



Miljö o samhällsbyggnadsförvaltningen

Miljö- och hälsoskyddschef

Cecilia Hammarberg

Tfn: 044 - 13 55 50

E-post: cecilia.hammarberg@kristianstad.se

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Remiss - Betänkande Miljötillsyn och sanktioner (SOU 2017:63)

Dnr MHN 2017-001897

M2017/01714/Me

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens förslag till miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden avger yttrande i enlighet med miljö- och hälsoskyddsavdelningens tjänsteutlåtande 2017-11-15.

Sammanfattning/Ärendet

På regeringens uppdrag har det genomförts en utredning om miljötillsynen och vad som kan göras för att effektivisera den och säkerställa att den verkar för att miljömålen nås.

Utredningen föreslår att nuvarande organisationsstruktur behålls, men att uppdrag och ansvarsfördelning tydliggörs för Naturvårdsverket och övriga tillsynsvägledande myndigheter. Det finns också flera förslag kring att säkra kompetens och effektivitet i den kommunala tillsynen.

Kristianstads kommun är i huvudsak positiv till utredningens förslag, men lyfter i yttrandet fram några aspekter som särskilt bör beaktas.

Bakgrund

Regeringen beslutade under våren 2016 att tillsätta en utredning med uppgift att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken. Syftet var att utreda möjligheterna att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv och bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås. Ytterligare ett syfte var att utreda hur fler miljöbrott kan upptäckas, utredas och beivras.

I utredningen föreslås bl.a. flera ändringar i miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13) samt mindre redaktionella följdändringar i en rad andra förordningar.

Utredningen föreslår i stora drag 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 och en utvecklad dialog med näringslivet.

Yttrande

Allmänna synpunkter

Miljö- och hälsoskyddsavdelningen i Kristianstad tillstyrker generellt utredningens förslag, med de lagändringar och förtydliganden av ansvar som föreslås. Avdelningen ser positivt på utredningens slutsats att behålla grundstrukturen i dagens tillsynsorganisation och utredningens intention att bygga upp befintlig struktur istället för att riva ner. Avdelningen lämnar nedan en rad kommentarer till utredningens förslag.

Beskrivning av miljötillsynen idag

Utredningen lyfter fram att tillsynen enligt miljöbalken har en särställning jämfört med andra tillsynsområden, genom sin stora bredd, antalet tillsynsorgan och antalet tillsynsobjekt. Det konstateras också att det till skillnad från många andra tillsynsområden ofta saknas precisa krav.

Miljö- och hälsoskyddsavdelningen vill poängtera att det mot denna bakgrund är avgörande för tillsynens kvalitet att det jämfört med andra områden satsas extra från statliga myndigheter för att ge vägledning och underlätta en god struktur för planering och uppföljning av tillsyn.

Förtydligande av tillsynsbegreppet

Det finns en stor vinst i att begreppet tillsyn används på samma sätt, oavsett sakområde. Miljö- och hälsoskyddsavdelningen är därmed positiv till förslaget om att begreppet tillsyn används i stället för operativ tillsyn och att begreppet tillsynsvägledning införs i miljöbalken.

Avdelningen instämmer i att tillsyn alltid ska ha regelefterlevnad som utgångspunkt och att den måste särskiljas från strategiskt arbete. Kristianstads kommun delar samtidigt erfarenheten att det ofta är de främjande och förebyggande åtgärderna som har den största effekten. Det är därmed mycket positivt att utredningen inte ser anledning att begränsa tillsynsbegreppet i miljöbalken till den myndighetsutövande tillsynen. Det är viktigt att ge utrymme för dialog med verksamhetsutövare kring hur lagstiftningens skyldigheter ska uppfyllas.

Det är samtidigt angeläget att tydliggöra hur mycket förebyggande insatser som är rimligt och kan finansieras genom tillsynsavgiften. Avdelningens förhoppning är att detta kommer att ske inom den nationella tillsynsstrategi som föreslås tas fram.

Styrning, samverkan och strategi

Miljö- och hälsoskyddsavdelningen tillstyrker förslaget om utvecklad styrning och samordning av de centrala tillsynsvägledande myndigheterna inom regeringskansliet.

Förslaget 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) är mycket bra. Rätt utformad, kan en sådan strategi bli en

stor och viktig förbättring inom miljötillsynen. Utredningen fastslår att det är en förutsättning för en effektiv och enhetlig tillsyn att det är tydligt vad som förväntas av tillsynsmyndigheterna.

Vid utformning av en nationell tillsynsstrategi, bör goda erfarenheter från andra områden beaktas, t.ex. nationell kontrollplan för livsmedelskedjan. Det är också angeläget att göra kommunerna involverade i framtagandet av strategin, eftersom ett viktigt syfte är att underlätta lokala prioriteringar av miljötillsynen.

Det är också betydelsefullt att, som utredningen föreslår, utveckla de digitala verktygen för miljötillsynen. Detta bör på lämpligt sätt samordnas med redan pågående insatser inom bl.a. "Smartare Miljöinformation". Digitaliseringen bör kunna minska antalet enkäter till kommunerna och förenkla rapporteringen, liksom öka transparensen och underlätta för verksamhetsutövare och allmänhet. En viktig förutsättning är att krav på rapportering införs på ett sätt och med ett tidsperspektiv som möjliggör automatisk sammanställning av information genom de vanligaste verksamhetssystemen för miljötillsyn.

Avdelningen ser det som något i grunden positivt att ge Naturvårdsverket ett tydligare och utökat uppdrag i olika avseenden. Men för att förslaget ska vara realistiskt måste myndigheten också tillföras resurser för detta. Resurser krävs både för att öka kompetensen inom myndigheten och för att utveckla digitala lösningar för tillsynen.

Nuvarande "tvåstegsvägledning" (d.v.s. att Naturvårdsverket vägleder länsstyrelserna som vägleder kommunerna) försvårar enligt avdelningens bedömning för Naturvårdsverket att ge relevant tillsynsvägledning för kommunerna. Åtminstone i viss utsträckning behövs direkt kontakt mellan Naturvårdsverket och kommunerna, för att vägledningen ska bli utformad så att den gör största möjliga nytta.

Det är mycket positivt att branscheexperter föreslås återinföras på ett strukturerat sätt i samverkan mellan Naturvårdsverket och Miljösamverkan Sverige. För att det ska bli ett robust och effektivt system, bedömer miljö- och hälsoskyddsavdelningen att fokus bör ligga på att sammanställa och länka digital information som är konkret vägledande för tillsynsområdet. Exempel på frågor och svar gällande bedömningar och lagtolkningar bör publiceras, så att experten inte behöver upprepa svaren på samma fråga. Det är också viktigt att experter utses som har erfarenhet av praktisk tillsyn och en pragmatisk inställning.

Nationella tillsynskonferenser bör återinföras inom de olika tillsynsområdena. För de största tillsynsområdena bör dessa genomföras på flera platser i landet, i samarbete med regionala miljösamverkansorgan. Konferenserna kan exempelvis innehålla genomgång av aktuell rättspraxis, BAT eller annan ny bästa teknik liksom erfarenheter och kunskap från branschföreträdare om ny teknik och hur man ser på tillsynen.

Miljö- och hälsoskyddsavdelningen är positiv till förslagen om ökad samverkan mellan nationella myndigheter; mellan Naturvårdsverket och Miljösamverkan Sverige, liksom mellan kommuner. Miljösamverkan-organisationerna har en mycket viktig roll för att stödja den lokala tillsynen och behöver få säkrade resurser och ett starkt mandat från statligt håll.

Förslaget om ökat tryck för att åstadkomma samverkan om miljötillsyn mellan små kommuner är positivt, under förutsättning att det görs utifrån respekt för berörda kommuner och den lokala situationen. Som tidigare konstaterats är miljötillsynen komplex och det krävs en viss minimistorlek på organisation för att upprätthålla kompetens och hög kvalitet inom hela bredden.

Insatser för att stärka professionen

Miljö- och hälsoskyddsavdelningen i Kristianstad har hittills inte sett kompetensförsörjning som ett problem inom miljötillsynen. Om en bestämmelse införs med krav på att personal som utför tillsyn ska ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som utförs, är det viktigt att bestämmelsen utformas med tanke på att det finns en stor bredd gällande behov av kvalifikation för olika tillsynsuppgifter. Det bör också beaktas i sammanhanget att social kompetens för uppdraget är lika avgörande för tillsynens kvalitet som kompetens inom sakområdet.

Miljö- och hälsoskyddsavdelningen välkomnar förslaget om att tillsynsvägledande myndigheter ska ta fram en plan för fort- och vidareutbildning inom miljötillsynsområdet, liksom att genom högre grad av samverkan dela specialistkompetens mellan kommuner.

Möjlighet att ingripa mot kommun som inte sköter sitt tillsynsuppdrag

Miljö- och hälsoskyddsavdelningen ser positivt på förslaget om att införa möjlighet för länsstyrelsen att förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av tillsynsuppdraget. Den kommunala tillsynen fungerar i de flesta fall bra och med bättre styrning och vägledning förhoppningsvis ännu bättre och mer enhetligt framöver. I undantagsfall kan det ändå finnas behov av att kunna ingripa mot kommuner som inte tar tillsynsuppdraget på allvar. Som förs fram i utredningen finns denna möjlighet redan idag inom livsmedelsområdet.

Om sanktioner och miljöbrottsbekämpning

Utredningen har endast delvis behandlat och lämnat förslag avseende sanktionssystemet och det är av största vikt att fortsatt arbete görs inom en snar framtid. Miljö- och hälsoskyddsavdelningen instämmer i den relativt mörka bild som utredningen ger av dagens system och tillämpning.

Avdelningen anser att det behövs en tydlig distinktion mellan administrativa överträdelse som uteblivna anmälningar, rapporter m.m., som med fördel kan hanteras genom miljöstraffavgift, och sådana gärningar som verkligen medför en risk för människors hälsa och miljön. Om sanktionssystemet ska få större förtroende i samhället, bör åtal vara aktuellt endast för sådant som medför reella risker.

Avdelningen instämmer i bedömningen att det är viktigt med rätt kompetens för att miljöbrott ska klaras upp. Förslaget att miljöbrott ska koncentreras till de tingsrätter som utgör mark- och miljödomstol tillstyrks därför.

En finansiering som motsvarar behoven

Miljö- och hälsoskyddsavdelningen ser det som viktigt att den statliga tillsynen får ökade resurser genom att resurserna i större utsträckning kopplas till de avgifter som verksamheterna betalar. Avgiftsfinansierad tillsyn på länsstyrelser bör också tydligare

skiljas resursmässigt från tillsynsvägledande arbete och tillräckliga resurser tillföras för att motsvara vägledningsansvaret. Att utmönstra begreppet operativ tillsyn och särskilja begreppen tillsyn och tillsynsvägledning kan förhoppningsvis bidra till att öka graden av avgiftsfinansierad tillsyn. Utredningens förslag i denna del tillstyrks därmed.

Miljö- och hälsoskyddsavdelningen instämmer också i att det är viktigt att kommunernas taxor är transparenta vad avser vilka faktorer som påverkar avgiftens storlek. Där finns förbättringspotential och ett utvecklingsarbete pågår inom SKL.

Beslutsunderlag

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteutlåtande 2017-11-15
Sammanfattning av utredningen (bil)

Tommy Danielsson
Förvaltningschef

Cecilia Hammarberg
Avdelningschef

Beslutet expedieras till:

Miljö- och energidepartementet, Miljöprovningseenheten, 103 33 STOCKHOLM
och m.registrator@regeringskansliet.se med angivande av diarienumret M2017/01714/Me och
Kristianstads kommun i ämnesraden

