



Datum
2018-01-10
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2017-1186

Yttrande

Till
Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

Remiss från Miljö- och energidepartementet - Betänkandet Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

M2017/01714/Me

Yttrande

Kommunstyrelsen i Malmö tillstyrker förslagen i utredningen.

Till detta fogas även från miljönämnden i Malmö inhämtat yttrande för utredningens kännedom.

Ordförande

Katrín Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Pia Kanold



Datum
2017-11-15
Adress
Bergsgatan 17
Diarienummer
270:06191-2017

Kommunstyrelsen

Yttrande över Remiss från Miljö- och energidepartementet om Betänkandet Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet

STK-2017-1186

Miljönämnden beslutar att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Miljö- och energidepartementet har i betänkandet Miljötillsyn och sanktioner gjort en översyn av miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken i syfte att få en mer enhetlig och effektiv tillsyn för att uppfylla miljö kvalitetsmålen och få en bättre lagefterlevnad. Utredningen har tagit fram ett flertal förslag till åtgärder för att detta ska kunna uppnås. Miljöförvaltningen har under utredningens gång lämnat synpunkter till regeringens utredare i ett tidigt skede, där flera av våra synpunkter och inspel har beaktats i olika delar, främst kring organisering av tillsyn. Remissförslaget innebär övergripande att nuvarande organisering av miljötillsynen är oförändrad, d.v.s. samma uppdelning som idag mellan statliga och kommunala tillsynsmyndigheter. För att stärka denna föreslås däremot ett flertal åtgärder, som sammantaget kommer att bidra till en mer enhetlig och effektiv miljö tillsyn och en bättre lagefterlevnad. Miljönämnden ställer sig överlag positiv till utredarens förslag till åtgärder. Vi lämnar samtidigt ytterligare synpunkter kring betänkandets åtgärder och behov kring hälsoskyddstillsynen

Yttrande

Miljönämnden ställer sig överlag positiv till utredarens förslag till åtgärder, vilket sammantaget kommer att öka förutsättningarna för en mer enhetlig, effektiv och transparent miljö tillsyn för att miljö kvalitetsmålen ska kunna uppnås samt för en bättre lagefterlevnad. Miljönämnden vill även lämna följande synpunkter och förtydliganden som behöver beaktas. Miljönämnden lyfter även upp angelägna delar av hälsoskyddstillsynen, som inte har beaktats i tillräcklig omfattning i betänkandet.

Organisering av tillsynen – bjud in kommunerna i det fortsatta förbättringsarbetet

Miljönämnden delar utredarens förslag till att nuvarande organisering av miljötillsynen mellan de nuvarande statliga och kommunala tillsynsmyndigheterna inte ska förändras. Utöver de skäl som utredaren anger vill vi även påpeka att det också är en framgångsfaktor att arbeta med de tre hållbarhetsdimensionerna samtidigt – ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet – vilket nuvarande kommunala tillsyn är väl rustad för utifrån möjligheterna till ett nära samarbete med verksamheter, övriga förvaltningar och våra medborgare på det lokala planet. Vi har goda exempel på detta i Malmö genom arbetet med stadens miljöprogram antaget av Kommunfullmäktige 2009 med handlingsplan och åtgärder för alla stadens förvaltningar, bolag och styrelser. I detta kombineras det strategiska miljöarbetet med tillsynsarbetet enligt både miljöbalkens och livsmedelslagstiftningens område. Att på detta sätt samordna och effektivisera våra resurser blir rimligtvis svårare vid ett statligt ansvar för tillsynen. Innan en ev. ny översyn sker av nuvarande organisering av tillsynen måste förslagen i betänkandet ha genomförts under en längre tid. Att få en välfungerande och effektiv organisation tar flera år och det är viktigt att åtgärderna får ett flertal år på nacken innan en djupgående analys och översyn av nuvarande organisering blir aktuell igen.

I det fortsatta arbetet med de föreslagna åtgärderna bör man titta på hur Livsmedelsverket har utvecklat livsmedelskontrollen i samarbete med de kommunala kontrollmyndigheterna. Livsmedelskontrollens tillsynsarbete ligger långt före miljöbalkens tillsynsområde på flera områden. Bland annat finns nationellt framtagna mål och fleråriga prioriteringar för kontrollen, metod för riskbedömning av verksamheter, kompetenssäkring och tydlig definition av nödvändig kompetens, vägledningar, utvecklad rapportering och uppföljning, samverkansinsatser och kompetenshöjande åtgärder, förbättrad tydlighet och finansiering av kontrollen med mera.

En framgångsfaktor i betänkandets fortsatta arbete är att bjuda in de kommunala tillsynsmyndigheterna i utvecklingsarbetet som nu ligger framför oss i enlighet med de olika föreslagna åtgärderna. Särskilt i den del som berör framtagande av nationella mål, prioriteringar och en nationell miljötillsynsstrategi bör de kommunala tillsynsmyndigheterna/miljöförvaltningarna bjudas in att delta i arbetet. Här finns värdefull kunskap, engagemang och erfarenheter från kommunernas tillsynsarbete som kan bidra i det fortsatta målarbetet. Detta har även varit en framgångsfaktor när Livsmedelsverket tog fram den nationella kontrollplanens långsiktiga mål. Utredarens förslag om att införa en vägledning för riskbedömning kommer att underlätta målstyrningsarbetet. Förhoppningsvis kommer denna leda till att tillsynsfrekvens och tillsynstid för olika verksamheter blir mer realistisk och att resurser och tillsynsinsatser kan läggas på verksamheter med störst risker för hälsa och miljön – inte bara på de större verksamheterna med höga fasta årliga tillsynsavgifter.

Framtagande av nationella mål och en förbättrad uppföljning och utvärdering – även kvalitativ uppföljning

Det framgår inte tydligt av utredarens förslag i vilken ordning dessa åtgärder föreslås genomföras. Om möjligt bör detta samordnas, eftersom en förbättrad uppföljning och utvärdering

kräver tydliga mål och prioriteringar. I detta sammanhang bör det läggas stor vikt vid framtagande av relevanta mått och indikatorer för att kunna se att tillsynen ger önskad effekt. Här är det viktigt att öppna upp för synsättet att uppföljning av mål inte endast ska ske med hjälp av numerära nyckeltal och indikatorer. Även en samlad kvalitativ bedömning av flertalet tillsynsinsatser kan vara ett sätt att påvisa en önskad effekt och måluppfyllelse.

Samarbete och samverkan mellan tillsynsmyndigheter, polis och åklagare – inte endast för allvarlig miljöbrottslighet. Behov av finansiering och strategi

Miljönämnden vill lyfta fram Malmös modell för trygghetsskapande åtgärder för att motverka organiserad brottslighet, kriminalitet och i slutändan att bidra till en effektiv miljöbalktillsyn. Vi har mycket goda exempel på myndighetssamverkan med fokus på koordinerade tillsynsinsatser med stadens berörda tillsynsmyndigheter. Staden har avsatt medel för att minska kriminalitet och öka tryggheten för stadens medborgare. Miljönämnden har därför fått utökade resurser för att bedriva fokuserat uppsökande tillsynsarbete mot oseriösa fastighetsägare, olovliga boenden, svartklubbar, livsmedelsfusk, rökcaféer, fordonsbranschen med flera i samarbete med andra berörda myndigheter inom staden. Det går att samarbeta och koordinera tillsynsinsatser mellan myndigheter under förutsättning att det finns tillräcklig finansiering för arbetet och en stark vilja och engagemang från berörda. Flertalet av de inspekterade verksamheter som ingår i det koordinerade tillsynsarbetet är ofta mindre, som varken är anmälnings- eller tillståndspliktiga men som ändå innebär betydande risker för hälsa och miljön. Det är därför viktigt att påpeka att det utökade samarbetet och samverkan enligt utredarens förslag inte bara ska avse den mest allvarliga miljöbrottsligheten.

I detta uppsökande tillsynsarbete behöver en initial finansiering finnas, då det ofta inte finns någon verksamhetsutövare att debitera och då det ofta krävs ett omfattande utredningsarbete att hitta och delge ansvariga verksamhetsutövare i många fall. Det behövs också en samlad nationell strategi och tydlig vägledning för hur ett sådant koordinerat samarbete ska ske mellan flera olika myndigheter. Här räcker det således inte bara med att tydliggöra ”syftet” med samarbete. Om det inte finns en samlad strategi finns det en uppenbar risk att de oseriösa och kriminella verksamheterna flyttar sig till andra kommuner, som kanske inte har de resurser som behövs för att bedriva ett effektivt, fokuserat och koordinerat tillsynsarbete. Behovet av en samlad strategi återkommer inom bostadstillsyn och fordonsbranschen, som vi utvecklar nedan.

Bostadstillsyn- behov av en samlad strategi

Det finns en del lagmässiga hinder som behöver hanteras för att få en mer effektiv tillsyn. Några exempel på detta är tillsynsmyndighetens möjlighet att förelägga och delge personer som vistas olovligen på privat mark med olovliga bosättningar liknande Sorgenfriläget i Malmö. I detta fall blev möjlighet att förelägga de boende eller fastighetsägaren om att avvisa boende från sin tomt helt verkningsslöst.

Många olika lagar – däribland hyreslagen (12 kapitlet jordabalken, JB), bostadsrättslagen (BrL, 1991:614), bostadsförvaltningslagen (BFL, 1977:792), miljöbalken (MB), plan- och bygglagen (PBL, 2010:900) samt lagen om skydd mot olyckor (LSO, 2003:778) reglerar boen-

demiljöerna. De olika lagarna har olika myndigheter som ser till att de följs, och olika tillsynsvägledande centrala verk. Detta arbete koordineras inte idag och de olika myndigheterna har olika förutsättningar och resurser för att bedriva en koordinerad tillsyn.

Boverket är tillsynsvägledande myndighet gentemot stadsbyggnadskontoren, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för den lokala räddningstjänsten, och Folkhälsomyndigheten samt länsstyrelserna är tillsynsvägledande myndighet åt de kommunala miljöförvaltningarna. Det finns dock ingen vägledning som avser hur kommunerna ska arbeta mot olovliga boenden, mot oseriösa fastighetsägare eller på ett proaktivt sätt för en jämlik hälsa. Vi saknar en central tillsynsvägledning, statliga mål och en statlig, koordinerad strategi för detta arbete, men också en lagstiftning som är genomtänkt.

Fordonsbranschen – behov av anmälnings- eller informationsplikt

Det finns ett behov att även se över miljöprövningsförordningen (2013:251) för att kunna fånga upp branscher som idag varken är anmälnings- eller informationspliktiga. Exempel på en sådan bransch är fordonsbranschen (biltvättar, bilverkstäder), där det finns stora risker för utsläpp till mark, luft och vatten. Dessutom är kunskapsnivån hos dessa verksamheter ofta mycket låg. Vi har i Malmö stor erfarenhet att bedriva uppsökande tillsyn inom denna bransch för att dessa ska komma under en löpande tillsyn framöver. Tillsynsbehovet är ofta omfattande och det krävs initialt skattefinansiering för att fånga upp dessa verksamheter. Arbetet är mycket tidskrävande. Detta gör att en uppsökande egeninitierad tillsyn över dessa verksamheter ofta inte kan prioriteras på grund av begränsade kommunala resurser/skattefinansiering. Därför behövs en översyn och ett lämpligt krav på anmälningsplikt utredas för exempelvis dessa verksamheter. Detta kommer att bidra till att verksamheter inom miljötillsynsområdet kan få förutsättningar att verka på lika villkor, något som utredaren lyfter i förslaget.

Tillitsbaserad tillsyn

I detta sammanhang kan vi även ta upp fördelar med tillitsbaserad tillsyn som dock inte kommer åt organiserad brottslighet och ekonomisk/miljöbrottslighet som gömmer sig bakom målvakter. Detta ser vi mer av i tillsynen inom avfallsområdet, u-verksamheter i fordonsbranschen, transportbranschen (samt livsmedelssektorn och uthyrning av bostäder) - där finns stora pengar att hämta med låg risk för upptäckt, låg risk för lagföring samt låga straff. Vi behöver därför kombinera tillitsbaserad tillsyn med tillsyn baserad på att det tyvärr finns oseriösa verksamheter (vilket vi har bred erfarenhet av i Malmö), och samarbete med andra myndigheter. Detta gäller i allra högsta grad inom den uppsökande tillsyn som vi bedriver i Malmö (både inom fordonsbranschen samt bostäder). Det som skadar ärliga och seriösa företag är bland annat prisdumping av oseriösa/lagbrytande företag. Det borde därför ligga i allas intresse att vi inte bara har en tillitsbaserad tillsyn.

Tillsyn av förskolor och skolor – stort behov av vägledning kring ytor

Miljönämnden ser ett stort behov av tydliga vägledningar och allmänna råd om hur vi ska bedöma friytor för skolor och förskolor, eftersom vi tyvärr ser tendens till mindre och mindre utrymme för barnen i den växande och förtätade staden. Vi ser domstolsbeslut som

kraftigt avviker från Boverkets rekommenderade 40 kvm per barn i uteyta. Exempelvis har vi i ett ärende sett att domstol har godtagit 6 kvm per barn istället för Boverkets rekommenderade 40 kvm per barn. Detta godtas med hänvisning till att det är ett vanligt inslag i städer att förskolebarn på daglig basis tas ut för att leka på offentliga platser och parker. Samutnyttjandets risker beaktas inte alls med tanke på vad som kan ske i en stadsprak exempelvis med lösspringande hundar, otrygga missbruksmiljöer, korsande av trafikerade gator med mera. Forskningsresultat som visar barns behov av utemiljöer av lämplig storlek och kvalitet bortses ifrån. Detta är idag så vanligt att det hos parkförvaltningar i landet till och med övervägs att börja ta betalt för att kompensera slitaget.

Vi behöver ha tydliga vägledningar från främst Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen om vilka krav vi kan ställa samt vilka vägledningar och forskningsresultat som vi bör hänvisa till vid beslut. Samtidigt som staden växer blir det mindre acceptans och förståelse för miljöbalkens lagstiftningsområde och tillsynsuppdraget, något som drabbar barn och unga och kommande generationer på lång sikt utifrån de hälsorisker som kan bli följden. I en tät stadsmiljö kan förskolegården vara barnens enda lättillgängliga plats för utevistelse. Detta, sammantaget med barn och ungas kraftigt ökande tid som bedrivs stillasittande inomhus, kan medföra mycket stora samhällsproblem i framtiden vad avser befolkningens fysiska och psykiska hälsa. Det kan inte anses tillförsäkra kommande generationer en hälsosam och god miljö.

Det behövs en samsyn i denna viktiga fråga. Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd behöver utvecklas och förtydligas i denna del.

Tillsyn enligt tobakslagen – finansieringsmöjlighet behövs

Det finns idag ingen möjlighet för kommunen att ta ut avgifter för tillsyn enligt tobakslagen. Om vi ska uppnå en effektiv tillsyn inom detta område behöver finansieringsfrågan ses över. Det är ingen hållbar lösning att tro att kommunerna ändå kan utföra denna tillsyn samtidigt som övrig miljöbalkstillsyn utförs på skolorna. Tillsyn enligt tobakslagen är en viktig del i att få effekt i hela miljöbalkskedjan, då risker för barns hälsa och utveckling är av central betydelse.

Barnkonventionen har beaktats vid handläggningen av detta ärende på följande sätt. Genom en mer effektiv, enhetlig och ansvarsfull miljötillsyn med en förbättrad lagefterlevnad kommer barn och unga få ökade förutsättningar till en förbättrad hälsa, utveckling och en bättre miljö. Detta gäller även för kommande generationer. Behovet av en tydlig vägledning för friytor för förskolor- och skolor, behov av en strategi för bostadstillsyn samt finansiering för tobakstillsyn har framförts i nämndens svar, vilket kommer att öka förutsättningarna för en förbättrad hälsa och utveckling för barn och unga i framtiden.

I utarbetandet av yttrandet har deltagit: Avdelningschef Jeanette Silow. Samråd har skett med stadsjurist Andrea Hjärne Dalhammar.

Ordförande

Carina Svensson

Nämndsekreterare

Elin Lundén