

Datum
2017-12-19Diariernr
2017/2915
Er referens
M2017/01714/MeMiljödepartementet
103 33 StockholmÄven m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande avseende remiss av betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Skogsstyrelsen instämmer i huvudsak i utredningens bedömningar och förslag. Det gäller exempelvis förslagen om

- 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.

I direktivet till utredningen konstateras att kraven på enhetlighet och kvalitet i tillsynen är en utmaning för den decentraliserade tillsynsorganisationen. Behovet av stärkt samverkan mellan tillsynsansvariga myndigheter och kommuner har tagits upp i olika sammanhang. Skogsstyrelsen har under ett antal år bedrivit utveckling av processororienterade arbetssätt som en modell för att hantera den här typen av utmaningar. Det tas inte upp explicit i betänkandet men många av förslagen pekar i riktning mot ett mer processororienterat arbetssätt inom miljötillsynen. Skogsstyrelsen bedömer att det vore bra om förslagen inleddes i ett sådant ramverk vilket skulle underlätta en helhetssyn (systemperspektiv) och förbättra möjligheterna till samverkan, samordning och samarbete¹.

Det är glädjande att utredningen lyfter fram behovet av en mer strategisk ansats genom förslaget om en nationell miljötillsynsstrategi som kan bidra till en effektiv miljötillsyn. Syftet med en nationell strategi är enligt utredningen att fokusera tillsynen till de områden där behoven är som störst och där tillsynen kan bidra till att miljö kvalitetsmålen kan nås. Genom en tydligare insats på utvalda områden kan också myndigheternas samlade resurser och kompetens användas på ett effektivare sätt. Skogsstyrelsen instämmer i detta och bedömer att strategin kan utgöra en grund för en mer riskbaserad tillsyn.

¹ Samverkan - en gränsöverskridande aktivitet (t.ex. organisatoriska gränser). Samordning - struktur, spelregler. Samarbete - mellanmännsliga relationer, för en process framåt.

Det är bra att utredningen fokuserat på utvecklade arbetssätt och stärkt samverkan för att utveckla tillsynen och bidra till ökad måluppfyllelse. Det är viktigt att respektive myndighet har en organisation med integritet som kan leva upp till högt ställda krav på rättssäkerhet och effektivitet i tillsynsarbetet.

Utredningen har utifrån direktivet varit avgränsad till att uteslutande beröra organisationen och ansvarsfördelningen av tillsynen enligt miljöbalken. Miljötillsyn återfinns även kopplat till andra regelverk. Skogsstyrelsen vill därför uppmärksamma regeringen på de utmaningar inom detta område som togs upp i den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2015.

”Skogsvårdslagen och miljöbalken ska tillämpas parallellt, men kopplingen mellan författningarna är komplex, vilket försvårar implementeringen för skogsägare, myndigheter och andra aktörer.”² Se även förslaget om behovet av en styrmedelsanalys där en viktig del är att analysera skogsvårdslagen i förhållande till miljöbalken.³ Skogsstyrelsen bedömer att detta behov kvarstår, inte minst för att inom detta område uppnå en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet.

Synpunkter på specifika förslag och övriga detaljsynpunkter

Nedan följer Skogsstyrelsens synpunkter på specifika bedömningar och förslag samt övriga detaljsynpunkter kopplat till respektive kapitel. De kapitel där Skogsstyrelsen inte har några synpunkter tas inte upp.

En beskrivning av miljötillsynen idag (kapitel 5)

Skogsstyrelsen instämmer i beskrivningen av miljötillsynen idag. Beskrivningen visar tydligt att det finns behov av insatser för att utveckla och stärka miljötillsynen.

Skogsstyrelsen deltar för närvarande inte i Miljösamverkan Sverige. Utifrån beskrivningen av miljötillsynen idag är vår bedömning att Skogsstyrelsen framgent bör delta i Miljösamverkan Sverige.

Utgångspunkter för och behov av en förändring (kapitel 7)

Skogsstyrelsen vill lyfta fram följande beskrivning av miljötillsynen som är bra. *”I grund och botten handlar både tillsyn och sanktioner om att påverka beteenden i en viss riktning. Vad gäller beteenden som riskerar att skada människors hälsa eller miljön torde det vanliga vara att enskilda önskar undvika sådana. Kunskap om vad som gäller och kännedom om hur våra beteenden påverkar människors hälsa eller miljön torde därför vara av stor betydelse för att åstadkomma regelefterlevnad.”*

Angående pågående reformarbeten och digitalisering vill Skogsstyrelsen nämna regeringsuppdraget tillsammans med länsstyrelserna om att senast till 2018 färdigställa den gemensamma inlämningsfunktionen för skogliga ärenden i samråd med berörda centrala myndigheter samt representanter för kommuner. Flera av de ärendetyper som är aktuella för den gemensamma inlämningsfunktionen kopplar till miljöbalken.

² Naturvårdsverket, Mål i sikte (volym 2), rapport 6662 maj 2015, sidan 246.

³ Naturvårdsverket, Styr med sikte på miljömålen, rapport 6666 oktober 2015, sidan 111.

Skogsstyrelsen instämmer i att det finns stor potential i mer strategiska, strukturerade och utvecklade arbetssätt för att tillsynen ska bli effektiv och enhetlig i hela landet. Detta talar för en inriktning mot ett mer processorienterat arbetssätt inom miljötillsynen. Samtidigt är det givetvis viktigt att respektive myndighet har en organisation med integritet.

Den övergripande organisationen för miljötillsyn bör inte ändras (kapitel 8)

Utredningen bedömer att nuvarande organisationsstruktur inte bör ändras. Detta motiveras med att tillsynsmyndigheternas förutsättningar i tillräcklig grad bör kunna stärkas genom de övriga förslag som utredningen lämnar. Utredningen pekar också på att det saknas en samlad bild av och hur tillsynen genomförs och vilka effekter den får. Skogsstyrelsen ser detta som en stor brist och ser det som mycket angeläget att åtgärder vidtas då det handlar om grundläggande beslutsunderlag för att kunna utveckla och stärka miljötillsynsverksamheten.

I skälen för bedömningen tas upp att "Länsstyrelserna har en övergripande och samordnande roll som regionala miljömyndigheter och för att miljö kvalitetsmålen får genomslag i länen. Denna roll förstärks ytterligare genom länsstyrelsernas ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Miljötillsynen bör kunna utföras mer effektivt inom länsstyrelserna än i en nationell myndighet, även om den också har en regional organisation.". Skogsstyrelsen är en nationell myndighet med regional organisation och arbetar med såväl tillsynsvägledning som (regional) operativ tillsyn enligt miljöbalken. Som framgår av tabell 5.1 återfinns såväl länsstyrelser som Skogsstyrelsen i kolumnen operativa tillsynsmyndigheter för kapitlen 7 och 12 i miljöbalken och koppling finns även till kapitel 8. Utredningen omfattar bland annat organisation och ansvarsfördelning av operativ tillsyn. Enligt utredningens direktiv ska utredaren också i den mån det bedöms lämpligt föra dialog med andra pågående utredningar, t.ex. Indelningskommittén som bland annat väntas lämna förslag om statliga myndigheters regionala organisation.

Ett tydligare tillsynsbegrepp (kapitel 9)

Det är positivt att tillsynsbegreppet förtydligas för att öka enhetligheten. Tillsynsbegreppet används ibland på lite olika sätt inom olika myndigheter, men med vetskap om det har samarbetet ändå kunnat fungera bra. Ett förtydligande kan dock underlätta i många delar av arbetet.

En mer sammanhållen styrning av myndigheterna (kapitel 10)

Skogsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning om behov av bättre helhetssyn och samlad resultatanalys för en mer sammanhållen styrning av miljötillsynen och de berörda myndigheterna.

Med sammanhållen styrning menar Statskontoret en styrning som utgår från verksamhetsområden snarare än enskilda myndigheter. Att ha ett verksamhetsperspektiv handlar om att ha överblick över hur verksamhetsområdet fungerar och utgå från en helhetsbild samt analysera resultat från verksamhetsområdet och samordna styrningen.

Skogsstyrelsen instämmer i att regeringens styrning av tillsynen enligt miljöbalken bör vara tydlig och utgå från ett helhetsperspektiv. Vi instämmer också i nulägesbeskrivningen om att "Styrningen av myndigheterna sker i huvudsak utifrån myndigheternas respektive uppdrag och det saknas i stor utsträckning ett helhetsperspektiv vilket kan bidra till en otydlighet om bland annat prioriteringar. Det innebär att det är svårt att få en bild av det samlade genomförandet, dess effekter samt kostnader och intäkter för tillsyn och tillsynsvägledning."

En tydlig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för tillsyn (kapitel 11)

Skogsstyrelsen delar bedömningen att bättre samordning är viktigt för tydligheten i fördelningen av ansvar.

En bättre samverkan för en mer effektiv och enhetlig tillsyn (kapitel 12)

Skogsstyrelsen instämmer i att samverkan mellan myndigheter behöver öka, men för att öka samverkan behöver det också finnas en drivkraft för att det ska ske. Myndigheterna behöver ett specifikt mål eller en morot för samverkan. Det kan t.ex. vara ett gemensamt problem som behöver lösas. Likt vad som sägs i betänkandet når man inte till mer samverkan genom att skapa regler kring det. Däremot krävs stöd för hur samverkan kan ske och hur myndigheterna kommer igång med samverkan. Vi delar synpunkten kring att det är viktigt att regeringen blir tydlig i sin styrning till myndigheterna, att samverkan är viktigt och varför den är det.

I många delar är samordningen mellan myndigheter för låg. Vissa frågor hanteras väldigt olika mellan olika länsstyrelsen för att ta ett exempel. Det här kan få allvarliga konsekvenser för tilliten i tillsynsarbetet i och med att det ställer frågor om rättssäkerhet och effektivitet. Skogsstyrelsen har som central myndighet en viktig roll i att bidra till ökad enhetlighet i länsstyrelsernas tillsynsarbete. I betänkandet tas vid ett flertal tillfällen upp att hänsyn måste tas till lokala förhållanden. Men här skulle tydligare behöva beskrivas vad som bör vara lika och vad som bör kunna skilja sig mellan olika länsstyrelsen och olika kommuner. Miljön och förhållandena skiljer sig mellan olika platser, men det är samtidigt viktigt att man som medborgare blir behandlad på samma sätt över hela landet.

Skogsstyrelsen stödjer förslaget att Naturvårdsverket leder arbetet med samordning, men då behövs ett tydligt uppdrag. Dessutom behöver det vara tydligt för myndigheter kring varför det är viktigt med samarbete, vad som behöver bli enhetligare och varför. För att öka incitamentet kring vad som behöver vara mer enhetligt än vad det är idag behöver det även förtydligas vad som också kan skilja sig åt mellan olika myndigheter i samma fråga.

Skogsstyrelsen bör framgent delta i forumet Miljösamverkan Sverige.

Skogsstyrelsen instämmer i att dialogen mellan tillsynsmyndigheterna och näringslivet behöver utvecklas. Det är givetvis viktigt att hålla isär rollerna i sådana sammanhang och det behöver därför beskrivas hur dialog och samverkan är tänkt att fungera vid exempelvis inbjudan till olika samverkansorgan.

Insatser för att stärka professionen (kapitel 13)

Skogsstyrelsen ser mycket positivt på att utredningen tar upp behovet av att stärka professionen och att säkerställa rätt kompetens inom miljötillsynen. Skogsstyrelsen instämmer i att den tillsynsutövande tjänstemannen behöver ha ”kunskap om miljö- och förvaltningsrätt, kunna kommunicera och bemöta dem som blir föremål för tillsyn professionellt samt ha tillräcklig kunskap om sakfrågorna”

Det är därför bra att utredningen tar upp åtgärder som kan stärka kompetensförsörjningen. Skogsstyrelsen vill lyfta fram möjligheten att nyttja olika personkompetenser i miljötillsynen där kompetens kring utövande av tillsyn kan kompletteras med personer som är mer specialiserade inom ett visst ämnesområde och som kan bidra med fördjupade underlag i olika ärenden. Skogsstyrelsen menar också att detta stärker utredningens bedömning att det finns en stor potential beträffande att ta tillvara och utveckla kompetens genom samverkan mellan myndigheterna på både horisontell och vertikal nivå.

Ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna (kapitel 14)

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att ta fram en nationell miljötillsynsstrategi som kan bidra till en effektiv miljötillsyn. Syftet med en nationell strategi är enligt utredningen att fokusera tillsynen till de områden där behoven är som störst och där tillsynen kan bidra till att miljö kvalitetsmålen kan nås. Genom en tydligare insats på utvalda områden kan också myndigheternas samlade resurser och kompetens användas på ett effektivare sätt. Skogsstyrelsen instämmer i detta och bedömer att strategin kan utgöra en grund för en mer riskbaserad tillsyn.

Skogsstyrelsen ställer sig positiv till ansatsen med generella principer för hur tillsynen ska genomföras ger förutsättningar för enhetlighet. Utredningen för ett resonemang om risken med att införa alltför detaljerade instruktioner vilket är bra men samtidigt är det viktigt att inte överdriva den risken. Om utgångspunkten är att utveckla verksamheten genom lärande på ett sätt som gagnar såväl måluppfyllelse som effektivitet och enhetlighet bör risken kunna undvikas. Exemplet om generella principer för hur behovsutredning, planering och prioritering ska göras eller kriterier för riskbedömningen och vad som är relevant kompetens förefaller vara bra områden att börja med.

Tydligare regler om hur tillsynen ska planeras och genomföras (kapitel 15)

Skogsstyrelsen ser positivt på ett tydligare krav om riskbaserad tillsyn i tillsynsplanen. En svårighet i arbetet med behovsutredning är att kunna ta fram tillräckligt bra underlag att bygga behovsutredningen på. Exempelvis så är brist på inventering och uppföljning en orsak till brister i behovsbedömningen. Det kan handla om mer högupplösta data om miljö tillståndet eller hur olika skogsbruksåtgärder utförs som underlag för prioritering av tillsynen.

En förbättrad uppföljning och utvärdering (kapitel 17)

Skogsstyrelsen instämmer i att det behövs en samlad uppföljning och utvärdering av tillsynen enligt miljöbalken. Det är viktigt att det pågående

utvecklingsarbetet även i fortsättningen bedrivs i samverkan med berörda centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner.

Finansieringen (kapitel 18)

Skogsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning i avsnitt 18.2 om finansiering av miljötillsynen. Skogsstyrelsen instämmer i att det är angeläget att öka förutsättningarna för att principen om att förorenaren betalar följs likväl som principen om att ett avgiftsuttag ska följas av en motprestation respekteras. Skogsstyrelsens tillsyn enligt miljöbalken finansieras idag utslutande via förvaltningsanslaget.

Utredningen tar upp att systemtillsyn bör kunna betraktas som en tillsynsåtgärd, då kontrollen medför en viss kostnad för tillsynsorganet. Skogsstyrelsen anser att systemtillsyn ska betraktas som en tillsynsåtgärd. Fördelen med systemtillsyn är bland annat förbättrad helhetssyn, stärkt egenkontroll och att antalet ”platsbesök” kan minskas relativt renodlad objektstillsyn. Det finns dock inget som hindrar att flera ”platsbesök” i form av stickprov ingår i ett systemtillsynsärende.

Skogsstyrelsen anser att frågeställningen i avsnitt 18.5 om att verksamhetsutövarens miljöledningssystem kan ha betydelse för tillsynen behöver belysas ytterligare och i ett bredare sammanhang. Skogsstyrelsen har kommit in på den här typen av frågeställningar kopplat till tillsyn enligt timmerförordningen där det finns ett uttalat krav på att verksamhetsutövaren ska ha system på plats. Det är viktigt att beakta att tillsynsmyndigheten inte får särbehandla olika system utan att det är de generella kraven på systemen som verksamhetsutövaren har att uppfylla. Därmed sagt är det inget som hindrar att verksamhetsutövaren nyttjar ett på marknaden befintligt ledningssystem för att uppfylla kraven.

I utredningens direktiv tas förslag från tidigare upp om möjligheten att höja nivån inom vissa tillsynsområden genom riktade tillsynssatsningar av kampanjkaraktär inom vissa utpekade områden. Det framgår att sådana satsningar bör vara nationella och kopplas till särskilda ekonomiska insatser. Skogsstyrelsen ser denna typ av förslag som intressanta och värda att utreda men har inte sett att föreliggande utredning gått vidare på det spåret.

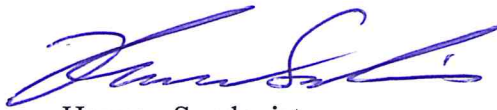
Kompletterande åtgärder till tillsynen (kapitel 19)

Kapitlet om kompletterande åtgärder till tillsynen har avgränsats på så sätt att vad som kan göras för att stimulera det miljöstrategiska arbetet i allmänhet eller hur ökad måluppfyllelse kan uppnås genom kombination med andra styrmedel inte tas upp.

Utredningen tar upp att informationssatsningar som syftar till att förbättra kunskapen om reglerna har visat sig vara särskilt viktiga för små och medelstora företag. Utredningen föreslår dock ingen sådan insats utan framför att det bör vara upp till varje tillsynsvägledande myndighet att ta ställning till vilka metoder som är mest effektiva för att säkerställa att miljöreglerna följs inom sitt ansvarsområde. Skogsstyrelsen hade gärna sett ett förslag om gemensamma informationssatsningar då vi ser ett klart behov av förbättrad kunskap om reglerna inom vårt ansvarsområde och att det samtidigt finns områden där vi delar målgrupp med andra myndigheter.

- Skogsstyrelsen delar utredningens bedömning att ackreditering kan bidra till att miljöreglerna får ett bättre genomslag.

I ärendet har generaldirektören Herman Sundqvist beslutat och hållbarhetsstrategen Jimmy Lundblad varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också deltagit enhetschefen Peter Blombäck, processförvaltaren Åsa Lundberg samt chefsjuristen Cecilia Hedman.



Herman Sundqvist
Generaldirektör



Jimmy Lundblad
Hållbarhetsstrateg

Kopia till
Registrator