

§ 78 Yttrande över remiss - Betänkande Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet

(MN-2017-00039-1)

Beslut

Miljönämnden beslutar

att godkänna tjänsteskrivelsen, daterad 2017-10-03, som miljönämndens svar på rubricerat betänkande till miljö- och energidepartementet.

Ärendet

Miljönämnden har fått utredningen ”Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet” (SOU 2017:63) på remiss från Miljö- och energidepartementet. Svaret ska ha nått departementet senast den 8 januari 2018.

Beslutsunderlag

- Protokollsutdrag Miljönämndens arbetsutskott - 2017-11-28 - § 54
- Tjänsteskrivelse - MN-2017-00039-1 - Yttrande över remiss - Betänkande Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet
- Bilaga Remiss
- Bilaga Betänkande

Miljökontoret
Kristin Eriksson

2017-10-03

MN-2017-00039-1
Ecos 2017-2360

Yttrande över remiss - Betänkande Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet

Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår nämnden besluta

att godkänna tjänsteskrivelsen, daterad 2017-10-03, som miljönämndens svar på rubricerat betänkande till miljö- och energidepartementet

Ärendet

Miljönämnden har fått utredningen ”Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet” (SOU 2017:63) på remiss från Miljö- och energidepartementet. Svaret ska ha nått departementet senast den 8 januari 2018.

Bakgrund

Regeringen beslutade under våren 2016 att tillsätta en utredning med uppgift att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken. Syftet var att utreda möjligheterna att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv och bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås. Ytterligare ett syfte var att utreda hur fler miljöbrott kan upptäckas, utredas och beivras.

I utredningen föreslås bl.a. ändringar i miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13) samt mindre redaktionella följdändringar i en rad andra förordningar.

Den nuvarande organisationen föreslås inte ändras, istället föreslås att tillsynsmyndigheterna och den nuvarande organisationen ska stärkas genom en rad åtgärder. Ett tydligare tillsynsbegrepp förslås införas där man tar bort begreppet operativ tillsyn och istället använder begreppen tillsyn och tillsynsvägledning för att särskilja tillsyn och

2017-10-03

tillsynsvägledning. Tillsynsbegreppet föreslås också begränsas till förebyggande och stödjande samt kontrollerande åtgärder som riktas direkt mot den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet. En effektiv tillsyn enligt miljöbalken bör enligt utredningen således 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 riktade mot ett tillsynsobjekt i syfte att främja regelefterlevnad. Ett tydligare tillsynsbegrepp kan enligt utredningen förväntas bidra till mer enhetliga tillsynsavgifter.

Regeringen bör utveckla en mer sammanhållen styrning

Utredningen bedömer att regeringen bör utveckla en mer sammanhållen styrning eftersom det är viktigt med ett helhetsperspektiv. Regeringens styrning och uppföljning av de centrala myndigheterna och länsstyrelserna är avgörande för detta.

En ökad samverkan mellan myndigheterna

Vidare lyfts behovet av en ökad samverkan mellan de centrala myndigheterna. Idag har 14 centrala myndigheter ansvar för tillsynsvägledning och -samordning samt länsstyrelserna. Det kan vara problematiskt för kommunerna. Därför föreslår utredningen att Naturvårdsverkets får rollen som samlande miljömyndighet. Övriga tillsynsvägledande myndigheter bör få ansvar att delta i samordningen. Utredningen föreslår att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ner. Utredningen lyfter också att det är viktigt med samverkansorgan som t.ex. Miljösamverkan Sverige för en effektiv och enhetlig tillsyn och ett behov av ökad samverkan kommuner emellan. Länsstyrelserna föreslås få i uppdrag att förhandla fram detta.

Gemensamma mål för tillsynen och en strategi för att uppnå dessa

Utredningen bedömer också att en förutsättning för enhetlig och effektiv tillsyn att det är tydligt vad som förväntas av tillsynsmyndigheterna och att det därför krävs gemensamma mål för tillsynen och en strategi för att uppnå dessa. Här är tillsynsvägledningen avgörande. Naturvårdsverket får därför i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna, ta fram nationella mål för tillsynen och en nationell miljötillsynsstrategi. En digitalisering av myndigheternas processer och informationshantering ska också leda till ökad effektivitet och enhetlighet.

2017-10-03

Insatser för att stärka professionen

Det föreslås även insatser för att stärka professionen som miljöinspektör. En tillräcklig och relevant kompetens är nödvändig för att bedriva en rättssäker tillsyn. Det finns behov av att höja statusen för inspektörer. Utredningen anser att det behövs en tydlig yrkesidentitet som föreslås införas genom krav på relevant utbildning och erfarenhet samt en plan för fort- och vidareutbildning.

Uppföljning och utvärdering måste utvecklas

Uppföljning och utvärdering måste utvecklas anser utredningen. Ett kontinuerligt förbättringsarbete är viktigt för att tillsynen ska bli och fortsätta vara effektiv och enhetlig.

Åtgärder för en effektivare miljöstraffrätt

Gällande åtgärder för en effektivare miljöstraffrätt anser utredningen att straffrätten är viktig för genomförandet av miljöbalken, men att endast sådana handlingar som framstår som straffvärda ska kriminaliseras. En sanktionsväxling vore därför enligt utredningen bra, där vissa gärningar ändras från att vara straffbelagda till att föranleda miljöstraffavgift bl.a. gällande kemikalielagstiftningen. Utredningen lyfter även behovet av ökad samverkan mellan tillsynsmyndigheter, polis och åklagare samt behovet av att se över hela 29 kap. miljöbalken. Med anledning av detta föreslås inga konkreta lagändringar nu, utan istället anser utredningen att det bör tillsättas en ny utredning gällande miljöstraffrätten.

En sak som utredningen dock tar upp är behovet av bättre kompetens för att hantera miljöbrott. Där menar man att det krävs kompetens i alla led för att det ska vara effektivt, dvs. hos tillsynsmyndigheter, polis, åklagare och domstol. Som ett led i detta föreslår utredningen att miljöbrotten koncentreras till de tingsrätter som är mark- och miljödomstol, istället för att som idag fördelas över alla tingsrätter i landet.

En finansiering som motsvarar behoven

Till sist tar utredningen upp finansieringen av tillsynen och anser att den måste motsvara behoven. Idag lider tillsynen av resursbrist. Utredningen menar att det är samhällsekonomiskt motiverat att tillföra miljömyndigheterna resurser med tanke på vilka kostnader som skador på människors hälsa och miljö medför. Utredningen anser också att principen om att förorenaren betalar behöver följas i högre utsträckning och att kommunerna därför behöver se över sina taxor. Dock begränsas vad som kan finansieras med avgifter av principen om att en avgift ska motsvaras av

2017-10-03

en motprestation. Man menar att även finansieringen av länsstyrelsens tillsyn bör ses över.

Förvaltningens överväganden

Miljökontoret tillstyrker generellt förslagen till ändringar i miljöbalken och de följdändringar i andra lagstiftningar som behövs. Vi anser vidare att det är bra att bibehålla grundstrukturen i dagens organisation av tillsynen och att utredningen har intentionen att bygga upp befintlig struktur istället för att riva ner. Förvaltningen har dock en rad kommentarer till utredningens förslag, vilket följer nedan.

Förtydligande av tillsynsbegreppet

Utredningen föreslår ett förtydligande av 26 kap. 1 § miljöbalken på så sätt att det framgår vad som innefattas i tillsynen. Följande lydelse föreslås.

”Tillsynen syftar till att säkerställa att denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken efterlevs.

Med tillsyn avses:

1. oberoende och självständig kontroll av efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,
2. i fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd, fortlöpande bedömning av om villkoren är tillräckliga, och
3. rådgivning, information och liknande verksamhet för att underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt balken.”

Miljökontoret tillstyrker förslaget och anser att det är bra att begreppet operativ tillsyn utmönstras eftersom det annars är vilseledande ifråga om vad tillsynsmyndigheten kan ta betalt för.

En tydligare styrning av tillsynen

Gällande en tydligare och mer samlad statlig styrning anser miljökontoret att det är positivt om det blir en ökad samordnad styrning av de centrala tillsynsvägläggande myndigheterna inom regeringskansliet.

2017-10-03

Miljökontoret tycker att det i grunden är bra att ge Naturvårdsverket ett tydligare och utökad uppdrag i olika avseenden. Men för att förslaget ska vara realistiskt att genomföra måste myndigheten också tillföras resurser för detta. Resurser krävs både för att öka kompetensen inom myndigheten och för att utveckla digitala lösningar för tillsynen. Ett alternativ skulle kunna vara att avsätta resurser till kommuner som i samverkan kan utveckla tillsynen med avseende på metod och teknik.

I övrigt anser miljökontoret att tvåstegsvägledningen (dvs. att Naturvårdsverket vägleder länsstyrelserna som vägleder kommunerna) bör försvinna eftersom den fungerar dåligt nu och förvaltningen befärdar att den kommer att fungera ännu sämre om man övergår till en mer digitaliserad vägledning. Istället bör det införas ett nationellt ansvar för att hålla webbsidor, uppdelade på respektive tillsynsområde, uppdaterade på lagstiftning praxis, BAT m.m. Ansvaret för detta kan antingen ligga på en anställd på Naturvårdsverket, eller på en länsstyrelse eller kommun förutsatt att det finansieras med statliga medel. Vidare bör nationella tillsynskonferenser återinföras inom de olika tillsynsområdena. På konferenserna vore det önskvärt att ta med verksamhetsutövare från branschen för att lära om ny teknik och vad verksamhetsutövarna har erfårit. BAT eller annan ny bästa teknik bör gås igenom. Förvaltningen efterlyser även normerande inspektioner från den som ansvarar för respektive bransch. Iakttagelser från inspektionerna kan återkopplas i samband med de nationella konferenserna.

Utredningen föreslår att Tillsyns- och föreskriftsrådet avskaffas. Miljökontoret anser att en motsvarande funktion behövs. Rådet har en egen webbplats som skulle kunna användas för att skapa den gemensamma webbplats för de olika tillsynsområdena som förvaltningen har föreslagit

Det är även viktigt att Naturvårdsverket har rätt kompetens i form av erfarna inspektörer som verkligen kan ge råd. Idag är många av Naturvårdsverkets branschansvariga mindre kunniga än de kommunalt anställda inspektörerna. Det är också viktigt att Naturvårdsverket verkligen tar sin tillsynsvägledande roll på allvar och inom ramen för denna också vågar ge konkreta råd. Till detta hör också att prioritera vad som är viktigt. Allt kan inte ha samma prioriteringsordning samtidigt.

Till sist måste Naturvårdsverket börja se kommunal tillsyn som den resurs den är och som en väg att faktiskt nå de av riksdagen fastslagna miljömålen.

2017-10-03

En ökad samverkan mellan myndigheterna

Förvaltningen anser att det är viktigt att det sker en samverkan mellan olika myndigheter för att åstadkomma bra resultat. Detta gäller dels olika miljömyndigheter emellan, men också mellan miljömyndigheter och andra myndigheter. I vissa områden där det förekommer både brottslighet och miljöproblem kan t.ex. samverkan behövas med både polisen, skatteverket och andra myndigheter för att komma till rätta med problemen.

Insatser för att stärka och utveckla kompetensen

Utredningen föreslår att det i 1 kap. 9 § miljötillsynsförordningen ställas ett kunskapskrav på inspektörerna som innebär att de "...ska genom utbildning och erfarenhet ha den kunskap som behövs."

Miljökontoret anser att det är positivt med ett kunskapskrav och att det kan bidra till att höja statusen på inspektörsyrket. Med tanke på svårigheten att rekrytera rätt kompetens så är det nödvändigt att Naturvårdsverket anordnar en central fort- och vidareutbildning enligt betänkandets förslag.

Gemensamma mål för tillsynen och en strategi för att uppnå dessa

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket tillsammans med länsstyrelserna ges i uppdrag att utforma sådana mål.

Miljökontoret anser att en av de viktigaste uppgifterna är att utforma mål och indikatorer om vad som ska uppnås med tillsynen. Det vore värdefullt om dessa mål och indikatorer vore gemensamma för alla tillsynsmyndigheter i Sverige. Det vore olyckligt om kommunerna inte finge vara delaktiga i ett sådant arbete.

En utvecklad uppföljning och utvärdering

I utredningen föreslås en utvecklad uppföljning och utvärdering. Detta ska bland annat ske genom en ökad digitalisering. Miljökontoret välkomnar en ökad digitalisering då det underlättar tillsynsarbetet, uppföljning och spridning av information.

Det föreslås också att det genom 1 kap. 22a § miljötillsynsförordningen införs en möjlighet för länsstyrelsen att förelägga kommuner att avhjälpa brister i tillsynen om kommunen inte uppfyller de skyldigheter som följer av uppdraget.

2017-10-03

Förvaltningen anser att det kan vara ett bra förslag för att få kommuner med en dåligt fungerande tillsyn att vidta åtgärder, förutsatt att berörd länsstyrelse har rätt kompetens för att göra detta. Liknande har föreslagits gällande livsmedelstillsynen. Man bör kanske även fundera över om detta ska kopplas till en möjlighet för länsstyrelsen att ta ifrån kommunen tillsynen. Enligt utredningens förslag ska tillsyn kunna överflyttas från en kommun till länsstyrelsen men det ska ske i samråd, dvs. det förutsätter att parterna är överens.

Åtgärder för en effektivare miljöstraffrätt

Miljökontoret anser att det är angeläget att straffbestämmelserna ses över och tycker att det är beklagligt att det inte hunnits med inom ramen för denna utredning. Förvaltningen anser att det behövs en tydlig distinktion mellan administrativa överträdelse såsom uteblivna anmälningar, rapporter m.m., som med fördel kan hanteras genom påförande av miljöstraffavgift, och sådana gärningar som verkligen medför en risk för människors hälsa och miljön.

En bättre kompetens för att hantera miljöbrott

Miljökontoret instämmer i bedömningen att det är viktigt med rätt kompetens för att miljöbrott ska klaras upp. Vi tillstyrker därför förslaget till ny lydelse i 16 kap 1 § miljöbalken som hänvisar till en ny forumbestämmelse (1 a §) i samma kapitel, som innebär att miljöbrott ska koncentreras till de tingsrätter som utgör mark- och miljödomstol, se lydelse nedan.

Föreslagen lydelse av 16 kap. 1 a § miljöbalken:

1 a §

Tingsrätt som är mark- och miljödomstol enligt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska pröva

1. åtal för brott som avses i 29 kap., och

2. frågor om förverkande enligt 29 kap. 12 §.

I övrigt gäller vad som i allmänhet är föreskrivet för brottmål.

Kristin Eriksson
Miljödirektör