör det. Vad händer om det bedöms att en person inte har det?
- Vi är mer tveksamma till förslaget i avsnitt 13.1.3 om att naturvårdsverket ska få ett uppdrag att fastställa en plan för fort- och vidareutbildning och att denna skulle kunna ske i naturvårdsverkets regi. Det är bra att det fastställs vilken kompetens en miljöinspektör anses behöva. Om man inte når upp till den finns det behov av vidareutbildning, men det bör lämnas till de olika utbildningsinstanserna att ordna, vilka kan vara både de etablerade högskolorna och universiteten men också privata företag. Naturligtvis kan även de centrala myndigheterna ha viss vidareutbildning. Miljösamverkan VGR och Halland har

startat en dialog med några högskolor och universitet om hur utbildningarna kan utvecklas och vad som eventuellt skulle kunna ske som fort- eller vidareutbildning.

- När miljöutbildningen startade en gång i tiden var det i Naturvårdsverkets regi. Sedan tog Umeå universitet över den och idag finns det flera högskolor och universitet som har en miljö(inspektörs)utbildning på olika nivåer. Från början var det en ren inspektörsutbildning men idag utbildas studenterna mer till miljövetare som ska kunna anställas bland annat som inspektörer men även som konsulter eller miljöexperter i företaget. Vi undrar om utredarna vill gå tillbaka till en renodlad inspektörsutbildning?

Uppföljning och utvärdering måste utvecklas

För att miljötillsynen ska bli, och fortsätta vara, effektiv och enhetlig krävs enligt utredningen ett kontinuerligt förbättringsarbete där erfarenheter av vad som är framgångsrikt och effektivt för att åstadkomma en regelefterlevnad tas till vara. Uppföljning och utvärdering är således avgörande. För en ändamålsenlig och effektiv uppföljning krävs att nya förutsättningar för tillsynsmyndigheterna, både vad avser strukturella och tekniska möjligheter, nyttiggörs.

Utredarna menar att den utveckling som pågår av betydelse för uppföljningen torde i kombination med förslag i andra delar av betänkandet ha förutsättningar att leda till en mer samlad och ändamålsenlig uppföljning av tillsynen.

- Vi är intresserade av att följa upp effekten av den tillsyn vi genomför. Utredarna menar att det snarare är en del av det miljöstrategiska arbetet (kapitel 15). Vi vill gärna betona att även tillsynen behöver ha en strategisk utgångspunkt och ständigt utvecklas om miljömålen på sikt ska kunna nås.
- Det kan vara lämpligt att forma uppföljningen med utgångspunkt från de föreslagna nationella tillsynsmålen.

Åtgärder för en effektivare miljöstraffrätt

Utredarna bedömer att straffrätten är viktig på miljöområdet. Det gäller emellertid att kriminalisera endast de gärningar som verkligen framstår som straffvärda och där kriminaliseringen på ett effektivt sätt faktiskt motverkar ett visst beteende.

Enligt utredningen kan en sanktionsväxling på kemikalielagstiftningens område förväntas leda till ett effektivare sanktionssystem. Utredarna föreslår att regeringen tillsätter en ny statlig utredning, en miljöstraffrättsutredning, som får i uppdrag att se över hela 29 kap. miljöbalken i syfte att skapa ett effektivt, proportionerligt och ekvivalent sanktionssystem.

I utredningens uppdrag ingår att bedöma om de principer som är styrande vid valet av sanktioner är ändamålsenliga och undersöka om vissa straffbestämmelser, särskilt överträdelse av kemikalielagstiftningen, i stället ska föras in i systemet med miljöstraffsavgifter. Straff är samhällets mest ingripande och kraftfulla medel mot oönskade beteenden. Straffsanktioner bör användas endast för de allvarligaste gärningarna.

- Vi instämmer i bedömningen i avsnitt 21.2 att principerna för val av sanktion är ändamålsenliga och inte bör ändras.

- Vi instämmer med utredningen att en sanktionsväxling på kemikalieområdet, från straff till miljöstraffsavgift, i många fall kan öka effektiviteten i sanktionssystemet (avsnitt 21.3). Vår erfarenhet är att anmälningar till polis och åklagare ofta inte leder till lagföring vilket i praktiken innebär att överträdelserna blir osanktionerade samt att systemet med miljöstraffsavgift är tillräckligt effektivt eller till och med mer effektivt än kriminalisering. Så som anges i betänkandet har tillsynsmyndigheterna god kännedom om kemikalielagstiftningen och är van att hantera regelverket och har därmed ofta bättre förutsättningar att utreda överträdelserna än polis och åklagare. Ett beslut om att betala en miljöstraffsavgift kommer i de flesta fall också nära i tid med överträdelserna. Reaktionen kommer alltså snabbare jämfört med straff, som kan komma långt efter överträdelserna.

Miljöstraffsavgiftens storlek

- Vi instämmer i förslaget att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att se över miljöstraffsavgiftens storlek i skärpande riktning. Den har inte förändrats sedan systemet infördes och det är oklart om avgiftsbeloppen är avvägda så att de blir avskräckande. Avgiftens storlek är idag lägst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.

Rätten att vara passiv

I utredningen förordas en informationsskyldighet om rätten att vara passiv när det är relevant. Rätten att vara passiv, ryms i begreppet en rättvis rättegång i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Den som är misstänkt för brott, även miljöstraffsavgift, behöver inte bidra till utredningen eller bevisningen genom att göra medgivande eller tillhandahålla belastande material.

- Vi är tveksamma till förslaget. En sådan bestämmelse riskerar att bli svår att tillämpa och behöver i så fall utredas ytterligare. Miljörätten bygger i stor utsträckning på att enskildas egna uppgifter inhämtas och läggs till grund för olika beslut. I vissa situationer kan framtvängandet av uppgifter stå i strid med rätten att vara passiv, till exempel att förena ett föreläggande med vite.

Effektivare miljöbrottsbekämpning genom bättre samverkan

Samverkan mellan tillsynsmyndigheter, polis och åklagare behöver enligt utredningen effektiviseras. Den regionala miljöbrottsbekämpningsgruppen som genomförs varierar i omfattning och behöver utvecklas. Det krävs bättre underlag och mer strategiska överväganden för att samhället ska kunna upptäcka mer allvarliga överträdelser som innebär risker för människors hälsa och miljön.

I betänkandet anges att utmärkande för miljöbrottsbekämpningen är att det inte endast är en fråga för polis och åklagare. Det är många myndigheter som på olika sätt kommer i kontakt med miljöbrottslighet: tillsynsmyndigheterna, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket och olika expertmyndigheter. Länsstyrelserna har idag ett särskilt ansvar för att verka för att en samverkan verkligen kommer till stånd på lokal och regional nivå.

- Vi anser att det finns en viss samverkan idag men att den behöver utvecklas, vara mera styrd och fortsätta vara ett krav. Vi instämmer i att det tydligt bör framgå vad som avses med samverkan och vad den syftar till samt att

länsstyrelsen även fortsättningsvis bör vara den myndighet som har uppdraget att ansvara för miljöbrotts-samverkan på lokal och regional nivå.

- En förutsättning för en fungerande samverkan inom det miljöstraffrättsliga området är att de olika aktörerna har matchande förutsättningar i form av tilldelade resurser. Ur miljötillsynsmyndigheternas perspektiv saknas resurser i form av miljöbrottsutredare och miljöåklagare. Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, REMA, som är en nationell operativ enhet inom Åklagar-myndigheten, blir en flaskhals i systemet och långa handläggningstider är i sig ett kvalitetsproblem, då information i åtalsanmälningar ofta är en färskvara.
- En följeffekt av bristande resurser hos Åklagarmyndigheten och Polisen blir att deras samverkansbehov fokuseras på att lägga över mer av det miljöbrottsutredande arbetet på miljötillsynsmyndigheterna. Det är ingen bra grund för samverkan och skapar en osäkerhet kring respektive myndighets roller och ansvar.

Ett nytt 29 kap. miljöbalken

Utredarna menar att det är angeläget att öka överskådligheten i 29 kap. och straffbestämmelsernas tydlighet. En större reform bör emellertid genomföras i samband med en sanktionsväxling. Utredarna lämnar därför inte några författningsförslag på redaktionella ändringar, men presenterar en idé om hur det skulle kunna se ut.

- Vi är positiva till förslaget att en statlig miljöstraffsutredning bör få i uppdrag att utreda hela 29 kap. miljöbalken (avsnitt 21.4.1 och 23.3). Det har gjorts många ändringar och tillägg i straffbestämmelserna sedan miljöbalken trädde i kraft 1999, men vi bedömer ändå att det finns många brister i regelverket och många av reglerna är svåra att tillämpa. Dels är vissa gärningar inte så pass allvarliga att straff är den lämpligaste sanktionen, dels är många överträdelser svåra att utreda, vilket kan leda till att brott inte kan bevisas eller att utredningen tar oproportionerligt lång tid. Dessutom är fortfarande många gärningar angivna som blankettstraffbud. Det är svårt att avgöra vad som är straffbart när inte själva gärningen är beskriven i straffregeln utan man måste söka vidare i andra författningar. För tillsynsmyndigheten, som är skyldig att anmäla misstanke om brott, är detta ett problem och framför allt är det inte rättssäkert för den enskilde. Utmärkande för straffrätten är att den ska vara förutsägbar.
- Vi anser att det är viktigt att en översyn av brottsbestämmelserna görs grundligt och frågan bör därför inte tas i samband med denna utredning. Därmed bör inte heller förslag om vilka regler som bör omfattas av systemet med miljöstraffsavgifter lämnas i denna utredning eftersom de båda system kompletterar varandra och det krävs ett helhetsgrepp.
- Vi tar inte ställning till de exempel på straffbestämmelser som kan bli föremål för en sanktionsväxling. som utredningen lägger fram i avsnitt 21.5, eftersom vi anser att det ska göras i den kommande utredningen som föreslås.
- I uppdraget ingår att ge förslag på redaktionella ändringar av 29 kap. miljöbalken för att öka kapitlets överskådlighet och bestämmelsernas tydlighet. Vi tar inte ställning till utredningens koncept för ett nytt 29 kap. eftersom vi anser att det också ska göras i den kommande utredningen som föreslås.

En bättre kompetens för att hantera miljöbrott

En effektiv miljöstraffrätt förutsätter kompetens i alla led i miljöbalkskedjan. Såväl tillsynsmyndigheter, polis och åklagare som domstolar måste ha de kunskaper som behövs för att kunna hantera mål som rör misstänkt miljöbrottslighet. Hög kompetens hos domarna är, enligt utredningen, en avgörande del i ett rättssystem och en förutsättning för att domstolarna ska upprätthålla medborgarnas förtroende och respekt.

Miljöbrottmål hanteras i dag som vanliga brottmål vid de allmänna domstolarna. Målen är få, vilket innebär att en stor del av domarkåren har liten eller obefintlig erfarenhet av sådana mål. Utredningen föreslår att de koncentreras till de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar.

- Vi anser att det krävs särskild kompetens för att döma i miljöbrottmål. Hos de domstolar som är mark- och miljödomstolar och på Mark- och miljööverdomstolen finns denna kompetens.
- Vi anser att miljöbrott ska handläggas av tingsrätterna enligt de processregler som gäller för övriga brott men att den kompetens som finns hos mark- och miljödomstolarna ska tas till vara även för handläggning av miljöbrotten.
- Vi tillstyrker förslaget att miljöbrottmål bör koncentreras till de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar (avsnitt 25.5). Dessa domstolar kommer då att få in en större mängd miljösmål och domarna får en större erfarenhet av rättsområdet. Vi upplever idag att de olika domstolarnas beslut kan skilja sig åt beroende på vilken domare det är, även om målen är snarlika. Att koncentrera målen till färre domstolar är ett bra steg på vägen mot samsyn och enhetligare domar.

En finansiering som motsvarar behoven

Utredarna skriver att det får anses visat att det finns en resursbrist inom miljötillsynen. Med hänsyn till de kostnader för samhället som skador på människors hälsa och miljön föranleder torde det vara samhällsekonomiskt motiverat att tillföra myndigheterna resurser som möjliggör en effektiv miljötillsyn. Skillnader mellan myndigheternas kostnader och intäkter för miljötillsynen bör minska. Principen om att förorenaren betalar bör följas i högre grad än i dag för att finansiera de tillsynskostnader som verksamheter och åtgärder föranleder. Vissa kostnader föranledda av tillsynsverksamheten bör emellertid inte finansieras via avgifter. Principen om att en avgift ska följas av en motprestation måste respekteras.

- Vi instämmer i att principen ”förorenaren betalar” inte följs i tillräckligt hög utsträckning idag och tillstyrker de principer för en bättre finansiering som utredarna föreslår i avsnitt 18.2.
- Det borde inte behöva vara en resursbrist i kommunerna utifrån möjligheten att ta betalt. I kommunerna är det vanligt att vi delar på prövnings- och tillsynsavgiften. Prövningsavgiften tas ofta ut som timavgift för faktiskt nedlagd tid. För större verksamheter, oftast B- och C-objekt, tas en fast årlig tillsynsavgift och för mindre, oftast U-objekt, tas en timavgift för faktiskt nedlagd tid. Kommunen bestämmer själv över sin taxa. Hanterar kommunen taxorna rätt ska det inte råda någon resursbrist för tillsyn där vi kan ta betalt.
- Det finns några områden vi inte kan ta betalt för som idag ska finansieras med skattemedel. För en del av dem skulle det kunna införas en möjlighet att ta

betalt. Det vanligaste är dock andra lagstiftningar där möjlighet till avgiftsfinansiering saknas, såsom Tobakslagen och Lagen om gaturenhållning.

- Vi bör få betalt för det arbete vi gör i remissvar vid tillståndsprovning till länsstyrelsen. Länsstyrelsen tar ut en avgift från verksamheterna för provningen och principen att förorenaren betalar bör följas. Vi borde inte, som vi gör idag, behöva belasta skattebetalaren med denna kostnad.
- Vi instämmer i att vad som kan och ska avgiftsfinansieras behöver tydliggöras. Vi har fått domstolsavgörande emot oss då vi tagit betalt för till exempel utdömande av vite. Om vi ska följa principen att förorenaren ska betala behöver vi kunna ta betalt för hela handläggningen av ett ärende. Skattebetalarna ska inte behöva stå för kostnader som orsakas av någon som missköter sin verksamhet.
- Vi delar utredarnas uppfattning att taxorna bör vara mer enhetliga över landet (avsnitt 18.4 om kommunernas finansiering). Sveriges kommuner och landsting, SKL, har tagit fram en modell som dock inte alla använder. Nu håller SKL på att utforma en ny, enklare modell. Det kommer fortsatt att vara skillnader mellan kommunerna. Detta beroende på att vi har olika kostnader i våra verksamheter och att tillsynsbehoven kan se olika ut. Underlagen behöver ändå vara tydliga och transparenta så att avgifter och behov är begripliga och jämförbara.
- Vi håller med om bedömningen att ett miljöledningssystem i sig inte skulle leda till ett mindre tillsynsbehov (avsnitt 18.5.4). Om en verksamhet har ett miljöledningssystem leder det sannolikt till att de uppfyller lagstiftningens krav bättre, att de har bättre rutiner och en bättre förståelse för miljöfrågorna. I och med det skulle systemet kunna leda till att de inte får någon extra avgift på grund av brister, eftersom det inte finns något behov av att följa upp brister.

Utredarna bedömer att finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken bör ses över och tillföras medel som motsvarar dels de avgifter som tagits ut för tillsynen, dels behovet av tillsyn som inte kan avgiftsfinansieras och dessutom medel som motsvarar behovet av tillsynsvägledning. Vidare ser de ett behov av att kommunerna ser över sina taxor och då eftersträvar att de utformas för att ge en ökad kostnadstäckning. Vad som ligger till grund för tillsynsavgifter måste bli mer transparent.

- Vi instämmer i att länsstyrelserna behöver få samma finansieringsmöjlighet som kommunerna har.
- Vi önskar ett tydliggörande när det gäller vad verksamheterna betalar för. Kan det ingå i vägledningen från Naturvårdsverket?

Kompletterande åtgärder till tillsynen

Utredningen analyserar också om tillsynen bör kompletteras med andra åtgärder (kap 19). Utredarnas bedömning är att ackreditering kan bidra till en mer effektiv och enhetlig tillsyn. Ackreditering kan också hjälpa verksamhetsutövarna att fullgöra sina skyldigheter enligt balken och därigenom bidra till att miljöreglerna får ett bättre genomslag. Ackreditering är ett formellt erkännande att en organisation har kompetens att utföra vissa specificerade uppgifter inom provning, kontroll och certifiering.

- Vi instämmer i att ackreditering i vissa fall kan leda till ett minskat tillsynsbehov hos miljömyndigheterna. Det är dock inte säkert att samhällets tillsynsbehov minskar, eftersom det sannolikt behöver införas någon form av tillsyn över ackrediteringarna. Det är inte heller säkert att verksamhetsutövarens kostnader minskar. De kan bli ålagda att någon form av kontroll ska ske av ett ackrediterat företag (som innebär en kostnad) samt få en kostnad för den tillsyn vi måste göra, även om den inte tar lika lång tid som om det inte fanns något krav på kontroll av ackrediterat företag.

För Göteborgs stad genom miljö- och klimatnämnden

Anna Ledin
Direktör