

## **Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63), betänkande av Miljötillsynsutredningen**

Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, får härmed avge följande yttrande med anledning av betänkandet.

### **LRF:s synpunkter**

#### **Generella kommentarer**

LRF tillstyrker i huvudsak de förslag som utredningen lämnat. Utredningens analys och slutsatser kring finansieringen av tillsynen är dock något som LRF invänder emot, vilket utvecklas nedan.

Tillsynen behöver, för att uppfylla krav på rättssäkerhet, effektivitet och konkurrensneutralitet, förändras på en rad punkter och på olika nivåer. Flera av förslagen som utredningen lämnar kan leda till en större tydlighet och enhetlighet i tillsynen, vilket är mycket viktigt för de företag och enskilda som är föremål för tillsynen.

LRF stödjer förslaget att formulera mål och att en tillsynsstrategi tas fram för miljöbalkstillsynen och LRF deltar gärna i det arbetet för att bidra med företagens perspektiv. Att klargöra vilken tillsyn som behövs och hur den ska genomföras är särskilt viktigt på miljöbalksområdet. Det som utredningen uppmärksammat och som även LRF:s medlemmar länge påtalat är att kravnivån i tillämpningen av miljöbalken tenderar att ständigt öka, trots att lagstiftningen inte ändras. För varje tillsynsbesök upplever LRF:s medlemmar att det tillkommer nya idéer om åtgärder, dokumentation och underlag som myndigheterna anser nödvändiga.

Utredningens förslag behöver vidareutvecklas och konkretiseras och i det arbetet bör utredningens analyser och slutsatser utgöra grund för en välbehövlig och fördjupad diskussion om grundläggande begrepp, syftet med tillsynen, tillsynsmetoder mm.

LRF ser ett stort värde av att, tillsammans med andra företrädare för näringslivet, få delta aktivt i det fortsatta arbetet med effektiviseringen av miljötillsynen. En sådan dialog är enligt LRF av betydelse för att tillit och

förtroende ska kunna skapas mellan myndigheter och enskilda i den framtida tillsynen.

### **Dagens miljötillsyn**

Utredningens slutsats att en alltför stor variation i hur tillsynen bedrivs kan leda till att verksamhetsutövare i olika delar av landet får olika förutsättningar att bedriva sin verksamhet och att det därmed uppstår en samhällsekonomisk ineffektivitet är mycket viktig att uppmärksamma. Utredningen lyfter också fram vikten för tillsynens legitimitet av att lika fall bedöms lika och att krav har stöd i lag. LRF delar utredningens syn på den flexibilitet som finns i balken och anser att den behöver belysas på ett konkret sätt för att komma till uttryck i den tillsyn som bedrivs. Idag finns alltför många olika uppfattningar om vad som egentligen ska uppnås och hur det kan/bör/ska gå till för att denna flexibilitet (som är tänkt att ge utrymme för olika lösningar för att nå målen) ska komma till konkret uttryck i tillsynen och för att på så sätt gagna både företagets initiativkraft och leda mot miljö- och hälsoskyddsförbättringar.

LRF har inom ramen för utredningen sammanställt en rad exempel som illustrerar vad som kan utgöra problem för enskilda idag. Sammanfattningsvis visar exemplen att det finns en stor variation i tillsynen, vad som prioriteras, kompetensen och kontinuiteten på myndigheterna, bemötandet, kravnivån, underlag som avkrävs företagen, avgifterna för tillsynen etc. Exempelen är inhämtade genom ett flertal kontakter med LRF:s regioner samt rådgivare inom de gröna näringarna. Bilden av en icke kvalitetssäkrad och icke enhetlig tillsyn framträder tydligt och något som flera pekade på var att det inte är variationerna i bedömningar som utgör det största problemet utan orimligheterna och att dessa blir allt fler. Det tyder på en bild hos myndigheterna av miljöbalken som gränslös när det gäller att ställa krav på miljöåtgärder.

### **Sanktionssystemet**

LRF har som nämnts ovan inom ramen för utredningen med hjälp av ett flertal exempel illustrerat hur tillämpningen av miljöbalken kan variera stort. I sammanställningen ingår också några exempel på sanktionssystemets tillämpning och vilka konsekvenser det kan få för enskilda. LRF vill i detta sammanhang understryka vikten av att endast de gärningar som verkligen framstår som straffvärda ska omfattas av straffbestämmelserna. Eventuellt behöver fler parametrar och omständigheter tilldelas betydelse i de fall en gärning kan anses som kriminell och därför ska utredas av polis och hanteras av rättsväsendet.

Det kan konstateras att den nuvarande uppdelningen i kriminaliserade och icke kriminaliserade överträdelser av miljöbalken kan leda till orimliga konsekvenser för enskilda beroende bland annat på under vilka omständigheter

dessa överträdelse sker. Det är oacceptabelt att sanktionssystemet i sin helhet är så trubbigt utformat att det resulterar i att enskilda lämnas utan tillräcklig information om hur en gärning bedömts av lagstiftaren, hur lagföringsprocessen ser ut och vilka alternativ som den enskilde har i olika skeden av denna samt konsekvenserna. Ett icke fungerande sanktionssystem är särskilt allvarligt ur ett förtroendeperspektiv och behöver snarast åtgärdas genom en förändring av både straffbestämmelserna och de rutiner som finns hos tillsyns-, polis- och åklagarmyndigheterna. LRF tillstyrker en översyn av miljöbalkens sanktionssystem och straffbestämmelser i särskild ordning för att komma tillrätta med bristerna i rättssäkerhet för enskilda på detta område.

### **Ingen förändrad organisation**

LRF tillstyrker utredningens förslag att den nuvarande organisationen lämnas oförändrad. Det är inte genom att förändra organisationen som nuvarande brister åtgärdas. LRF ser det som särskilt positivt att utredningen lyfter fram att en utvecklad dialog med bland andra näringslivet är något som stärker tillsynsmyndigheternas förutsättningar.

### **Ett tydligare tillsynsbegrepp**

LRF anser att främjande i form av dialog och information till verksamhetsutövare alltid måste ingå i det som åligger en tillsynsmyndighet, men att syftet alltid bör vara att åstadkomma regelefterlevnad. Främjande i den meningen att man för en dialog och ger information om hur man kan åstadkomma längre gående förbättringar än de som krävs för att reglerna ska efterlevas kan däremot lämnas utanför tillsynsbegreppet. Den först nämnda formen av dialog och information är grunden för en tillsyn som är effektiv och som använder de tillgängliga resurserna på ett optimalt sätt. Om dialog och information är tillräckligt för att åstadkomma regelefterlevnad är det självklart att inte andra åtgärder som tar tid och andra resurser i anspråk vidtas. Detta synsätt måste vara utgångspunkten för all myndighetsutövning, inte bara tillsyn.

LRF delar alltså utredningens ståndpunkt att tillsyn ska vara de insatser som syftar till att åstadkomma regelefterlevnad. Det måste dock i det fortsatta arbetet med ett förtydligt tillsynsbegrepp lyftas fram och tydliggöras att det inom ramen för en tillsyn som enbart syftar till regelefterlevnad kan användas olika metoder för att åstadkomma detta. Olika metoder kan vara till exempel dialog, information eller olika former av beslut. Detta för att undvika missförstånd i form av att rättelser inom ramen för tillsyn alltid ska åstadkommas med hjälp av olika beslut.

LRF har sett en tydlig utveckling på områden där tillsynsbegreppet ersatts av kontrollbegreppet att det lett till en snävare syn än vad som är lämpligt på myndigheternas ansvar och uppgift, trots att det rör sig om regelområden med

särskilda bestämmelser om att kontrollmyndigheterna ska ge råd och information. Genom att arbeta med konkretiseringar av vad råd och information egentligen innebär i olika tillsynssituationer har man dock kunnat förbättra situationen på området livsmedelskontroll. Sådana konkretiseringar finns det behov av även inom miljöbalkstillsynen och bör tas fram i särskild ordning.

Den diskussion som utredningen för kring bland annat syftet med tillsynen är också viktig att ta med sig i det fortsatta arbetet med miljötillsynen då det tydliggör vilka metoder som kan anses effektiva, det vill säga vilka av dem som leder mot syftet. Främjande och förebyggande arbete inom ramen för tillsynen har visat sig vara ett kostnadseffektivt sätt att åstadkomma regelefterlevnad och det är viktigt att understryka och hålla isär detta arbete från främjande som ligger utanför tillsynsområdet.

LRF delar även utredningens syn på att en effektiv tillsyn enligt miljöbalken bör bestå av två delar; den myndighetsutövande verksamheten som består av kontroll och åtgärder för rättelse, och andra uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär som information, rådgivning och stödjande arbete riktat mot ett tillsynsobjekt i syfte att främja regelefterlevnad. Detta ligger i linje med det grundläggande effektivitetskravet i förvaltningen och principerna om behov och proportionalitet. Resursutnyttjandet ska anpassas så att det ger största möjliga nytta, vilket inte alltid är fallet idag.

### **En mer utvecklad och sammanhållen styrning och bättre samverkan**

LRF tillstyrker utredningens förslag att styrningen från såväl regeringen som de centrala och regionala myndigheterna behöver göras utifrån ett helhetsperspektiv för att tillsynen ska ha en möjlighet att utvecklas till en mer enhetlig och effektiv verksamhet.

De förslag som utredningen har kring samverkan syftar till att få en bättre helhetsbild av de behov av tillsyn som olika myndigheter har identifierat. Utöver denna helhetsbild finns det även behov av samlade och bindande prioriteringar för att undvika alltför omfattande och spretiga uppdrag från olika departement och centrala myndigheter som alla landar hos tillsynsmyndigheterna, som i sin tur mot bakgrund av befintliga resurser och övriga möjligheter väljer att utföra dessa i olika utsträckning och på olika sätt. Att tillsynsmyndigheterna uppfattar och utför alla dessa uppdrag på olika sätt är troligen en av orsakerna till att tillsynen är och uppfattas så olika.

### **Miljösamverkan behöver kvalitetssäkras**

LRF har ingen uppfattning om huruvida en formalisering av miljösamverkan skulle kunna leda till att intresset av samverkan minskar. Något som, oavsett hur den frågan avgörs, dock måste åtgärdas är bristen på kvalitetssäkring av det

material som miljösamverkan resulterar i. Det förekommer också olika forum för tillsynspersonal där det upprepat visat sig förekomma mallar, checklistor och annan vägledning för tillsynspersonal som är kvalitetsmässigt undermåliga och ibland direkt felaktiga.

### **En utvecklad dialog mellan myndigheter och näringsliv är en förutsättning för ökad tillit och förtroende**

Det får idag anses vara självklart för moderna myndigheter att de för en dialog och samverkar med näringslivet och även med allmänheten på ett helt annat sätt än tidigare. Utvecklingen på detta område får dock anses gå åt olika håll och i olika takt på olika myndigheter. Det finns många fördelar med en ökad och tätare dialog, medan de risker som lyfts fram, till exempel att deltagare i dialogen skulle ha svårt att hålla isär sina roller, torde vara ytterst försumbara och lätta att avstyra. Mot bakgrund av den mycket komplicerade tillvaron för både företagare och myndighetspersonal idag är det en absolut nödvändighet med en utökad dialog. Varken myndighetspersoner eller enskilda har en möjlighet att behärska alla regelverk, tolkningar och förändringar samt vilka konsekvenser dessa har för den enskilda, varför uppgiften att komma fram till vad som krävs behöver göras i dialog dem emellan.

Generellt kan sägas att, för att myndigheterna och tillsynen ska uppfattas som förtroendeingivande, behöver myndigheterna kunskap om vad som förväntas av dem. Det har visat sig avgörande för tilliten och förtroendet för det offentliga att myndigheterna utvecklar sin verksamhet utifrån näringslivets och allmänhetens förväntningar och inte utifrån sina egna perspektiv eller vad man tror att näringslivet eller allmänheten önskar. Att arbeta utifrån det perspektivet har inte betytt att till exempel Skatteverket som kommit långt i det här hänseendet, har behövt göra avkall på rättssäkerhet, opartiskhet eller effektivitet.

### **Insatser för att stärka professionen**

LRF delar utredningens bild av kompetens som en grundläggande förutsättning för att bedriva tillsyn på ett sätt som inger förtroende och tillit. Det finns, såsom visats i en rad olika utvärderingar, behov av kompetensförbättringar och utredningens förslag kring hur dessa åstadkoms torde vara lämpliga första steg.

LRF kan dock konstatera att det i annan lagstiftning än miljöbalken finns krav på viss kompetens, men även på dessa områden förekommer kompetensbrister av liknande slag som de som konstaterats inom miljöbalkstillsynen. Även då det finns lagstadgade krav på att personalen ska ha en viss kompetens och erfarenhet förefaller det i den enskilda situationen bedömas som viktigare att över huvud taget tillsätta en tjänst än att den person som anställs har den kompetens som får anses tillräcklig eller önskvärd. Det är inte heller alltid som tillsynspersonal med kompetensbehov ges möjligheter att tillgodose detta.

Att en myndighet har rätt kompetens innebär dock inte heller enbart att de som utför tillsyn behärskar ett antal områden. Det behövs också särskild kompetens hos ansvariga och ledningen kring en myndighets uppdrag och skyldigheter samt inom vilka ramar en myndighet verkar. Verksamheten behöver genomsyras av att kunna och vilja uppfylla de grundlagskrav och övriga krav som finns på hur myndigheter ska och bör agera mot enskilda och företag.

Möjligheterna att skraddarsy enhetliga och effektiva utbildningar för tillsynspersonal kring såväl grundläggande förvaltningsrättsliga bestämmelser som hur dessa bör komma till uttryck i miljöbalkstillsynen har troligtvis aldrig varit större. I det fortsatta arbetet med att effektivisera förvaltningen bör regeringen kartlägga behovet av generella respektive specialiserade utbildningar i syfte att se till så att myndigheternas verksamhet genomsyras av kunskap om de allmänna kraven såväl som hur dessa bör komma till uttryck i till exempel miljöbalkstillsynen.

LRF vill i det här sammanhanget lyfta fram de utbildningskrav och den utbildning respektive fortbildning och kalibrering som finns för revisorer vid ackrediterade organ som genomför revisioner av olika kvalitetssystem. Dessa revisorer omfattas också av särskilda rutiner för att stegvis fasa in dem i ett självständigt revisionsarbete. Flera av dessa delar bör myndigheterna kunna ta till sig i syfte att kvalitetssäkra den offentliga tillsynen.

LRF delar utredningens bedömning att branschexperter behövs och tillstyrker förslaget att ett sådant system utvecklas. För att ytterligare stärka den funktion som branschexperter kan fylla bör arbetet läggas upp i form av expertgrupper, där även företrädare för respektive bransch finns representerade.

### **Anvisningar kring hur tillsynen ska genomföras**

LRF stödjer utredningens förslag att ta fram någon form av anvisningar kring hur tillsynen ska genomföras. LRF delar utredningens uppfattning att checklistor och mallar, som ofta efterfrågas, bör användas med försiktighet. LRF anser att sådana hjälpmedel bör ersättas med vägledning som istället hjälper tillsynspersonal i den process som tillsynen utgör. Det kan till exempel handla om att inspektören får hjälp med vilka frågor som bör ställas i olika skeden av ett tillsynsärende eller hur en proportionerlig bedömning görs.

### **Tydligare regler om hur tillsynen ska planeras och genomföras**

Det kan anses självklart att miljötillsynen ska vara riskbaserad, det vill säga att resurserna läggs där de största riskerna för människors hälsa och miljön finns. En modell för riskklassificering är vanligen det som tas fram för att göra detta på ett samlat sätt.

LRF:s erfarenhet av olika sådana modeller som finns på till exempel livsmedels-, djurskyddsområdet samt för avgifterna för miljötillsyn på kommunal nivå är dock att de tenderar att bli orimligt komplicerade och i vissa fall resulterar i stora överdrifter av riskerna. På till exempel livsmedelsområdet har användningen av en riskklassningsmodell resulterat i att man vid olika utvärderingar och uppföljningar dragit slutsatsen att kontroller genomförs i alltför begränsad omfattning eftersom den genomförda kontrollen inte motsvarar det kontrollbehov som riskklassningen visar på. Kontrollbehovet har i många fall korrigerats av de operativa kontrollmyndigheterna som anpassat insatserna till ett verkligt behov, men det är inte detta som uppföljningarna stämmer av emot.

### **Möjligheten att ingripa mot kommuner som inte sköter sitt tillsynsuppdrag**

LRF tillstyrker utredningens förslag att införa en bestämmelse som ger länsstyrelsen befogenhet att förelägga en kommun som inte uppfyller sitt tillsynsuppdrag att avhjälpa bristerna. Att även brister kopplade till tillsynsavgifterna ska kunna följas upp på detta sätt anser LRF vara av stor vikt.

### **Finansieringen av tillsynen**

För att uppnå tillit och förtroende för både avgiftssystemet och för tillsynen i stort är det nödvändigt att i den mån avgifter tas ut, dessa debiteras när tillsynsarbetet är utfört, inte att avgifter tas ut på förhand eller att de tas ut i efterhand men baseras på ett fiktivt tillsynsbehov. LRF delar alltså i högsta grad utredningens ståndpunkt att avgiftssystemen behöver bli mer transparenta och att principen om att en avgift ska motsvara en motprestation måste respekteras.

LRF menar som även nämnts tidigare att det på grund av det ovanstående är viktigt att även avgiftsuttaget är en parameter som ska kunna granskas av länsstyrelserna när dessa följer upp hur en kommun fullföljer sitt tillsynsuppdrag.

Utredningen uttrycker att det får anses visat att det finns en resursbrist inom miljötillsynen. Med tanke på de brister i styrning, genomförande, kompetens och uppföljning som konstaterats i de olika utvärderingar som utgör en del av skälen att tillsätta utredningen är det inte helt lätt att se hur utredningen har kunnat komma fram till att tillsynen saknar tillräckliga resurser. Det är ju först när vi har en mer enhetlig, effektiv och enkel tillsyn som vi kan konstatera detta med någon form av säkerhet.

LRF menar att det i dagsläget i många fall också är oklart och i stor utsträckning finns variationer med avseende på vad som egentligen debiteras företag och enskilda. Även av den anledningen torde en uppföljning som landar

i slutsatsen att det finns en resursbrist vara svår att göra. Frågan om resursbrist är nära kopplad till hur tillsynen genomförs och det finns mycket som tyder på att betydligt mer tillsyn kan produceras inom ramen för de resurser som idag läggs på densamma.

### **Rätten att vara passiv**

Det är bra att utredningen, liksom Miljöbalkskommittén gjorde, gör en genomgång av innebörden av förbudet mot självinkriminering i tillsynssituationer. LRF:s erfarenhet är att kunskapen om detta förbud generellt är låg eller obefintlig hos tillsynspersonalen. Därför finns det ett behov av kompetenshöjning och att man inom ramen för den betonar att förbudet innebär att försiktighet måste iaktas i en situation där det kan komma att aktualiseras. I detta sammanhang, som även i andra sammanhang när tillsynspersonal ska tillgodogöra sig olika svåra juridiska frågor, är det mycket viktigt att poängtera skyddet för och hänsynen till den enskilde i dennas förhållande till den maktutövande myndigheten.

LRF tillstyrker att det införs någon form av informationsskyldighet om rätten att vara passiv. En sådan skyldighet bör följas av anpassad och konkret information till tillsynspersonalen om denna rätt samt vad den innebär i en tillsynssituation.

Med vänlig hälsning  
LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND

Thomas Bertilsson  
Enhetschef

Åsa Hill  
Jurist