

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

Miljö- och energidepartementet har lämnat Umeå kommun möjlighet att yttra sig över betänkandet av miljötillsynsutredningen "Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet" SOU 2017:63. Umeå kommun lämnar följande synpunkter på angivna kapitel i betänkandet:

11. En tydlig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för tillsyn

Umeå kommun delar betänkandets bedömning, att dagens utgångspunkter för fördelning av ansvaret för tillsyn är ändamålsenliga. Umeå kommun anser dock att i vissa fall finns det ett behov av förtydligande av vilken tillsynsmyndighet som har ansvaret för tillsynen. Om ansvarsfördelningen är oklar kan det försvåra och fördröja tillsynsarbetet. Umeå kommun anser även att det bör bli enklare att kunna samordna tillsynen och fördela tillsynsansvaret i det fall där fler tillsynsmyndigheter är ansvariga för samma objekt. Detta skulle dels effektivisera tillsynen och dels förenkla för verksamhetsutövaren.

11.2.2 Särskilt om ansvaret för tillsyn av förorenade områden

Verksamheter som är nedlagda, men där motsvarande verksamhet idag inte omfattas av tillståndsplikten faller under kommunens tillsyn. Många av dess verksamheter kan ha en stor miljöpåverkan och en komplexitet som kräver en särskild kompetens för att kunna driva. I betänkandet konstateras att kommunernas förutsättningar för att utföra tillsyn inte är lika över landet. Detta beror på en rad faktorer så som storlek, resurser, kompetens och olika karaktärer på de tillsynsobjekt som finns i en kommun.

Umeå kommun vill i detta sammanhang särskilt lyfta olikheten mellan kommuner i kompetens att utöva tillsyn av större och mer komplexa objekt inom förorenade områden. Många kommuner har redan idag en hög kompetens inom förorenade områden. Därför anser Umeå kommun att några förändringar inte bör ske när

det gäller fördelningen av tillsyn av förorenade områden, så att de objekt med hög risk automatiskt hamnar på länsstyrelsen. Detta kan i så fall innebära att kompetensen inom förorenade områden riskerar att försvinna för många kommuner som besitter en hög kompetens inom detta område. Umeå kommun anser istället, enligt förslag i betänkandet, att det införs en möjlighet för kommuner att överlämna sin obligatoriska tillsyn till länsstyrelsen om de är överens och det finns särskilda skäl till detta. Även att öka samordningen mellan mindre kommuner för att gemensamt kunna stärka kompetensen inom förorenade områden är ett bra förslag som anges i betänkandet.

11.3 En ömsesidig möjlighet att överlåta tillsyn skapar bättre förutsättningar för effektivitet och rättssäkerhet.

Umeå kommun ser positivt på förslaget att införa en möjlighet där kommunen kan överlämna sin obligatoriska tillsyn till länsstyrelsen. Det kan finnas skäl att i ett enskilt fall göra undantag från bestämmelserna om hur ansvaret ska fördelas och flytta ett visst tillsynsobjekt från kommunen till staten.

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

Umeå kommun anser att det behövs en ökad samverkan inom tillsynsområdet, så väl på central- som regional- och lokalnivå. Sett från ett kommunperspektiv kan det uppstå problem i de fall där många myndigheter delar på ansvaret för tillsynsvägledningen. Om de centrala myndigheterna inte samverkar och samordnar sig kan deras tillsynsvägledning upplevas som osammanhängande och därmed svår att leva upp till i den dagliga tillsynen.

12.6 Staten bör öka insatserna för att få kommuner att samverka mer med varandra.

I betänkandet står det angivet att en effektiv och enhetlig miljötillsyn i hela landet kräver att alla kommuner är villiga att samverka kring de gemensamma myndighetsresurserna. Det innebär att de kommuner som har ett behov av samverkan för att klara sitt tillsynsuppdrag måste samverka med varandra, men även med sådana kommuner som inte har ett sådant behov, de som redan idag har resurser för att klara sitt tillsynsbehov. Vidare föreslås att länsstyrelsen får i uppdrag att utse en förhandlingsperson som ska verka för en ökad mellankommunal samverkan. I uppdraget ingår att inventera och bedöma vilka kommuner som skulle ha mest nytta av att samverka inom tillsynen.

Umeå kommun anser, utifrån ovanstående förslag, att en samverkan ska vara till nytta för samtliga kommuner som förslås att samverka med varandra. Umeå kommun ser därför en risk med förslaget att kommuner som har resurser för att klara sitt tillsynsuppdrag ska samverka, utan att själva dra någon nytta av samarbetet. Umeå kommun föreslår att samverkan även ska kunna omfatta samverkan mellan kommuner inom olika län. Kommuner med liknande

förutsättningar, som exempelvis lokalisering, liknande befolkningsantal, liknande industriell verksamhet, kan få en större vinst i att samverka med varandra än att kommuner i samma län ska samverka.

Tvingande samverkan på sikt

I Finland har man i lag preciserat att en kommun måste ha personal motsvarande 10 årsarbetskrafter för att klara miljö- och hälsoskyddet. Om en kommun inte har det ska den tillsammans med en eller flera kommuner bilda ett samarbetsområde.

Betänkandet bedömer att det kan finnas anledning att utreda vilken minsta resurs, antal årsarbetskrafter, som krävs för att minska sårbarheten och säkerställa nödvändig kompetens för att klara sitt tillsynsuppdrag. Det pågår dock ytterligare utredningar kring denna fråga, och eftersom frågan inte enbart berör miljötillsynen finns anledning att avvakta dessa utredningars bedömningar och förslag. Betänkandet anger därför inte i denna utredning något specifikt förslag om minsta resurs för en tillsynsmyndighet.

Umeå kommun bedömer att ett liknade upplägg som i Finland kan fungera även i Sverige. Att hitta ett minimum krav på årsarbetskrafter kan mycket väl bidra till en effektivare och kvalitetssäkrare tillsyn och går i linje med förslaget om att styra upp kompetenskraven via tillägg i miljötillsynförordningen. Umeå kommun vill dock betona vikten av att ett sådant förslag till förändring i lagstiftningen måste kommuniceras och förankras väl inom Sveriges kommuner.

13. Insatser för att stärka professionen

Enligt förslag i betänkandet bör det införas en bestämmelse i miljötillsynförordningen som anger att den personal som utfört tillsyn ska ha en relevant utbildning och erfarenhet som ska utföras. Det ska även tas fram kriterier för vilken kompetens som krävs. Naturvårdsverket och de tillsynsvägledande myndigheter får sedan i uppdrag att ta fram en plan för fort- och vidareutbildning för personer som arbetar med miljötillsyn.

Umeå kommun ställer sig positiv till att ett sådant krav skrivs in i miljötillsynförordningen. Ett sådant förtydligande i lagstiftningen kan bidra till att höja statusen för yrkesverksamma inom miljötillsynen och en kvalitetshöjning av yrket även efter att ha jobbat ett antal år inom branschen. Umeå kommun ställer sig dock något frågande över hur en bedömning av yrkesverksammas kunskaper och erfarenhet kommer att gå till i praktiken. Detta med tanke på den mängd av olika utbildningar och erfarenhet som yrkeskåren inom miljötillsyn besitter.

14. Ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna

I betänkandet föreslås att en nationell miljötillsynsstrategi ska införas i Miljötillsynsförordningen. Syftet med en nationell strategi är 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.

Umeå kommun anser att en uppstyrning av tillsynen kan behövas och bedömer att en nationell tillsynsstrategi kan vara rätt väg att gå. Dock kan införandet av en nationell tillsynsstrategi påverka kommuner olika mycket, beroende på hur långt en kommun har kommit i sitt arbete med miljömålen etc. Umeå kommun anser vidare att förslaget att tillsynen bör digitaliseras så resultat kan sökas på internet är bra för både tillsynsmyndigheten, verksamhetsutövaren och medborgaren. Digitala lösningar kan förenkla och tydliggöra vad som förväntas av varje part. Umeå kommun anser även att förslaget att systemet med nationella branschexperter bör återinföras. Fler komplexa frågor kan förväntas i framtiden och detta ger ett behov av specialister inom olika verksamhetsområden.

16. En möjlighet att ingripa mot en kommun som inte sköter sitt tillsynsuppdrag

Umeå kommun anser att förslaget att länsstyrelsen ska kunna förelägga kommuner som inte sköter sitt tillsynsuppdrag kan bidra till en effektivare tillsyn inom vissa verksamhetsområden. Ett föreläggande gör att kraven torde formuleras på ett tydligare sätt än bara en skrivelse, vilket ger en tydlighet för båda parter.

18. Finansieringen

I betänkandet görs bedömningen att kommunen bör se över sina taxor och eftersträva att de utformas för att ge en ökad kostnadstäckning samt ange vad som ligger till grund för taxan. Det bör finnas en tydlig koppling mellan tillsynsbehov, resurser för tillsyn och den tillsyn som genomförs. Naturvårdsverket, i samverkan med övriga berörda centrala myndigheter, bör ge kommunerna stöd i hur de kan utforma taxorna mer enhetligt. Länsstyrelsen bör i sin uppföljning av kommunerna även följa upp deras avgifter för tillsyn.

Umeå kommun anser att en större enhetlighet mellan olika kommuners taxor bör eftersträvas men även att länsstyrelsens och kommunernas taxor bör närma sig varandra. En skillnad av taxor, kan ur verksamhetsutövarnas perspektiv vara svårt att förstå. Därför bör en översyn utföras av både kommunens taxor och länsstyrelsens taxor för tillsyn.

21. Sanktioner

En sanktionsväxling innebär att en befintlig straffsanktion byts ut mot en annan sanktion av repressiv karaktär, exempelvis en miljö sanktionsavgift. Betänkandet

har särskilt inriktat sig på de straffbestämmelser som gäller överträdelser av kemikalielagstiftningen. Umeå kommun delar betänkandets bedömning om att sanktionsväxling från ansvarsbestämmelser till miljöstraffavgifter behövs, särskilt på kemikalieområdet, för att erhålla ett effektivare sanktionssystem.

23. Ett nytt 29 kap. miljöbalken

Umeå kommun anser att det är väsentligt att 29 kapitlet tydliggörs för den enskilde. En mer pedagogisk beskrivning av straffbara gärningar vore eftersträvarvärd. Förslagen om förändringar är bra (både av kap 29 och specifikt paragrafen om miljöfarlig kemikaliehantering), men behöver kompletteras med ytterligare förtydliganden. Det är svårt att förstå vad som är straffbart bara genom att läsa kapitel 29 i miljöbalken och många gånger kan det vara svårt att förstå.

Umeå kommun föreslår att ett sätt att förtydliga ansvarsbestämmelserna skulle kunna vara att ansvariga statliga verk åläggs att på sin hemsida ha information om vilka typer av konkreta överträdelser som kan kopplas till de respektive ansvarsbestämmelserna (exemplifiering). Detta skulle förenkla för den enskilde att få en mer direkt förståelse för vad som kan vara straffbart. I vart fall borde sådan information kunna framställas för de överträdelser som är vanligast och där man ser ett stort miljö- och hälsoskyddsmässigt behov av tydlighet. Beträffande utformningen av 29 kapitlet i miljöbalken bör man när det gäller uppräkningslistor av det slag som finns gällande kemikalier se till att gärningar som berör användning kommer först. Det underlättar lagförståelsen för den enskilde i användarledet.

24. Effektivare miljöbrottsbekämpning genom bättre samverkan

Umeå kommun delar betänkandets bedömning om vikten att tillsynsmyndigheten får återkoppling från polis och åklagare om varför ärenden läggs ned. Utförligare information om orsak är efterfrågad så att t ex brister i fältarbete eller inlämnad åtalsanmälan kan åtgärdas till nästa gång en liknande anmälan görs. Då undviks systemfel och arbetstiden som läggs ned av tillsynsmyndigheten på åtalsanmälningar riskerar inte som hittills att i vissa fall bli helt bortkastad.



Hans Lindberg
Kommunstyrelsens ordförande



Jonas Jonsson
Stadsdirektör