

YTTRANDE

2017-12-21 Ärendenr:
NV-06578-17

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss Betänkande Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)
(M2017/01714/Me)

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag och bedömer att den reform som förslagen skulle innebära är ett viktigt steg framåt för att stärka tillsynen och komma till rätta med de problem som finns.

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag på uppdrag, dock med tillägget att två av förslagen bör ges till annan än Naturvårdsverket. Uppdraget att ta fram en plan för fort- och vidareutbildning för personer som arbetar med miljötillsyn bör snarare ges till akademien och/eller andra arrangörer av utbildningar. Uppdraget att ge kommunerna stöd i hur de kan utforma taxorna mer enhetligt bör drivas av kommunerna själva i någon form. Naturvårdsverket ger även vissa förslag på justeringar eller förtydliganden avseende några av de övriga förslagen.

Naturvårdsverket delar i huvudsak Statskontorets bedömning i frågor som rör statlig styrning och kommunal samverkan generellt i rapport 2017:9 Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan. Avseende reglering av årsarbetskrafter bör konsekvenser beskrivas mer genomgående och erfarenheter från Finland beaktas.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Övergripande synpunkter

Naturvårdsverket tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag

Naturvårdsverket tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag och lämnar följande synpunkter på förslagen.

Naturvårdsverket välkomnar utredningen. Det är positivt att utredningen haft en systematisk ansats i analysen av miljöbalkstillsynen. Vi bedömer att en viktig framgångsfaktor i utredningens arbete har varit att den genomförts i ett öppet samrådsförfarande.

Naturvårdsverket bedömer att förslagen generellt:

- Bidrar till att tillsynen blir ett effektivare styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen.
- Minskar miljöbalkens genomförandeunderskott genom att resurser för tillsynen används där de har störst nytta.
- Bidrar till en mer enhetlig tillsyn vilket leder till en ökad rättssäkerhet, en förenkling för företagen och en mer rättvis konkurrens.

Framgångsfaktorer

Naturvårdsverket ser tre centrala framgångsfaktorer för att de förslag som lämnas ska ge maximal effekt.

1. *Rätt ordning på uppdragen* – Många av förslagen hänger tydligt ihop och det är viktigt att uppdrag planeras och genomförs i rätt ordning för att effekten ska optimeras. Vissa förslag förutsätter att andra delar är på plats, t.ex. bör uppdragen om samordningsrollen och mål och plan för digitalisering komma före uppdraget med en strategi för tillsynen som i sin tur bör föregå anvisningar för tillsynen. Naturvårdsverket önskar en dialog med regeringskansliet om uppdragen som föreslås utifrån ett helhetsperspektiv.
2. *Samverkan* – Många av förslagen ska genomföras i samverkan och det är viktigt att detta framgår tydligt i de uppdrag som läggs. Det är också viktigt att samverkan sedan sker på ett sätt som skapar delaktighet för att nå så bra resultat som möjligt. Kommunernas och näringslivets erfarenheter bör beaktas i fler av förslagen än vad som framgår. Det kommer att behövas insatser och metoder för att stärka samverkan, bland annat med kommunerna och näringslivet.
3. *Finansiering av uppdragen* – Det är viktigt att finansiering finns för genomförande av föreslagna uppdrag och förändrade ansvarsroller. Flera av förslagen om uppdrag till Naturvårdsverket kommer att kräva ökade resurser, såsom de uppdrag där Naturvårdsverket förväntas ta ett större ansvar för samordning av tillsynen, att ta fram en strategi för tillsynen och att ta fram mål och plan för digitaliseringen av miljötillsynen. Naturvårdsverket avser att återkomma om behov av finansiering i underlaget till budgetpropositionen för 2019.

Synpunkter på förslagen

Kap 8.4 Vi stärker upp, vi river inte ner

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning och förslag att den nuvarande organisationen ger de förutsättningar som krävs för tillsynen ska kunna utföras likvärdigt, effektivt och rättssäkert men att ett antal insatser behövs för att stärka tillsynen och tillsynsmyndigheternas förutsättningar.

Kap 9.2 Tillsynsbegreppet i miljöbalken begränsas för en ökad tydlighet i tillsynen och ökat förtroende för myndigheterna

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag om att tillsynsbegreppet bör preciseras och har inga synpunkter på formuleringen i författningsändringen. Vi bedömer dock att förtydliganden behövs i författningskommentarer och förarbeten där det tydligt bör framgå att även de tillsynsområden där det inte finns några verksamhetsutövare omfattas. Detta gäller exempelvis inom grön tillsyn. Vidare bör det tydligt framgå av författningskommentaren vad som innefattas i det nya tillsynsbegreppet jämfört med övrigt miljöarbete. Detta för att det inte ska finnas tveksamheter kring vad som får finansieras med tillsynsavgifter.

Kap 11.2.2 Särskilt om ansvaret för tillsyn av förorenade områden

Naturvårdsverket är positivt till att få i uppdrag att i samråd med länsstyrelsen lämna förslag på ansvarsfördelningen av tillsynen på nedlagda verksamheter som idag inte är tillståndspliktiga.

Naturvårdsverket anser att samråd även bör ske med kommunerna eftersom de berörs i hög grad.

Kap 12.4.1 Naturvårdsverket bör få ett tydligare ansvar för samordning av tillsynen

Naturvårdsverket är positivt till förslaget om att Naturvårdsverkets roll som en samlande miljömyndighet och övriga tillsynsvägledande myndigheters ansvar att delta i samordningen av miljötillsynen tydliggörs.

Utredningens förslag innebär att Naturvårdsverkets roll som samlande miljömyndighet inom tillsynsområdet tydliggörs. Den samlande rollen konkretiseras delvis i de uppdrag som Naturvårdsverket föreslås få, exempelvis att i samverkan ta fram en miljötillsynsstrategi, anvisningar för hur tillsynen ska genomföras samt kriterier för tillsynsmyndigheternas kompetens. Detta innebär en delvis ny roll för Naturvårdsverket avseende miljötillsynen. Vi bedömer att de olika delarna i förslaget till stor del hänger samman och ger förutsättningar för ett systematiskt arbete. Därför bör de genomföras planerat och som ett system.

Miljötillsynen är nära sammankopplad med övriga strategiska frågor kring miljöbalken såsom regelgivning och prövning. I Naturvårdsverkets roll som samlande miljömyndighet ser vi möjligheter och vinster med att ta ett samlat grepp om tillsyn, prövning och regelgivning.

Kap 13.1.2 Det behöver läggas fast vilken kompetens inspektören ska ha
Naturvårdsverket är positivt till att få i uppdrag att i samråd med utpekade aktörer ta fram kriterier för vilken kompetens som behövs inom miljötillsynen. Sådana kriterier bör omfatta tillsynsmyndigheten som helhet och inte gälla för enskilda inspektörer.

Ett uppdrag att ta fram kriterier hänger nära ihop med förslaget i kap 13.1.3 om plan för fort- och vidareutbildning och sådana kriterier bör tas fram innan en eventuell plan tas fram.

Kap 13.1.3 En centralt fastställd fort- och vidareutbildning för personal som arbetar med tillsyn enligt miljöbalken

Förslaget att Naturvårdsverket i samråd med övriga tillsynsvägledande myndigheter bör ta fram en plan för fort- och vidareutbildning för personer som arbetar med miljötillsyn är ett av flera möjliga sätt att operationalisera kompetenskriterierna. Vår bedömning är att en sådan plan behövs och att den bäst tas fram av akademien och/eller andra utbildningsarrangörer. En viktig anledning till detta är att det finns ett fungerande utbildningsväsende och även en marknad på området. Det är därför olämpligt för Naturvårdsverket att etablera sig som samordnare och/eller arrangör av utbildningar.

I den nya samordningsroll som Naturvårdsverket föreslås få ser vi att det är naturligt att vi samordnar arbetet med att ta fram kriterier för utbildning och erfarenhet i samråd med andra myndigheter (förslaget i 13.1.2) eftersom det är nära kopplat till andra uppdrag Naturvårdsverket föreslås få, exempelvis att ta fram en nationell miljötillsynsstrategi. Här bör bland annat innefattas fokus för tillsynen och vilka konsekvenser dessa fokus får för kompetensbehovet. Hur andra myndigheter ska tillägna sig kompetens ligger dock utanför Naturvårdsverkets ansvarsområde. Om Naturvårdsverket ändå ges ett sådant uppdrag ser Naturvårdsverket positivt på utredningens förslag om att detaljerna för ett sådant uppdrag tas fram i dialog med Regeringskansliet.

Kap 14.3 En nationell miljötillsynsstrategi kan bidra till en effektiv miljötillsyn
Naturvårdsverket ser positivt på att få i uppdrag att i samråd med berörda tillsynsvägledande myndigheter ta fram en nationell miljötillsynsstrategi.

I beskrivningen av förslaget nämns bland annat att strategin kan innehålla stöd för prioriteringar både mellan och inom tillsynsområden. Tillsynsområden har vi tolkat som områden i miljöbalken, såsom artskydd, vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet o.s.v. Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligare att utifrån nationella beslutsunderlag besluta om fokus för tillsynen år från år, snarare än att prioritera mellan tillsynsområden. Att detta i nästa led kan få konsekvenser för hur tillsynsmyndigheterna prioriterar mellan sina ansvarsområden är delvis en annan sak. I den prioriteringen bör även vägas in lokala förutsättningar såsom markförhållanden, recipienters känslighet eller lokala exploateringsplaner.

När det gäller utgångspunkterna för miljötillsynsstrategin delar vi synen att miljö kvalitetsmålen bör ligga till grund för att formulera mål och inriktning för tillsynen. Naturvårdsverket bedömer att även generationsmålet och etappmålen kan vara relevanta som utgångspunkter för tillsynen. Miljömålsrådets gemensamma åtgärdslista är sannolikt mindre relevant i sammanhanget då listan inte har som mål att lyfta de mest angelägna miljöfrågorna.

I arbetet med en miljötillsynsstrategi är det också viktigt att beakta mål och delstrategier från tillsynsområden som redan finns eller är under utarbetande.

Kap 14.4 Digitalisering av miljötillsynen

Naturvårdsverket ser positivt på att få i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter ta fram mål och plan för digitaliseringen av miljötillsynen.

Vi arbetar redan med digitalisering av information med bäring på miljötillsynen utifrån andra uppdrag och det föreslagna uppdraget ger oss möjlighet att ta ett helhetsgrepp.

Uppdraget, som det föreslås, bedömer vi skulle också ge ökade möjligheter till synergier med annat pågående utvecklingsarbete. Fortsatt utveckling av digitala lösningar bedöms kunna hanteras inom de samverkansformer som etablerats inom regeringsuppdraget ”Digitalt först – Smartare miljöinformation”.

Kap 14.5 Nationella branschexperter – ett sätt att ge stöd i miljötillsynen

Naturvårdsverket ser positivt på att gemensamt med Miljösamverkan Sverige utveckla ett nytt system för nationella bransch- eller områdesbevakare i ny tappning. Naturvårdsverket har inte haft för avsikt att ta fram ett sådant system i egen regi. Ett sådant system har beröring med bland annat länsstyrelsernas redan pågående arbete med samverkansytor, varför Naturvårdsverket lämnade ett förslag till Miljösamverkan Sverige hösten 2016 med titeln ”Utvecklad vägledning i samverkan och nationella bevakare i ny tappning”. Miljösamverkan Sverige avser att starta projekt under 2018 och Naturvårdsverket kommer att delta i det arbetet, men inte driva eller förvalta bransch- eller områdesbevakarna.

I bedömningen i kap 14.5 används begreppet branschexperter. Naturvårdsverkets bedömning är att begreppet är historiskt belastat och skapar fel förväntningar eftersom det leder tanken till en person inom en viss industriell bransch. Det nya systemet bör vara flexibelt, omfatta alla typer av områden i miljöbalken och inte vara beroende av en enskild person.

Naturvårdsverket instämmer i att det finns ett behov av ett nytt system för att tillgodose vägledningsbehovet inom ett antal områden. Under tiden som det i princip inte funnits några branschexperter har det vuxit fram nya möjligheter att få vägledning eller utbyta kunskap inom ett antal områden. Detta sker t.ex. via de samarbetsytor som länsstyrelserna bygger upp gemensamt eller via olika webbplatser för t.ex. små avlopp, vindkraft, efterbehandling och strandskydd. Om dessa system ska få maximal effekt bör även kommunerna få tillgång till dem.

Det nya systemet behöver också kopplas till genomförandet av t.ex. förslagen om mål och strategi för miljötillsynen, mål och plan för digitalisering av miljötillsynen och generella principer för hur tillsynen ska genomföras.

Kap 14.6 Generella principer för hur tillsynen ska genomföras ger förutsättningar för enhetlighet

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att Naturvårdsverkets arbete med anvisningar för tillsynen bör kunna fortsätta inom ramen för det tydligare ansvar för samordningen av miljötillsynen som föreslås i kapitel 12.

Kap 17.3 Det behövs en samlad nationell uppföljning

Naturvårdsverket har för avsikt att fortsätta utvecklingen av en samlad uppföljning och redovisning av tillsynen enligt miljöbalken så som utredningen bedömer som lämpligt. Vi ser särskilt positivt på kopplingen till förslaget till

uppdrag till Naturvårdsverket att ta fram mål och plan för digitaliseringen av miljötillsynen, vilket ökar möjligheterna att digitalisera miljötillsynen och därmed få tillgängliga och jämförbara data från tillsynsmyndigheterna för uppföljning. Både Naturvårdsverket och länsstyrelserna utvecklar nu metoderna för uppföljning av miljötillsynen så att det tydligare ska framgå vilken tillsyn som utförs idag. Uppföljning kräver dock resurser och upplevs återkommande av de deltagande som relativt betungande att medverka i. Det är därför viktigt att konsekvensutredningar genomförs och beaktas så att uppföljning enbart görs där den verkligen kommer till användning och bedöms behövas för utvecklingen av verksamheten.

Kap 18 Finansieringen

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning avseende finansiering av tillsynen och vill påtala att det är viktigt att tydliggöra syftet med att förändra finansieringen och att inte låsa sig vid en lösning.

Kap 18.3 Finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken

Det är bra att finansieringen av länsstyrelsens tillsyn ses över och att länsstyrelserna tillförs medel även för den tillsyn som inte kan avgiftsfinansieras och för tillsynsvägledning.

Naturvårdsverket vill inför det arbetet uppmärksamma att skillnaderna mellan de olika tillsynsområdena kan göra att riktade åtgärder behövs, t.ex. inom den gröna tillsynen som ofta saknar verksamhetsutövare.

Kap 18.4 Kommunernas finansiering och taxor för tillsyn enligt miljöbalken

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att kommunerna behöver se över sina taxor på det sätt som beskrivs. Naturvårdsverket ser mycket positivt på det arbete SKL nu genomför för att ta fram en mer enhetlig modell för tillsynstaxan. Naturvårdsverket avser fortsätta bidra i det arbetet eftersom det finns tydliga kopplingar bland annat till kommande miljötillsynsstrategi och nationell uppföljning av tillsynen. Vi bedömer att det är effektivast och mer i samklang med det kommunala självstyret att detta arbete bedrivs i kommunal regi.

Kap 20 Rätten att vara passiv

Naturvårdsverket anser i likhet med utredningen att det behövs ett samlat grepp om frågan om hur det ska säkerställas att rätten att vara passiv inte kränks. Det finns också skäl att vidta åtgärder för att säkerställa att tillsynsmyndigheter vet hur de ska agera så att enskildas rättigheter inte kränks. Naturvårdsverket ställer sig liksom utredningen tveksam till ett vitesförbud på miljöområdet eftersom det kan få till konsekvens att tillsynsmyndighetens möjligheter att bedriva effektiv tillsyn begränsas. Tillsynsmyndigheterna ska i sin myndighetsutövning redan i nuläget ta hänsyn till om en viss åtgärd kan innebära en konflikt med rätten att vara passiv eftersom Europakonventionen är svensk lag. Utredningen föreslår att det ska införas en informationsskyldighet om rätten att vara passiv i miljötillsynsförordningen. Naturvårdsverket anser att förslaget skulle tydliggöra för den enskilde när man har rätt att vara passiv. Det är också viktigt att tillsynsmyndigheten vet hur man ska agera i det enskilda fallet. För att detta ska ske krävs också en insats för att vägleda tillsynsmyndigheter om hur man ska gå

tillväga så att rätten för den enskilde att vara passiv inte kränks. Naturvårdsverket anser också att det bör övervägas om den föreslagna bestämmelsen i stället bör införas i 26 kap. 21 § miljöbalken eftersom det där framgår vilka möjligheter tillsynsmyndigheten har att förelägga en verksamhetsutövare att lämna de upplysningar eller handlingar som behövs för tillsynen.

Kap 21 Vilken sanktion ska vi välja?

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömningar om miljöstraffrätten. Naturvårdsverket anser att omständigheten att det råder kunskapsbrist om ett regelverk inte i sig är skäl att införa en sanktionsväxling eller avkriminalisera en handling. Däremot kan det rent praktiskt finnas fördelar med att sanktionsväxla eftersom tillsynsmyndigheten kan tänkas ha bättre sakkunskap och därmed bättre förutsättningar än polis och åklagare att utreda överträdelser. Att sanktionsväxla skulle därmed, precis som utredningen påpekar, kunna innebära att själva lagföringen ökar. En snabbare sanktionering kan också antas leda till bättre regelefterlevnad. Liksom utredningen anser Naturvårdsverket att det är viktigt att tillsynsmyndigheten informerar och i första hand använder andra medel än sanktioner. Det är också viktigt att verksamhetsutövaren själv håller sig uppdaterad om vad som gäller för sin verksamhet.

Naturvårdsverket instämmer alltså i bedömningen att en sanktionsväxling på kemikalielagstiftningens område kan förväntas leda till ett effektivare sanktionssystem (kap 21.3), och de exempel som lämnas angående detta verkar rimliga (kap 21.5).

Vi kan i övrigt inte se att förslagen innebär någon ändring av avgränsningen av ansvaret för tillsyn och tillsynsvägledning inom kemikalieområdet jämfört med idag, vilket vi är positiva till.

Kap 21.4.1 En miljöstraffrättsutredning bör tillsättas

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag att en statlig miljöstraffrättsutredning bör få i uppdrag att se över hela 29 kap. miljöbalken och att syftet med uppdraget ska vara att skapa ett proportionerligt, ekvivalent och effektivt sanktionssystem på miljöområdet.

Vi instämmer i att en miljöstraffrättsutredning kan vara befogad. Vi vill i sammanhanget lyfta tillsynens roll i det brottsförebyggande arbetet. Detta behöver också beaktas när övervägningar om sanktionsväxlingar görs. Förutom det rent preventiva syftet kan tillsynen ha en stor betydelse för att sprida kunskap och medvetenhet om konsekvenserna av olika brott mot miljöbalken.

Kap 22.2 Naturvårdsverket bör se över beloppen i förordningen om miljöstraffavgifter

Naturvårdsverket är positivt till att få i uppdrag att efter samråd med berörda tillsynsvägledande myndigheter se över beloppen i förordningen om miljöstraffavgifter i skärpande riktning och undersöka om reglerna om återfall är ändamålsenliga.

Kap. 23.3 Det finns anledning att se över 29 kap. miljöbalken

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att det är angeläget att öka 29 kap. miljöbalkens överskådlighet och straffbestämmelsernas tydlighet. En större reform bör genomföras i samband med en sanktionsväxling.

Övriga förslag

Naturvårdsverket är positivt till övriga förslag.

Synpunkter på författningskommentarer

Se kommentar på kap 9.2.

Synpunkter rörande Statskontorets rapport 2017:9 Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan

Naturvårdsverket lämnar i detta yttrande inga synpunkter på specifika frågor som rör livsmedelskontroll utan begränsar sig i till sådana frågor som rör statlig styrning och kommunal samverkan generellt.

Naturvårdsverket delar överlag den bild över behov av ökad kommunal samverkan som anges i rapporten. Naturvårdsverket instämmer i Statskontorets bedömning om att ökad kommunal samverkan ökar förutsättningarna för att vägledning till kommunerna i förlängningen gör att kommunernas arbetssätt, prioriteringar och bedömningar blir mer likvärdiga.

Naturvårdsverket instämmer även i Statskontorets bedömning om att kommunal samverkan förordas framför ett statligt övertagande av kommunal tillsyns- och kontrollverksamhet. Vidare delar Naturvårdsverket Statskontorets bild om att staten i första hand bör stimulera kommunal samverkan och endast i de fall samverkan inte kan upprättas frivilligt kan mer tvingande åtgärder beaktas. Reglerade krav på samverkan bör i de fall det blir aktuellt inte detaljbeskriva vilka som ska ingå i samverkan eller hur den ska utföras, istället bör syftet med samverkan och vad den ska leda till framgå av bestämmelsen.

Om ett krav som reglerar minsta antal årsarbetskrafter läggs fram bör konsekvenserna av en sådan bestämmelse mer genomgående beskrivas. Erfarenheterna från Finlands system där reglering av årsarbetskrafter provats och frångåtts är viktiga att beakta.

Naturvårdsverket har inga synpunkter på förslaget om ekonomiskt bidrag till kommuner som upprättar en gemensam kontrollmyndighet.

Naturvårdsverket instämmer i Statskontorets bedömning om behov av ett tydligare uppdrag till länsstyrelserna att verka för kommunal samverkan.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, biträdande avdelningschefen Ingela Hiltula, enhetschef

Gunilla Sallhed, tillsynshandläggarna John Petersson och Jenny Jonsson, miljöjurist Torunn Hofset och projektledare Karin Klingspor.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Björn Risinger

Martin Eriksson