

Datum
2018-01-08

m.registrator@regeringskansliet.se

Betänkande Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

Miljö- och energidepartementets dnr M2017/01714/Me.

Svenskt Vatten arbetar för friskt dricksvatten, rena sjöar och hav samt människors tillgång till långsiktigt hållbara vattentjänster.

Sammanfattning

Svenskt Vatten anser att utredningens förslag i huvudsak är väl avvägda och genomtänkta. Vi saknar en belysning och analys på tvären över flera tillsynsområden av hur organisation, styrning och statlig vägledning av tillsynen klarar av att genomdriva EU-rätten. Vi saknar också en jämförelse med tillsyn i andra EU-länder och en analys av forskningsbehoven för att effektivisera tillsynen.

Svenskt Vatten tillstyrker att

- kommuner ska ha fortsatt tillsynsansvar
- en statlig myndighet kan överta kommunal tillsyn över en viss verksamhet och sedan lämna tillbaka den samt till att en kommunal tillsynsmyndighet som inte sköter sin uppgift kan föreläggas att rätta till bristerna.
- begreppet tillsyn ska syfta till lagefterlevnad. Med ett tydligt uppdrag faller nyttan lättare ut, också för verksamheter som betalar tillsynsavgifter.
- Naturvårdsverket i samråd med övriga tillsynsvägledande myndigheter ska ta fram nationella mål för tillsynen och en strategi för tillsynens inriktning.
- Tillsyns- och föreskriftsrådet avvecklas, det har inte tillfört något av betydelse under alla de år det funnits.
- kravet på de tillsynsvägledande myndigheterna att samordna sig skärps men vi föreslår att formuleringen ”samordna tillsynsvägledningen på ett ändamålsenligt sätt” ges lydelsen ”samordna tillsynsvägledningen så att tillsynen kan genomföras effektivt, samordnat och enhetligt”.

Svenskt Vatten understryker vikten av att staten tar ett mycket fast och samlat grepp om de centrala myndigheternas tillsynsvägledning av länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn.

Vägledning om och tillsyn av EU-rätten måste stärkas betydligt. Det finns exempel på att tillsynsmyndigheter inte har tillämpat regler som införlivar EU:s avloppsdirektiv, avstått från att göra det eller tillämpat reglerna fel. Det har medfört problem för VA-huvudmän och för Sverige som EU-medlem.

Svenskt Vatten betonar att även länsstyrelserna ibland gör samma fel som de kommunala tillsynsmyndigheter de överlåtit tillsyn till och som de vägleder. Ska tillsynen fungera måste därför det mycket stora underskottet på statlig tillsynsvägledning åtgärdas.

Vi anser att en Miljöinspektion för central vägledning hade varit en lämpligare lösning än att stärka Naturvårdsverket. Ska Naturvårdsverket kunna få en starkare roll måste kraven skärpas på varje central myndighet att vägleda i samråd med Naturvårdsverket, som inte får bestämma över andra verk. Annars riskerar tillsynsvägledningen att fortsätta vara osamordnad. Ska regeringens tillitsreform få genomslag behövs även regler om att samråda om vägledningen med berörda intressenter, exempelvis branscher och tillsynsmyndigheter.

Svenskt Vatten anser att statlig tillsyn och vägledning behöver prioriteras utifrån viktiga miljö- och hälsoskyddsproblem som miljölagstiftningen är avsedda att tackla. Exempelvis bör vattenskyddsområden prioriteras högre, vägledning som rör miljöfarliga verksamheter kan prioriteras utifrån befintliga planer och program, exempelvis för vattenförvaltningen. Tillsynsvägledning på kemikalieområdet måste ges hög prioritet med tanke på kemikaliesamhället och konsekvenserna av kemiska ämnen, exempelvis för kretslopp och hälsa.

Vi föreslår att också Energimyndigheten och Boverket ska göra treårsplaner för sin tillsynsvägledning med hänsyn till Naturvårdsverkets miljötillsynsstrategi. Skärpta utsläppskrav ökar åtgången på energi och tillsyn av kemiska ämnen i byggmaterial för att gynna kretslopp blir allt viktigare.

Svenskt Vatten är enig med utredningens bedömning att myndigheterna bör bjuda in branschorganisationer i sina samverkansorgan.

Svenskt Vatten ställer sig bakom utredningens bedömning att inte formalisera Miljösamverkan Sverige. En svaghet med en regional vägledning är att de EU-rättsliga perspektiven försvagas.

Vi varnar för att prioritering av tillsyn utifrån risk blir konserverande. Eftersom en myndighets kunskaper om risker blir störst inom områden där tillsyn redan bedrivits är det också där riskerna kan bedömas. Då upptäcks inte andra och kanske större risker. Som motkraft måste strategin för den centrala tillsynsvägledningen signalera vad som är angelägen tillsyn för samhället i stort.

Vi föreslår att en kontrollstation upprättas några år efter ikraftträdandet av förslagen för att utvärdera om organisationen och vägledningsarbetet gett avsedd effekt på tillsynen.

Svenskt Vatten anser att utredningens påstående om ökat resursbehov inom tillsynen är dåligt underbyggt. De upplevda behoven kan lika gärna, eller snarare, handla om brister i kompetenstillgång, underskott på vägledning, frånvaro av vetenskapligt utvärderade tillsynsmetoder, ogenomtänkt styrning, dålig samordning, spretig organisation, många små eller svaga tillsynsorganisationer m.m.

Svenskt Vatten avstyrker att resurserna på länsstyrelserna generellt bör öka genom en tydligare koppling till enskilda länsstyrelser avgiftsintäkter. Förslaget är inte genomarbetat. Det utgår från att befintliga resurser redan är fullt utnyttjade, väl använda, samordnade och rätt fördelade och prioriterade. Det saknas raka samband mellan länsstyrelsernas intäktbas och behoven av tillsyn och vägledning. Fördelningen av resurser mellan länsstyrelserna utifrån faktiska behov snarare än efter schablon bör ses över.

Vi anser att avgifter för tillsyn och prövning ska återföras som resurser till länsstyrelsekollektivet utifrån behov och med minst samma belopp som länsstyrelsekollektivet som helhet debiterar, men att det i nuläget inte är givet att avgifterna bör höjas.

Bakgrund

Utredningen har sett över organisationen och ansvarsfördelningen av tillsynen enligt miljöbalken samt sanktionssystemet. Regeringens syfte med utredningen har varit att optimera tillsynsresurserna och få tillsynen mer enhetlig och effektiv så att den bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås och miljöbrott beivras.

Svenskt Vatten har uppvaktat utredningen och lyft fram VA-branschens perspektiv på tillsynen, förekommande brister, myndighetsorganisation samt de stora behoven av bättre statlig samordning, styrning, vägledning och mer ändamålsenliga prioriteringar.

Övergripande synpunkter

Utredningens förslag är i huvudsak väl avvägda och genomtänkta. Vi avstår från att yttra oss över avsnitten 21-25 om sanktionsformer, sanktionsavgifters storlek, behovet av ett nytt straffkapitel i miljöbalken, miljöbrottsbekämpning och domstolars kompetens att hantera miljöbrottsmål.

Det hade gett ett stort och viktigt mervärde om utredningen hade analyserat de etablerade tillsynsområdena på tvären istället för enbart stuprörsvi. Exempelvis borde vart och ett av tillsynsområdena miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, skyddade områden och kemikalier ha analyserats med avseende på vattenmiljö och genomförande av EU-rätt. Vi saknar också en jämförelse med andra länder inom EU, exempelvis avseende organisation, ansvarsfördelning, styrning och resurser samt ett avsnitt om forskningsbehov.

Svenskt Vatten instämmer i att tillsynens kvalitet och omfattning varierar över landet. Vi är därför positiva till mer samverkan och samordning och till ökad styrning av tillsynen. Insatser för stärkt och utvecklad kompetens och dialog med dem vars verksamheter blir föremål för vägledning och tillsyn är särskilt behövliga. Dialog vid framtagning av stöd och råd som även verksamhetsutövare känner igen sig i underlättar tillsynen och minskar behovet av utdragna rättsprocesser.

Utredningens förslag om att tydliggöra Naturvårdsverkets roll att samordna tillsynsvägledningen och att regeringen styr upp samordningen är särskilt viktigt. Förslaget bedömer vi är en variant på samma funktion som den av Miljömyndighetsutredningen föreslagna Miljöinspektionen i betänkandet SOU 2015:43 var avsedd att få. Svenskt Vatten hade föredragit en Miljöinspektion för central vägledning, i synnerhet för att stärka EU-rättens genomslag. Ska det framlagda förslaget räcka behöver Naturvårdsverkets roll stärkas mer än som föreslås.

En behövlig kompletterande regel är att varje central myndighet som vägleder skriftligt ska göra det i samråd med Naturvårdsverket och att de ska samråda med intressenter som berörs av sådan vägledning, exempelvis tillsynsmyndigheter och branscher. Ett krav på samråd med Naturvårdsverket inför publicering av vägledning skulle ge styrka åt verkets samordningsuppdrag genom att ingen central myndighet kan avstå från att samordna skriftlig vägledning. Samråd med de som berörs av vägledningen underlättar genomförandet och vore i linje med regeringens Tillitsreform för att balansera kontroll med tillit i syfte att effektivisera offentlig förvaltning.

Svenskt Vatten föreslår att en kontrollstation för att utvärdera organisationen och vägledningsarbetet inrättas några år efter ikraftträdandet av förslagen.

Tveksam resursbrist

Vi håller inte med utredningen om att det är säkerställt att miljö tillsynen har resursbrist. Den analysen är för grund och alltför enkelt gjord. Åtgärder som minskar bristerna på central statlig nivå och förbättrar vägledningen eller gör tillsynen mer prioriterad och samordnat genomförd bör först vidtas.

Tillit till att vägledning ges och till kvaliteten på den som ges kan öka förmågan att följa reglerna och minska behovet av resurser för tillsyn. Underskottet på råd och stöd är mycket stort, kvaliteten på den som lämnas är låg. Utredningen har inte analyserat behoven av forskning, exempelvis av att utveckla vetenskapligt validerade tillsynsmetoder som höjer kompetensen så att en viss resursinsats får bättre effekt. Utredningens förslag om att reglera kompetenskraven är mer relevanta än slutsatsen att det behövs ökade resurser.

Exempel på EU-rättsliga perspektiv för tillsyn, vägledning och styrning

Inför tillsynsmyndigheterna är det verksamhetsutövaren som ska visa att miljöbalken följs, men inför EU är det de av riksdagen och regeringen utsedda tillsynsmyndigheterna som ska säkerställa efterlevnaden av EU-rätten så att nationen Sverige kan redovisa efterlevnad. Därför är det viktigt att all statlig vägledning och all tillsyn beaktar EU-rätten och har förmåga att genomdriva denna. Statskontoret lyfte 2005 fram vikten av statlig styrning avseende tillsyn och behovet av vägledning om Sverige ska klara av att upprätthålla EU-rättens krav.¹

Av artikel 191(2) i EU-fördraget följer att försiktighetsprincipen liksom principen om att förorenaren ska betala samt principen om att föroreningar ska motverkas vid källan (d.v.s. uppströms) ska tillämpas. Synsättet återkommer i avloppsdirektivet, i preambel 1 i EU-parlamentets och Rådets direktiv 2008/105/EG som rör miljö kvalitetsnormer för vatten och det framgår av preambel 4 i EU-parlamentets och Rådets beslut nr 2455/2001/EEG.

Domen M7843-13 i MÖD lyfter fram att miljöbalken ska tillämpas fullt ut på de som kan åtgärda problemen, det vill säga på verksamheterna uppströms reningsverket. Av domarna M8984-15 och M6574-15 framgår att MÖD bedömer att miljöbalken kan tillämpas EU-konformt. Allt detta bör få konsekvenser för tillsynen och styrningen av densamma.

Avloppsdirektivet reglerar utsläpp av avloppsvatten från tätorter, medan Sverige reglerar utsläpp av avloppsvatten från reningsverk som finns nedströms tätorterna. Tillsyn uppströms reningsverk har därför stor betydelse för sådant som inte regleras i föreskrifter eller genom tillstånd men som Sverige ändå ska uppfylla enligt ramdirektivet för vatten. Reningsverken kan nämligen inte med stöd av lagen om allmänna vattentjänster förelägga i tätorten anslutna verksamheter eller byggprojekt m.m. att vidta skyddsåtgärder. Sådana krav kan bara miljömyndigheter ställa med stöd av 2 kap. miljöbalken. Kraven måste ställas om EU-rätten ska kunna följas.

Enligt artikel 4.8 i ramdirektivet för vatten ska övriga delar av artikel 4 i ramdirektivet tillämpas förenligt med genomförandet av gemenskapens övriga miljölagstiftning, exempelvis avloppsdirektivet. Detta medför att tillsynen behöver beakta Weserdomen också när tillsyn bedrivs uppströms på verksamheter som är anslutna till kommunala reningsverk, i synnerhet när det gäller utsläpp av sådana ämnen och parametrar som inte reningsverken nedströms är byggda för att rena.

Nuvarande tillsynsstrategier och den statliga vägledningen behöver utvecklas och förändras för att motverka fler överträdelser av EU-direktivet. Eventuell statliga böter till EU torde med råge vara långt mycket större än de statliga kostnaderna för en fungerande statlig tillsynsvägledning.

Sättet att styra, vägleda och bedriva tillsyn på uppströms och nedströms måste hänga samman. Styr och vägleds inte tillsynen enligt ovan bidrar tillsynsmyndigheterna till att skjuta problemen nedströms och till att tillämpa regelverket fel så att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte går att följa.

Miljömyndigheter skärper kraven på reningsverk som följd av ramdirektivet för vatten, exempelvis avseende samma metaller och organiska ämnen. Därför bör de inte tillämpa lagstiftningen bristfälligt uppströms reningsverken för att sedan kräva av utövaren av reningsverket att nedströms ta ansvar för konsekvenserna av miljömyndigheternas lagtillämpning.

¹ Ett EU-perspektiv på statlig styrning av kommunala verksamheter, Statskontorets rapport 2005:12A

Ett exempel: EU:s avloppsdirektiv är från 1991 och de svenska reglerna borde vara väl kända, inte minst hos tillsynsmyndigheterna. Ändå har Sverige pågående överträdelseärenden som beror på myndigheters felbeslut eller brist på tillsynsbeslut, felaktiga råd från tillsynsmyndigheter till verksamhetsutövare, brister i vägledningen och i förståelse av reglerna. Det är EU-kommissionen som upptäckt bristerna, som då hunnit passera tre myndighetsnivåer utan åtgärd.²

Detta är vare sig bra för miljön, verksamhetsutövarnas tillit till tillsynsmyndigheterna eller för EU:s tillit till Sveriges förmåga att säkerställa regelefterlevnad.

Svenskt Vatten anser att utredningen inom flera tillsynsområden mer grundligt borde ha analyserat och belyst behoven av en sammanhållen organisation, styrning och statlig vägledning av tillsynen så att Sverige kan genomdriva EU-rättens krav. Detta särskilt mot bakgrund av att utredningens direktiv nämner Europeiska kommissionens meddelande om tillsyn.³

Författningsförslagen

Svenskt Vatten kommenterar nedan vissa av utredningens förslag.

Avsnitt 1.1 Miljöbalken

Svenskt Vatten tillstyrker den tydligare skrivningen i 26 kap. 1 § miljöbalken. Det är bra att begreppet tillsyn ska syfta till lagefterlevnad genom kontroll och rådgivning och bedömning av om tillståndsvillkor är tillräckliga. Vi tillstyrker också att begreppet ”operativ tillsyn” mönstras ut till förmån för ”tillsyn”.

Det är viktigt att göra tillsynsuppdraget tydligt. Eftersom tillsynen dessutom avgiftsfinansieras ska avgiften motsvara och avgränsas till en så tydlig tjänst eller nytta för avgiftskollektivet som möjligt. Nyttan som tillfaller andra får inte avgiftsfinansieras.

Men det är angeläget att staten stärker och inte än mer försvagar en redan undermålig tillsynsvägledning som genom förslagen kommer att bli helt skattefinansierad.

Vi är positiva till att en statlig myndighet kan överta kommunal tillsyn över en viss verksamhet (3 a §) och sedan lämna tillbaka den (4 §) samt till att en kommunal tillsynsmyndighet som inte sköter sin uppgift kan föreläggas att rätta till bristerna (4 c §).

Det finns exempel på att tillsynsmyndigheter inte har tillämpat regler som införlivar EU:s avloppsdirektiv, avstått från att göra det eller tillämpat direktivet fel. Det är negativt för miljön, de kommunala reningsverken som drabbas av ökade kostnader och för Sverige som EU-medlem.

Inte sällan samvarierar svårigheterna med att hitta kompetens för att utveckla och driva VA-verksamheterna i olika delar av landet med svårigheter att hitta kompetens för att tillsyna och ställa relevanta krav på samma verksamheter.⁴ I sådana lägen förmår inte tillsynen uppmärksamma svagheter i regelefterlevnaden och säkerställa korrekta motåtgärder. En överförd tillsyn kan underlätta men mer resurser kan inte kompensera svag tillgång på kompetens.

Avsnitt 1.23 Miljötillsynsförordningen

Svenskt Vatten anser att förslaget till bestämmelser i ett nytt 1a kapitel är bra. Naturvårdsverket ska samordna tillsynen och i samråd med övriga tillsynsvägledande myndigheter ta fram nationella mål för tillsynen och en strategi för tillsynens inriktning för att uppnå målen.

² Kompletterande formell underrättelse från EU-kommissionen den 27 april 2017 i överträdelseärendet 2009/2310

³ COM (2012) 95 final

⁴ Att driva VA i egen förvaltning – den lilla kommunens erfarenheter och utmaningar. Thomasson, A. Svenskt Vatten Utveckling, Rapport nr 23, sid. 19-21.

Vi föreslår att strategin ska omfatta en period om sex år istället för föreslagna tre år. Det föreslagna kravet på Naturvårdsverket att utvärdera och åiterrapportera till regeringen varje år bör dock behållas.

Motiv för vårt förslag ovan:

* tillsynsvägledning är ett större uppdrag än att bara ge råd och stöd åt tillsynen. Det innefattar också en skyldighet att samordna den tillsyn som ska utföras och att följa upp och utvärdera dess resultat. Eftersom utredningen har valt att behålla den centrala organisationen så kommer det att ta tid för Naturvårdsverket att samordnat med alla andra som också tillsynsvägleder ge råd och stöd om komplex lagstiftning så att informationen förstås, att samordna genomförandet av konkret tillsyn samt därefter följa upp och utvärdera tillsynens resultat. Tre år blir en alltför kort tid.

* Naturvårdsverket kan inte styra över en annan myndighets eventuella passivitet eller bortprioritering av vad den andra myndigheten tidigare skrivit i sin plan för tillsynsvägledning, men ett sådant beslut kan fördröja eller sänka kvaliteten på andra myndigheters vägledning som behöver utföras samordnat.

* åtgärdscyklerna enligt ramdirektivet för vatten är sexåriga.

Vårt förslag skulle öka regeringens möjlighet att styra myndigheterna och att i tid påverka genomförandet av vattenförvaltningens åtgärder.

Vi föreslår också att Energimyndigheten och Boverket ska omfattas av skyldigheten i 3 kap. 16 § att göra treårsplaner för sin tillsynsvägledning med hänsyn till Naturvårdsverkets miljö-tillsynsstrategi.

Motiv för vårt förslag ovan:

* mer frekventa och kraftigare skyfall ökar dagvattenföroreningarna och skärpta utsläppskrav till vatten ökar åtgången på energi och kemikalier. Kemiska ämnen i byggmaterial kan förstöra möjligheterna till kretslopp, förorena dagvatten och avloppsvatten vid städning i hem och på arbetsplatser,

* tillsyn av energiregler och regler om kemikalier i byggnadsmaterial är viktig.

Vi tillstyrker skärpningen av 3 kap. 1 § om att de tillsynsvägladande myndigheterna ska bli skyldiga att samordna sig. Den nuvarande lydelsen "...aktivt verka för samordning och samverkan..." är alltför luddig för att förpliktiga.

Vi föreslår att formuleringen i den föreslagna bestämmelsen om att "samordna tillsynsvägladningen på ett ändamålsenligt sätt" får lydelsen att "samordna tillsynsvägladningen så att tillsynen kan genomföras effektivt, samordnat och enhetligt".

Motiv för vårt förslag ovan:

* ordvalet "ändamålsenligt sätt" är vagt och otydligt. Syftet med tillsyn regleras i 26 kap. 1 § miljöbalken och skyldigheten att samordna bör mer konkret återknyta till vad tillsynen syftar till och till grundläggande krav på tillsynens utförande. En förändrad formulering skulle knyta väl an till de föreslagna ändringarna i Naturvårdsverkets instruktion.

Vi föreslår dessutom ett tillägg av ett andra stycke med innebörden att centrala verk ska tillsynsvägleda i samråd med Naturvårdsverket och att samråda med de som berörs av tillsynsvägladningen. Se vår tidigare motivering ovan.

Avsnitt 1.25 Naturvårdsverkets instruktion

Vi tillstyrker att Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) avvecklas. Det är en logisk följd av att utredningen funnit att tillsynens kvalitet och omfattning brister. Tillsynen har vare sig blivit enhetlig eller effektiv och tillsynsvägladningen är inte samordnad eller väl fungerande. Det är uppenbart att ToFR inte har tillfört något av betydelse för tillsynen och för dem eller det som är föremål för tillsyn under alla de år som ToFR har funnits.

Avsnitt 5.2 Förutsättningarna skiljer sig åt mellan de olika tillsynsområdena

Inledningsvis konstaterar Svenskt Vatten att tillsynsinsatser inom olika sakområden mäts på olika sätt. Data går inte att summera och är inte jämförbara med varandra. Det är därför inte möjligt att dra slutsatser om landets fördelning av resurser mellan olika tillsynsområden. Det går heller inte att dra den slutsats som utredningen gör om att miljötillsynen saknar resurser.

Avsnitt 5.2.1 Skyddade områden

Det framgår att bara drygt hälften av kommunerna och ca 17 av landets 21 länsstyrelser har bedömt behoven av tillsyn av skyddade områden. Få årsarbetskrafter avsätts för uppgiften. Kommuner planerar oftare att bedriva tillsyn av vattenskyddsområden för dricksvattentäkter än länsstyrelserna, men graden av genomförande av den planerade tillsynen varierar från inte alls till mellan 75 och 100 procent.

Svenskt Vatten anser att det är nödvändigt att statliga myndigheter prioriterar tillsynsvägledning om vattenskyddsområden högre än tidigare.

Vi är kritiska till myndigheternas prioriteringar, operativa såväl beträffande vägledning. Landets vattenskyddsområden syftar till att skydda täkter för dricksvatten åt stora befolkningsgrupper. Dricksvattenutredningen (SOU 2016:32) konstaterar att det behövs fler och modernare vattenskyddsområden. Närmare 90 % av landets befolkning och nästan lika stor andel av landets sysselsättning är beroende av rent dricksvatten. Med tanke på de allvarliga och påtagliga riskerna och konsekvenserna för människors hälsa är det anmärkningsvärt att tillsynsmyndigheterna ger frågan så liten eller ingen uppmärksamhet.

Förorenat råvatten kan riskera människors hälsa på kort och lång sikt och hos stora befolkningsgrupper, ett exempel är utsläppen av PFAS i Ronnebys och Uppsalas vattentäkter. Ett annat exempel rör bekämpningsmedel i grundvattentäkter som länsstyrelsen i Skåne uppmärksammat, vilket är skador som kan vara i flera generationer eller som i värsta fall är irreparabla.

Behovet av att samhället skyddar vattentäkterna förstärks av ett allt varmare klimat och av EU:s ramdirektiv för vatten. Staten och kommunerna avsätter resurser för att skydda områden och kan ibland behöva betala ersättning åt markägare för intrången. Om tillsynen av att reglerna för området inte fungerar riskeras värdet av samhällets tidigare ansträngningar.

Avsnitt 5.2.3 Miljöfarliga verksamheter

Staten och kommunerna tycks avsätta mest resurser för tillsyn av större och medelstora miljöfarliga verksamheter. Om detta är en ändamålsenlig prioritering utifrån nyttan för miljön och människors hälsa framgår inte av utredningen.

Svenskt Vatten anser att en prioritering av tillsynsvägledning som rör miljöfarliga verksamheter behövs utifrån planer och program som redan finns, exempelvis inom den EU-reglerade vattenförvaltningen. Övergödning av sjöar och hav är ett av landets största miljöproblem. Tillsynen inom området kan behöva prioriteras mer strategiskt utifrån viktiga miljöproblem som miljöbalkens regler är avsedda att tackla.

Avsnitt 5.2.9 Kemiska produkter och biotekniska organismer

Redovisningen haltar. Det framgår hur många tillsynsobjekt som finns och hur många tillsynsbesök eller inspektioner som görs men inget om hur mycket resurser som avsätts.

Svenskt Vatten anser att statlig tillsynsvägledning för tillsyn av kemiska produkter måste vara högt prioriterad. Ökad styrning och prioritering är strategiskt viktig för allt miljö- och hälsoskydd. Kemikalier måste tillsynas uppströms i samhället, primärt hos tillverkare och importörer och sekundärt hos yrkesmässiga användare i tätorter. Kemikaliesamhällets utbredning som riskerar öka förekomsten av oönskade ämnen i miljön är negativ för havs- och vattenmiljön, djurliv, människors hälsa och för förutsättningarna att sluta kretsloppen i syfte att hushålla med vatten, närsalter, naturresurser, energi m.m.

Avsnitt 7 Utgångspunkter för och behov av en förändring

Svenskt Vatten instämmer i vad som framkommer i avsnitt 7.1.1 om att en effektiv tillsyn förutsätter att resurser används så att de ger största möjliga effekt på regelefterlevnaden och bidrar till att nå miljö kvalitetsmålen. Den måste prioriteras rätt (göra rätt saker) och genomföras effektivt (göra saker rätt).

Vi påpekar att en viktig förutsättning för att genomföra regeringens tillitsreform som utredningen lyfter fram i avsnitt 7.2. är att ha en dialog och ett kunskapsutbyte med dem som ytterst berörs av tillsynsvägledningen om reglerna som tillsynsmyndigheterna ska tillämpa. Svenskt Vatten bidrar gärna till bra vägledning.

Avsnitt 8 Den övergripande organisationen för miljö tillsyn bör inte ändras

Med uttrycket ”den övergripande organisationen” avser utredningen såväl kommuner som länsstyrelser och centrala myndigheter.

Svenskt Vatten håller med utredningen om att kommuner ska ha fortsatt tillsynsansvar.

Utredningen kommer fram till att ”ett av de stora problemen i dag är en otillräcklig statlig styrning”⁵ och delar i huvudsak Miljömyndighetsutredningens och andra utredningars problembild, men inte slutsatsen att all tillsyn ska samlas hos en ny central myndighet.

Vi håller med om att statens styrning är otillräcklig vad gäller hur tillsynsvägledning prioriteras och hur staten samordnar tillsyn. Utredningens konstaterande understryker att statens tillsynsvägledning behöver stärkas, samordnas och samlas men inte att en enda myndighet – en Miljöinspektion - ska ha ansvar för all tillsyn i landet (även operativt). En statlig funktion som i det här avseendet motsvarar förslaget om en Miljöinspektion behövs. Vi uppfattar att utredningens förslag om en starkare roll för Naturvårdsverket syftar mot en sådan funktion.

Utredningen har inte tagit upp EU-rättens genomförande i sin analys av organisationen. Här uppvisar utredningen en anmärkningsvärd svaghet och brist.

Det är viktigt att all statlig vägledning och styrning i Sveriges starkt decentraliserade tillsynsorganisation beaktar EU-rätten. Central och regional vägledning liksom regional och lokal tillsyn kan inte bygga på enbart nationella hänsyn, kunskaper och strategier.

Inför tillsynsmyndigheterna är det verksamhetsutövaren som ska visa att miljöbalken följs, men inför EU är det de av riksdagen och regeringen utsedda tillsynsmyndigheterna som ska säkerställa efterlevnaden av berörda EU-direktiv. Det är påtagligt och tydligt att tillsynen brister i det här avseendet, exempelvis vad gäller genomförande av avloppsdirektivet.

Vi understryker vikten av att staten tar ett mycket fast och samlat grepp om de centrala myndigheternas tillsynsvägledning av länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn. Naturvårdsverkets behöver få starka mandat och verktyg för att klara en sådan samordnande roll.

⁵ Sidan 187

Regeringen bör fortlöpande vara beredd på att ingripa mot brister hos statliga verk som Naturvårdsverket inte själv kan påverka. EU-rätten bör ges starkare genomslag.

Vi föreslår att Naturvårdsverkets föreslagna roll stärks ytterligare. Vi har lämnat förslag ovan om tillägg i miljötillsynsförordningen om samråd samt om en kontrollstation sex år efter det att förändringarna trätt i kraft.

Avsnitt 12 En bättre samverkan för en mer effektiv och enhetlig tillsyn

Vi instämmer i kritiken mot Naturvårdsverket som utredningen redovisar. Verket har inte axlat sitt ansvar när det gäller tillsynsvägledning och myndigheten är vare sig kraftfull eller samlande som miljötillsynsmyndighet. Vi vill samtidigt framhålla att verket under 2016 ökade sina resurser på avloppsområdet. Det är positivt. Tyvärr saknas fortfarande grundläggande vägledning eftersom myndigheten har fått ägna sig åt att rensa upp äldre problem. Det kan indikera vad som ligger framför Naturvårdsverket inom hela miljötillsynsområdet.

Svenskt Vatten ställer sig bakom utredningens bedömning av att inte formalisera Miljösamverkan Sverige. Nätverket skulle få karaktären av ännu en metaregional myndighet som inte passar in i statens övriga organisation, med motsvarande kritik som följd som Miljömålsberedningen och Miljömyndighetsutredningen riktat mot vattenmyndigheterna. Formaliserad regional vägledning skulle försvaga de EU-rättsliga perspektiven. Samråd med branscher och andra intressenter som vägledningen handlar om skulle riskera att försvinna i beredningen, vilket skulle försvåra genomförandet av lagstiftningen och den politik som denna speglar.

Svenskt Vatten är enig med utredningens bedömning i avsnitt 12.7 om att myndigheterna bör bjuda in organisationer och näringsliv i sina samverkansorgan. Vi är tveksamma till vad utredningen skriver om att vägledningen inte ska vara branschspecifik, det rimmar inte med bedömningen i avsnitt 14.5 om att Naturvårdsverket och Miljösamverkan Sverige bör utveckla ett system med branschexperter.

Avsnitt 15 Tydligare regler om hur tillsynen ska planeras och genomföras

Utredningen föreslår en bestämmelse om att tillsynen ska utföras med hänsyn till risker för människors hälsa och miljön. Med risk avser utredningen sannolikheten för att en överträdelse ska ske och konsekvenserna för människors hälsa och miljön om detta inträffar. Det framgår också att det ingår att ta hänsyn till om det finns risk för brottslig verksamhet.

Svenskt Vatten varnar för att tillsynen kan bli konserverande även om resonemanget om att prioritera utifrån risk kan verka principiellt rätt. Tanken att prioritera utifrån risk bygger på föreställningen att varje tillsynsmyndighet kan göra en sådan värdering för att de har full koll på alla verksamheter i ständig förändring inom alla tillsynsområdena och deras styrkor och svagheter samt kunskaper om vad som kan hända i miljön vid regelöverträdelser. Vi ifrågasätter starkt att detta är möjligt. Miljöbalkens tillämpningsområde är mycket brett och att analysera uppkomna miljöproblem, som i sig är mycket komplexa, men som en följd effekt av bristande regelefterlevnad är en än mer komplex analys.

Eftersom en myndighets kunskaper om risker blir störst där tillsyn sedan länge redan har bedrivits är det också där som riskerna kommer att uppfattas vara störst. Det medför att myndigheterna söker efter viktiga överträdelser att få rättelse på i verksamheter de redan har under belysning men inte i sådana som de aldrig har belyst men där problemen kan finnas. Svenskt Vatten ser en uppenbar fara med att exempelvis vattenskyddsområden, kemikalier, EU-perspektiv och annan angelägen tillsyn kommer att fortsätta försummas till förmån för traditioner och etablerade prioriteringar och att nya resurser därför kommer att sättas in där de tidigare redan har verkat.

Ett av regeringens två huvudsyften med utredningen har enligt utredningens direktiv varit att förändra tillsynen så att den bidrar till att miljökvalitetsmålen nås. Det uppnås inte med en riskbaserad prioritering av det föreslagna slaget.

Svenskt Vatten anser att det behövs en motvikt. Den övergripande miljötillsynsstrategin för den centrala tillsynsvägledningen måste ge uttryck för vad samhället i stort anser vara angeläget att bedriva tillsyn av, exempelvis från ett folkhälsoperspektiv eller ett vattenmiljöperspektiv. Om centralt stöd och samordning enbart svarar på vad som efterfrågas lokalt riskerar landets samlade tillsyn att allokeras fel och prioriteras konservativt och EU-perspektiven riskerar att försvinna.

Avsnitt 18 Finansieringen

Svenskt Vatten avstyrker i nuläget att länsstyrelserna samlade resurser för tillsyn bör öka genom en koppling mellan enskilda länsstyrelsernas avgiftsintäkter och deras avsatta resurser och hur de själva bedömer behoven av tillsyn. Förslaget är inte genomarbetat. Utredningen utgår från att det finns behov av mer resurser för att dessa redan är fullt utnyttjade, väl använda, väl samordnade och rätt prioriterade. Utredningen har väl snarare påvisat det motsatta.

Vi ser inget samband mellan en myndighets behov av resurser och kompetens och verksamheternas mängd eller storlek (intäktsbasens styrka), sambanden kan till och med vara omvända. Modellen för att fördela resurser mellan länsstyrelserna bör ses över. Stora verksamheter med stor betalningsförmåga har ofta god egen kompetens varför tillsynsbehoven (kontroll av lagefterlevnad) blir lägre medan det omvända kan gälla för små verksamheter. Därför bör resurser fördelas efter faktiska tillsynsbehov snarare än utifrån intäkter eller generella schabloner. Dessutom påstår utredningen utan närmare analys att kvaliteten på tillsynen skulle höjas med generellt mer resurser. Vi ifrågasätter det påståendet. Den generella kvaliteten har mer att göra med tillgång på kompetens, metoder och bra vägledning.

Mot bakgrund av vad vi och även utredningen framfört om bl.a. prioriteringar och brister i samordning och effektivitet m.m. kunde utredningen ha gjort en djupare analys.

Vi anser att länsstyrelsernas gemensamma avgifter för tillsyn och prövning ska återföras som resurser till länsstyrelsekollektivet utifrån faktiska behov och med minst samma belopp som de tillsammans tar ut, men att det i nuläget inte är givet att avgifterna bör höjas.



Johan Persson
Ordförande



Anna Linusson
VD