



Bilaga 1, rektorsbeslut nr 346-17

YTTRANDE
2017-12-19, dnr LTU-3173-2017

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande på betänkande Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet

Ert dnr M2017/01714/Me

Luleå tekniska universitet (LTU) har av Miljö- och energidepartementet uppmanats inkomma med yttrande på betänkande Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63). Sakkunnig i LTU:s yttrande är Professor Maria Pettersson verksam vid Institutionen för ekonomi, teknik och samhälle.

Utredningens uppdrag var att granska om tillsynen över reglerna i miljöbalken är effektiv, dvs. om lagstiftningen efterlevs. På det hela taget tycks utredningen vara av uppfattningen att det nuvarande systemet inte är alltför bristfälligt. Förutsättningar för regelefterlevnad och fungerande sanktionssystem anses finnas. Med detta sagt har utredningen likväl funnit en del hämskor mot en enhetlig och effektiv tillsyn. Betänkandet adresserar i huvudsak dessa frågor.

Ett tydligare tillsynsbegrepp

Förslaget att i 26 kap. 1 § precisera vad som avses med tillsyn välkomnas. Som utredningen påpekar kan den nuvarande skrivningen ge upphov till olika tolkningar av tillsynsmyndigheterna och det är viktigt att tydliggöra att tillsynsinstitutet syftar till att säkerställa att miljöbalkens regler följs. Det innebär också att det som idag benämns *operativ* tillsyn därmed endast skulle kallas tillsyn. Ändringen är motiverad; det är, och var även tidigare, fullt tillräckligt att benämna den aktivitet som tillsynsmyndigheterna bedriver för *tillsyn*. Även ändringen genom den föreslagna punkten 2., genom vilken det förtydligas att tillsynen omfattar en fortlöpande bedömning av om villkoren för tillstånden är tillräckliga, är enligt universitetets mening ett viktigt förtydligande. För att säkerställa att miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter lever upp till miljöbalkens krav är det viktigt att tillsynsmyndigheterna har ett tydligt uppdrag som även innefattar bedömning av befintliga villkor.

Som ett led i förtydligandet föreslår utredningen vidare att begreppet *tillsynsvägledning* introduceras i miljöbalken (26 kap. 4 a §). Såväl införandet av begreppet som dess föreslagna innehåll tillstyrks.

Statlig styrning

Flera av lagförslagen i utredningen innebär att den statliga styrningen av tillsynen enligt miljöbalken samlas och tydliggörs.

Det rör sig dels om möjligheten för en statlig tillsynsmyndighet att – i samråd med kommunen – ta över tillsynen över viss verksamhet (förslag till ny bestämmelse i 26 kap. 3 § p. 2). Bestämmelsen följs upp i förslaget till 20 a § i miljötillsynsförordningen där det förtydligas att detta kan ske under förutsättning *att verksamheten har stor miljöpåverkan, är särskilt komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl*. Det kan t.ex. handla om att kommunen inte har förutsättningar att hantera ärendet, eller inte bör göra det p.g.a. partiskhet. Dels genom förslaget till ändring i 3 kap. 1 § 2 st. där de tillsynsvägladande myndigheterna skyldighet att samordna tillsynsvägledningen förstärks (*ska istället för ska aktivt verka för*).

Det finns sedan tidigare en möjlighet att överlåta tillsynsansvaret från exempelvis Länsstyrelsen till kommunerna. Det är rimligt att det även införs en möjlighet till överlåtelse av tillsynen *från* kommunerna till en statlig myndighet om detta anses nödvändigt för att säkerställa att syftet med tillsynen kan nås. Förslaget tillstyrks.

Tydligare regler för planering och genomförande

Även när det gäller planeringen och genomförandet av tillsynen förordar utredningen en ökad statlig styrning. Rent konkret innebär förslaget införandet av en bestämmelse i 8 § miljötillsynsförordningen som stadgar att tillsynen om inget annat anges ska utföras *med hänsyn till risker för människors hälsa och miljön*. En modell för att bedöma risker bör enligt utredningen tas fram för ändamålet. Emedan förslaget i grunden är förnuftigt bör den föreslagna skrivningen justeras så att det tydligt framgår att det handlar om att värdera vilka tillsynsobjekt som det är mest angeläget att utöva tillsyn över så att de verksamheter som medför störst risker prioriteras. Den föreslagna skrivningens innebörd kan tolkas som att det är själva tillsynsaktiviteten som ska utföras med angivna hänsyn. Med denna reservation för detta anser universitetet att förslaget om riskvärdering som grund för prioritering av tillsynsverksamheten bör tillstyrkas.

En bättre samverkan

Kopplat till en samlad och tydligare statlig styrning av tillsynen är också en bättre samverkan mellan de olika tillsynsmyndigheterna. Utredningen konstaterar att samverkan mellan dessa förekommer i relativt stor omfattning redan idag, men att detta inte är tillräckligt för att uppnå en effektiv och enhetlig miljötillsyn.

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket övertar Tillsyn- och föreskrifsrådets roll som ansvarig för den övergripande tillsynssamordningen med motiveringen att det är naturligt att förtydliga den roll Naturvårdsverket redan har i miljösammanhang snarare än att ge en annan myndighet ett helt nytt ansvar. Förslaget tillstyrks.

Förslaget till ändring av 3 kap. 1 § miljötillsynsförordningen innebär att de tillsynsvägledande myndigheternas ansvar för att samordna vägledningen förstärks. Myndigheterna ska enligt förslaget *samordna tillsynsvägledningen på ett effektivt* istället för att som idag *aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning*. Den föreslagna formuleringen är såväl språkligt som innehållsmässigt mer ändamålsenlig och förordas därför. Även förslaget att ge länsstyrelserna i uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan för miljötillsynen förordas.

Insatser för att stärka professionen

För att säkerställa att målen med tillsynen nås måste de som arbetar med tillsynsfrågorna ha adekvata kunskaper. Utredningen föreslår därför att ett kompetenskrav införs i lagstiftningen. Utredningen bedömer inte att förslaget i sak innebär någon ny kravnivå jämfört med idag. Enligt universitetes mening så innebär emellertid ett lagstadgat krav på att den som utför tillsyn *genom utbildning och erfarenhet ha[r] den kunskap och kompetens som behövs otvetydigt en skärpning* i jämförelse med *att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor*. Ett sådant krav kan bli svårt att leva upp till.

Delar av den grundkompetens som utredningen efterfrågar, och som inkluderar juridisk kompetens inom förvaltningsrätt och miljö rätt, grundläggande kunskap om miljöfrågor, god förmåga till kommunikation och fördjupad kunskap inom miljöbalkens sakområden, inklusive teknisk kunskap, kan visserligen förvärfvas genom utbildning, men måste sannolikt kompletteras av specifik kompetensutveckling på den aktuella myndigheten. Detta medför – som utredningen påpekar – ökade kostnader. Även om det kan tyckas självklart att personer som utövar tillsyn över exempelvis miljöfarliga verksamhet har den kompetens som krävs för uppdraget, ställer vi oss sammanfattningsvis tveksamma till att en skärpning av kravet före en plan för fort- och vidareutbildning som är utformad efter de särskilda förutsättningar och krav som finns när det gäller tillsyn enligt miljöbalken har fastställts.

Nationell miljötillsynsstrategi

Mot bakgrund av bland annat förslaget att införa och definiera begreppet tillsynsvägledning i miljöbalken (ny paragraf 4 a-c i 26 kap.) föreslår utredningen ett nytt kapitel 1 a samt ändring av 8 a § i miljötillsynsförordningen. Förslaget innebär att Naturvårdsverket i samverkan med övriga tillsynsvägledande myndigheter ska (1) ta fram nationella mål för tillsynen och en nationell strategi för att uppnå dessa, (2) vägleda tillsynsmyndigheter i vissa frågor, samt (3) följa upp och utvärdera tillsynen. Den nationella miljötillsynsstrategin ska enligt förslaget till 2 § *ange inriktningen för tillsynen [...] för en treårsperiod*.

Med undantag av den föreslagna punkten (2) ställer vi oss tveksamma till förslaget om nytt 1 a kapitel. Framtagandet av en nationell miljötillsynsstrategi framstår både som onödigt och kanske till och med olämpligt. Syftet med tillsynen är att skapa förutsättningar för att nå miljöbalkens mål (hållbar utveckling) genom att säkerställa att regelverket följs. Enligt vår mening behövs inte någon ytterligare strategi för detta, utan det torde räcka med den föreslagna förstärkningen av Naturvårdsverkets uppdrag beträffande tillsyn. Hur samordnings- väglednings- och uppföljningsarbetet ska gå till bör lämnas till myndigheten att besluta med utgångspunkt i målet för tillsyn enligt miljöbalken.

Med detta sagt bör förslaget till lydelse för 2 a §, förordning med instruktion till naturvårdsverket omformuleras på ett sådant sätt att Naturvårdsverkets ansvar för tillsyn enligt miljöbalken blir tydligare. Att *verka för* att tillsynen blir *enhetlig och effektiv* bör ersättas med att Naturvårdsverket *har ett övergripande ansvar för att säkerställa att tillsynen blir enhetlig och effektiv*.

Beslut har fattats av ställföreträdande rektor Erik Höglund

Bredande handläggare har varit Carl Rova