

Datum
2017-12-12
Handläggare
Åsa Gunnarsson
Miljöprövning- och miljötillsyn
asa.gunnarsson@havochvatten.se

Dnr
2938-17
Direkt
010-6986035

Mottagare
Miljö- och energidepartementet 103 33
Stockholm

Yttrande över Miljötillsynsutredningens betänkande SOU 2017:63 Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet

Havs- och vattenmyndigheten har beretts tillfälle att yttra sig över remissen. Myndigheten lämnar här följande yttrande.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. Myndigheten avstyrker dock att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ned.

Motivering

Havs- och vattenmyndigheten har koncentrerat sitt yttrande till utredningens bedömningar och förslag i kapitel 8 till 18 samt 23.

Den övergripande organisationen för miljötillsyn bör inte förändras, kap. 8

De förslag som utredningen presenterar får ses som en ansats till att förstärka möjligheterna för den befintliga tillsynsorganisationens möjligheter att bedriva ett tids-, resurs- och måleffektivt arbete. Myndigheten anser att detta i allt väsentligt är positivt. Det bör dock noteras att tillsynen i vissa sammanhang präglas av brister som är kopplade till organisationsmodellen och strukturen för tillsynsarbetet. Såväl kommuner som länsstyrelser och övriga statliga myndigheter utmanas i den dagliga verksamheten av miljötillsynens komplexitet och ett bitvis mycket skiftande tillsynsuppdrag. Behovet av samordning och styrning är uppenbart. Utredningen framhåller att såväl Kommunutredningen (Fi 2017:02) som Indelningskommittén (Fi 2015:09) alltjämt aktuella. Det är lämpligt att avvakta dessa utredningar och eventuella förändringar som kan följa av dem innan alternativa organisationsmodeller, exempelvis en centraliserad tillsynsmyndighet, utreds. Detta bör inte hindra genomförande av föreslagna förbättringsåtgärder i nuvarande system.

Systemet för tillsyn är i allt väsentligt sammankopplat med systemet för prövning på så sätt att de myndigheter som utövar tillsyn prövar också i stor utsträckning anmälningar om verksamheter eller ansökningar om tillstånd. Det gäller såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet. På kommunal nivå är den personal som arbetar med tillsyn av miljö- och

hälsoskydd ofta också verksam i arbetet med livsmedelskontroll. Eventuella organisationsförändringar bör därför noggrant övervägas för att säkerställa att provnings- och tillsynsorganisationen kan personalförsörjas.

Ett tydligare tillsynsbegrepp, kap. 9

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker att tillsynsbegreppet och vad som menas med tillsynsvägledning förtydligas.

En mer sammanhållen styrning av myndigheterna, kap. 10

Havs- och vattenmyndigheten delar utredningens bedömning att det behövs en bättre överblick och helhetssyn för att kunna bedöma om balansen i styrningen av de myndigheter som bedriver miljötillsyn och miljötillsynsvägledning är rätt.

Myndigheten anser vidare att en samlad resultatanalys av tillsynen är en förutsättning för att uppnå denna helhetssyn vilket i sin tur förutsätter att miljötillsynen redovisas digitalt så att likvärdiga uppgifter går att hämta utan att den administrativa bördan blir för stor för tillsynsmyndigheterna.

Havs- och vattenmyndigheten vill påpeka att det inom ett av myndighetens tillsynsvägledningsområden, små avloppsanläggningar, är mycket svårt att få fram uppgifter om kommunernas tillsyn. Hos många kommuner är avloppsobjekten bara delvis inlagda i digitala register och även om objekten finns i register så saknas ofta de uppgifter som behövs för att följa upp tillsynen. För att kvaliteten på de uppgifter som kommunerna lämnar ska förbättras och för att den administrativa bördan ska bli rimlig för kommunerna kan någon form av reglering av vilka uppgifter kommunerna ska registrera att behöva utredas.

En tydlig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för tillsyn, kap. 11

För de frågor i kapitlet där myndigheten har synpunkter så återfinns dessa under kap 8.

En bättre samverkan för en mer effektiv och enhetlig tillsyn, kap. 12

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker att syftet med samverkan bör framgå av miljöbalken.

Myndigheten håller också med om att en väl fungerande samverkan är av stor vikt men förhåller sig samtidigt tvekan till om de förslag som utredningen ger är tillräckliga för att ge den effekt som eftersträvas. Havs- och vattenmyndighetens bedömning är att det troligen kommer att behövas en ännu tydligare styrning mot samverkan, ett exempel är det förslag som lades i dricksvattenutredningen om uttryckligt lagkrav i vattentjänstlagen på att "Kommunen ska ta tillvara möjligheter att samverka med andra kommuner avseende vattenförsörjning".

Havs- och vattenmyndigheten avstyrker förslaget att ToFR läggs ner. Myndigheten har även tidigare, i yttrandet till Statskontorets redovisning – Vägledning för en bättre tillsyn (2014:17), ansett att ToFR inte bör avvecklas, denna bedömning kvarstår. Havs- och vattenmyndigheten föreslår istället att ToFR:s roll och uppdrag stärks och förtydligas samt att rådet tilldelas resurser för att täcka sitt uppdrag. Att rådets resurser utökas är dock en förutsättning för att projektledning och kansli ska kunna fungera. Myndigheten delar dock utredningens uppfattning om att rådet inte fungerar optimalt utan anser att ToFR behöver få en nystart. Växtskyddsrådet och Geodatarådet skulle kunna vara en förebild för hur ToFR kan organiseras. Utredningen menar att erfarenheterna visar att det är svårt att styra andras samverkan. Att förhålla sig till det påståendet är problematiskt eftersom det inte framgår vad det grundar sig i eller på något sätt exemplifieras. Havs- och vattenmyndigheten anser att det kan vara ändamålsenligt att etablera en samordnad struktur för samverkan inom olika tillsynsområden varvid Växtskyddsrådet får ses som ett första steg i förnyad riktning.

Havs- och vattenmyndigheten ser också behovet av överenskommelser mellan de centrala tillsynsvägleddande myndigheterna och länsstyrelserna för att tydliggöra ansvar och tror att det kan ge en ökad tydlighet gentemot kommunerna. Myndigheten konstaterar samtidigt att överenskommelser inte hjälper om inte myndigheterna tar sitt ansvar och följer dessa. Havs- och vattenmyndigheten anser att regeringen ska ge detta i uppdrag till berörda myndigheter.

Myndigheten delar bedömningen att Miljösamverkan Sverige och de regionala miljösamverkansorganen är av stor vikt för en enhetlig och effektiv tillsyn samt att det är viktigt att Miljösamverkan Sverige får en robust finansiering. Samtidigt måste Länsstyrelserna garantera att de projekt som Miljösamverkan Sverige sätter upp får projektdeltagare.

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker förslaget att regeringen bör ge i uppdrag till länsstyrelserna att förhandla fram en organiserad samverkan avseende miljötillsynen mellan de kommuner som länsstyrelserna har funnit vara i behov av samverkan. Myndigheten är dock tveksam till om det kommer att ge förväntat resultat när det handlar om kommuner som inte själva har något incitament för samverkan.

Insatser för att stärka professionen, kap. 13

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker förslaget att det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som anger att den personal som utför tillsyn ska ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras och att kriterier för vilken kompetens som behövs inom miljötillsynen tas fram. Kravet på formell kompetens måste dock motsvaras av utbildningsplatser och möjligheter för dem som är under utbildning att

tidigt tillgodogöra sig erfarenheter från arbetslivet så att kravet inte riskerar att leda till brist på behörig personal.

Myndigheten ser i sin roll som tillsynsvägledande att det finns ett mycket stort behov för miljöinspektörerna att vidareutbilda sig och tillstyrker därför även förslaget att en plan för fort- och vidareutbildning tas fram.

Ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna, kap. 14

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att mål för miljötillsynen, en nationell miljötillsynsstrategi samt mål och en plan för digitalisering ska tas fram.

Myndigheten anser att dessa förslag kan bidra till en effektivare miljötillsyn om det i strategin tydligt framgår vad som behöver göras inom miljötillsynen varje år.

Havs- och vattenmyndigheten ser också behov av att miljötillsynen digitaliseras både på kommunal och statlig nivå för att prioriteringar, uppföljning samt styrning ska kunna ske på ett effektivt sätt. Myndigheten bedömer att ett mål och en plan för digitaliseringen kan vara en hjälp på vägen i arbetet men anser att andra incitament troligen också kommer att behövas för att en sådan genomgripande förändring ska ske, särskilt på kommunal nivå. Digitalisering är ett brett begrepp. Havs- och vattenmyndigheten vill lyfta fram att inte bara digitalisering i sig är betydelsefull men även den samordning som måste kunna ske mellan systemen. Uppföljning och analys att hur olika tillsynsuppdrag genomförs kan underlättas väsentligt med samordnade system.

Vad det gäller utredningens bedömning om behovet av nationella branschexperter så anser myndigheten också att det skulle kunna vara bra men att det i så fall måste tydliggöras exakt vilka uppgifter branschexperterna har och vilka den tillsynsvägledande myndigheten har så att tillsynsvägledningen inom området inte riskerar att bli splittrad. Havs- och vattenmyndigheten vill påpeka att det finns ytterligare branscher som t.ex. vattenverksamheter och små avloppsanläggningar som skulle kunna vara aktuella för branschexperter och att behovet alltså inte bara rör områden som Naturvårdsverket vägleder inom.

Myndigheten tillstyrker förslaget om att det bör finnas tydliga anvisningar om hur tillsynen ska genomföras. Det finns ett stort behov av att ta fram generella principer för framförallt behovsutredning, planering, prioritering och kriterier för riskbedömning detta är enligt myndighetens syn en förutsättning för att möjliggöra en enhetlig och effektiv tillsyn.

Tydligare regler för hur tillsynen ska planeras och genomföras, kap. 15

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att införa en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som innebär att tillsynen ska vara

riskbaserad och att myndigheterna ska beskriva hur de har tagit hänsyn till den nationella miljötillsynsstrategin.

Myndigheten delar utredningens bild av att behovsutredning och tillsynsplan är viktiga verktyg för att få en ökad enhetlighet och effektivitet i tillsynen och anser också att det finns ett stort behov av stöd för att ta fram dessa.

För att en riskbaserad tillsyn ska blir möjlig krävs dock att tillsynsmyndigheternas objektsregister är fullständiga vilket inte är fallet idag. Havs- och vattenmyndigheten har påbörjat arbetet med att ta fram vägledning för ett riskbaserat arbetssätt inom området små avloppsanläggningar. Men eftersom kommunernas objektsregister är ofullständiga och uppbyggda på olika sätt är metoden ännu bara möjlig att använda för ett fåtal kommuner. En digitalisering av uppgifter om miljötillsynen skulle förmodligen vara en del av lösningen på detta problem.

En möjlighet att ingripa mot en kommun som inte sköter sitt tillsynsuppdrag, kap. 16

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker förslaget att länsstyrelserna får möjlighet att förelägga kommuner som inte sköter sitt tillsynsuppdrag med tillägget att det skulle bli ett än mer kraftfullt verktyg om länsstyrelserna även fick möjlighet att förena föreläggandet med vite. Jämförelsevis kan nämnas att motsvarande bestämmelser finns i det tillsynsarbete som bedrivs inom ramen för lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Samtidigt konstaterar myndigheten att det av kapitel 17 framgår att länsstyrelsen uppföljningen av kommunernas tillsyn tenderar att vara lågt prioriterad, särskilt under senare år, och att vissa länsstyrelser helt har avstått från att genomföra någon uppföljning. Om inte länsstyrelserna börjar att prioritera denna typ av tillsyn så kommer inte möjligheten att förelägga kommunerna att ha någon effekt på hur miljötillsynen utförs.

En förbättrad uppföljning och utvärdering, kap. 17

Havs- och vattenmyndigheten delar utredningens bedömning av hur länsstyrelsernas uppföljning kan bli mer systematisk och bedömningarna mer enhetliga. Myndigheten delar även synen på hur den nationella uppföljningen av miljöbalkstillsynen kan förbättras och bli mer samlad.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar precis som utredningen att en samordnad digitalisering är nödvändig. En förutsättning för att en digitalisering ska få avsedd effekt är dock att tillsynsmyndigheternas ärendehanteringssystem/objektsregister är fullständiga och utformas på ett likartat sätt. Om inte dessa förutsättningar finns är risken stor att tillsynsmyndigheternas administrativa börda blir oproportionerligt stor.

Finansiering, kap. 18

Under rubriken "Det bör vara tydligt vad som kan avgiftsfinansieras" anges att utredningen har lämnat förslag till ett tydligare tillsynsbegrepp som också kan komma att få betydelse för vad som kan finansieras genom avgifter. Tillsynsbegreppet föreslås omfatta kontroll, fortlöpande bedömning av om villkor är tillräckliga samt rådgivning, information och liknande för att underlätta för den enskilde att göra rätt.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är av vikt att det är tydligt vad som kan finansieras genom avgifter. Om det med tillsyn avses även rådgivning och information till enskilda bör det övervägas särskilt i vilken mån detta ska kunna avgiftsbeläggas. Havs- och vattenmyndigheten noterar att förvaltningslagens bestämmelser om myndigheternas upplysningsskyldighet gäller. I arbetet för hållbar samhällsutveckling är det betydelsefullt att en verksamhetsutövare kan vända sig till tillsynsmyndigheten för att få råd och att myndigheten kan arbeta aktivt med rådgivning bl.a. för att skapa förutsättningar för regelefterlevnad. Om det till rådgivningen är kopplad en avgift kan detta i viss mån riskera att motverka det övergripande målet för tillsynen i stort, nämligen skyddet för miljö och hälsa. Å andra sidan kan det finnas anledning att avgiftsbelägga rådgivningen om den antar mer tillsynsliknande bedömningar som är tidskrävande.

Kapitel 19-24

Havs- och vattenmyndigheten lämnar inga specifika synpunkter på utredningens förslag i de delar det avser kapitel 19-22 samt 24.

Utredningen har i 23 kapitlet föreslagit att en ny forumregel införs med innebörd att mark- och miljödomstolarna ska pröva åtal för miljöbrott. Havs- och vattenmyndigheten instämmer i att mark- och miljödomstolarna har en särskild kompetens som gör dem kunskapsmässigt väl lämpade att pröva dessa mål.

En aspekt som bör belysas är emellertid den eventuella jävssituation som kan uppstå för det fall åtalet rör exempelvis villkorsöverträdelser i de tillstånd där mark- och miljödomstolen antingen själv meddelat tillståndet alternativt överprövat det efter beslut av en miljöprövningsdelegation.

Frågan om risken för jäv och konsekvenserna härav bör rimligen belysas ytterligare.

Övrigt

Det kan finnas anledning att se över föreslagen lagtext så att begreppen tillsynsmyndighet och tillsynsvägladande myndighet används rätt enligt de nya definitionerna. Det är t.ex. oklart om det i förslaget till ny 6 a § i 26 kap.

miljöbalken istället för regional eller central tillsynsmyndighet ska stå regional eller central *tillsynsvägledande* myndighet.

I förslaget till ny 4 c § i 26 kap. miljöbalken står att regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsvägledande myndighet får förelägga en kommun. I utredningens 16 kapitel föreslås dock bara att länsstyrelsen ska få möjlighet att förelägga. Om avsikten inte är att även centrala tillsynsvägledande myndigheter ska kunna förelägga kommuner som inte uppfyller sitt tillsynsuppdrag så kan 4 c i 26 kap. miljöbalken behöva förtydligas.

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande generaldirektören Johan Löwenadler Davidsson efter föredragning av utredaren Åsa Gunnarsson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit t.f. enhetschefen Lennart Sorby samt verksjuristen Martin Jansson.



Johan Löwenadler Davidsson



Åsa Gunnarsson

