

Christian Bigler
Programansvarig miljö- och hälsoskydd
Umeå universitet
90187 Umeå

Betänkade SOU 2017:63 Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (dnr FS-1.5-1630-17)

Sammanfattande kommentar

Övergripande instämmer vi i utredningens slutsatser. Det är angeläget att uppnå effektivare och enhetligare miljötillsyn, ökad samverkan mellan tillsynsmyndigheter, samt ge Naturvårdsverket större ansvar som samordnande tillsynsmyndighet. Dessutom stödjer vi förslaget att förtydliga tillsynsbegreppet, dvs särskilja mellan tillsynsvägledning och tillsyn (regelefterlevnad). Vi instämmer i utredningens bedömning om att den övergripande organisationen för miljöarbetet inte bör förändras, men att tydligheten i mål, ansvar och kompetens kan förbättras. En förbättrad dialog med näringslivet samt ökat fokus på rådgivning som en del i tillsynsarbetet skulle också ge positiva resultat miljömässigt samt ett ökat engagemang för miljötillsynen hos allmänhet och verksamhetsutövare.

Det är ytterst angeläget att stärka professionen för personal som utövar tillsyn inom miljö- och hälsoskydd. Det finns ett stort behov att tydliggöra resp. höja kraven för olika miljöutbildningar runtom i landet som har ambitionen att fokusera på yrkesroller inom tillsyn. Där kan den befintliga och anrika miljö- och hälsoskyddsutbildningen vid Umeå universitet, framtiden under 70-talet i samarbete med myndigheter och näringslivet på uppdrag av regeringen, vara utgångspunkt för att diskutera respektive fastslå även framtida kompetenskrav. Det är centralt att personal som utöver tillsyn har kompetens både inom miljö, hälsa, miljöledning, lagstiftning och förvaltning, men även behärskar tillsynsmetodik som inkluderar sociala faktorer som bemötande och kommunikation med olika målgrupper.

Specifika kommentarer

Skillnad mellan tillsyn (regelefterlevnad) och vägledning (kapitel 9)

Det är positivt att utredningen tydliggör att rådgivning och information är en grundläggande tillsynsuppgift för att underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter. Det finns en tydlig tendens bland myndigheter att prioritera kontrolluppgifter med högre kostnadstäckning än rådgivning. Staten bör i högre grad medverka till satsningar på rådgivning och det förebyggande arbetet inom ramen för tillsynsbegreppet.

Effektiv tillsyn (kapitel 12)

I grunden är en mer samordnad och likformig tillsyn positivt. Ett stort och växande problem i miljöarbetet idag är dock att alldeles för mycket tid går till rapportering och dokumentation istället för till praktiska miljöinsatser och möten ute i fält där problem kan lösas. Alla förändringar måste därför utgå från att regelverk och administrativa uppgifter ska förenklas, både för myndigheter och företag. Många av utredningens förslag kan, om de inte utformas rätt, bidra till motsatt effekt.

Profession och kompetens (kapitel 13)

Det är angeläget att tydliggöra vikten av kompetens och kompetensutveckling i tillsynsarbetet. Gemensamma kriterier för nödvändig kompetens inom miljötillsynsområdet är också viktigt.

Kunskaper i förvaltnings- och miljö rätt samt relevanta miljöområden är grundläggande, men, som utredningen nämner, också i hög grad kompetens i bemötande, kommunikation och utövande av myndighetsrollen. Umeå Universitet har lång erfarenhet av grundutbildning och fortbildning inom hela miljö- och hälsoskyddsområdet och vill delta i en fortsatt diskussion kring dessa frågor. Andra synpunkter om kompetensfrågor:

- Utöver en god formell utbildning behövs också erfarenhet i tillsynsarbetet, men detta kan lösas på olika sätt, t.ex. genom samverkan mellan myndigheter, individuell handledning på arbetsplatsen etc. Staten bör ange mål om vikten av erfarenhet, men inte detaljstyra hur detta ska lösas då myndigheternas storlek och förutsättningar skiljer sig mycket åt.
- En satsning på fort- och vidareutbildning är angelägen. Fortbildningsbehov finns inte bara inom miljöbalkens tillsynsområde, utan inom hela miljö- och hälsoskyddsområdet. Vid utformningen av fortbildningar är det viktigt att samarbete sker med t.ex. andra myndigheter inom hälsoskydds- och livsmedelsområdet samt med akademi, kommunförbund och näringsliv.
- Det kan vara lämpligt att samordna fort- och vidareutbildningar på nationell nivå och med Naturvårdsverket som huvudman. För att skapa kostnadseffektiva utbildningar samt kunna tillgodose de skiftande förutsättningar som finns i olika delar av landet är det dock viktigt att utbildningarna inte centraliseras till bara en plats.

Sanktionsavgifter och samverkan mellan tillsynsmyndigheter och rättsväsende (kapitel 21, 22, 24)

Principen om att "förorenaren ska betala" för miljötillsyn är grundläggande. Samtidigt är dock dagens system med tillsynsavgifter m.m. en ständig källa till konflikter och kritik från berörda. Som utredningen nämner är tydliga krav på motprestation och transparens i olika avgifter viktigt. Det bör inom miljötillsynen finnas bättre "ekonomiska morötter" i avgiftssystemet för verksamheter med låg risk som sköter sig väl. Här finns modeller att studera inom t.ex. livsmedelsområdet (riskklassning) och djurskyddsområdet (låg kostnad för den som inte behöver uppföljande kontroll). På lokal nivå finns exempel på formuleringar i taxor om att tillsynsbesök som baseras på obefogade klagomål inte ska avgiftsbeläggas, något som skulle öka förtroendet för avgiftssystemet om det införs generellt. Att miljöbrott beivras är mycket viktigt för människors förtroende för miljöarbetet. Vi håller helt med utredningen om att administrativa styrmedel i första hand ska användas för att åstadkomma förändringar. Användning av miljöstraffsavgifter istället för straffrättsliga sanktioner är också kostnadseffektivt och stämmer med människors rättsmedvetande när det gäller förseelser av mindre betydelse för miljö och hälsa. Detta system kan nyttjas i ännu högre grad och straffrätten (med nödvändiga skärpningar i straffsatserna) bör vara förbehållen de verkliga brott resp. motverka oönskade beteenden som kan påverka miljö och hälsa tydligt negativt. Det finns dock en del "gråzoner" som behöver förtydligas mer. Detta gäller t.ex. tillsynsmyndigheters skyldighet att anmäla misstänkta brott, utan vidare egen bedömning. Detta tolkas väldigt olika av olika tillsynsmyndigheter och vissa "anmäler allt" för att vara på den säkra sidan och andra anmäler "för lite". Det är svårt att beskriva denna gräns i lagtext, utan det handlar mer om kompetensutveckling och förbättrad samverkan mellan tillsynsmyndigheter och rättsväsende. Tydligare dispensgrunder för sanktionsavgifter är också efterfrågat.

Umeå, 2012-12-20