

Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)

Stockholm 2017-12-18

## **Remissyttrande; Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63) (Ert diarienummer M2017/01714/Me)**

Visita - Svensk besöksnäring är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar cirka 5 050 medlemsföretag med över 7 230 verksamheter, främst hotell, restauranger, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, turist- och eventföretag. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor. Visita ger företagen råd och biträde i fastighets- och nyttjanderättsliga frågor och förhandlingar.

Visita har getts möjlighet att lämna yttrande över rubricerat förslag och får härmed med fokus på för besöksnäringen mest relevanta delar i utredningen inge följande

### **YTTRANDE**

#### **Sammanfattning av Visitas inställning**

- Visita anser att det inte föreligger underlag för att anse att den övergripande organisationen för miljötillsyn bör ändras.
- Visita anser liksom utredningen att det föreligger skäl för omfattande förändringar av den nuvarande organisationen såsom bättre och ökad statlig styrning, kompetenshöjande åtgärder, fokus på riskbaserad tillsyn, utvecklad uppföljning och utvärdering samt en utvecklad dialog med näringslivet. Visita hade dock önskat att utredningen hade lämnat fler och mer konkreta förslag vad gäller förbättring av dagens organisation.

- Visita tillstyrker:
- utredningens förslag om att tillsynsbegreppet i miljöbalken förtydligas och begränsas.
- utredningens förslag om att regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan avseende miljötillsynen mellan de kommuner som länsstyrelserna funnit vara i behov av samverkan.
- utredningens förslag till insatser för att stärka kompetensen hos miljöinspektörerna.
- utredningens förslag att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att ta fram nationella mål för miljötillsynen och en nationell miljötillsynsstrategi under förutsättning att det handlar om regelefterlevnad och inte miljökvalitetsmål.
- utredningens förslag att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att ta fram mål och plan för digitaliseringen av miljötillsynen.
- utredningens förslag att det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som innebär att tillsynen ska utföras med hänsyn till risker för människors hälsa och miljön samt att en metod bör tas fram för riskbedömningen. Visita tillstyrker även att det bör införas en bestämmelse som ålägger myndigheterna att beskriva hur de har tagit hänsyn till den nationella miljötillsynsstrategin.
- utredningens förslag att det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som ger länsstyrelsen befogenhet att förelägga en kommun att uppfylla sitt tillsynsuppdrag.
- Visita delar utredningens bedömning att principen om att en avgift ska följas av en motprestation måste respekteras.
- Visita beklagar att utredningen inte utrett eller lämnat konkreta förslag vad gäller kommunernas finansiering av tillsynen. Visita anser att avgifterna måste ligga på en rimlig nivå och att transparensen måste bli större så att det tydligt framgår vad företag egentligen betalar för. Avgifter ska inte heller tas ut om ingen tillsyn sker och det är lämpligt att tillsynsavgifter tas ut efter genomförd tillsyn. Skötsamma företag borde vidare premieras vad gäller tillsyn och avgifter.

## Föreslagna lagändringar i utredningen

Visita önskar inledningsvis framföra följande. Visita arbetar för en hållbar besöksnäring och tar frågan om bl.a. ekologisk hållbarhet på största allvar. Att miljön skyddas är inte bara av avgörande vikt för kommande generationer utan även för Sverige som turistmål och för möjligheterna att bedriva en hållbar besöksnäringens verksamhet i Sverige.

Miljön kan inte tala för sig själv utan här behöver tillsyn och rättsmedel vara effektiva. Som anges i utredningen är *”tillsynen i dag i stor utsträckning riktad mot de seriösa verksamhetsutövarna och det är i princip mindre allvarlig brottslighet som upptäcks”*. Endast det faktumet torde räcka som incitament för att göra omfattande förändringar i hur miljötillsyn utförs. Som vidare framgår av utredningen upptäcks miljöbrott främst där tillsynen görs och det beräknas finnas 900 000 tillsynsobjekt i Sverige. Visita anser att det härmed är av avgörande vikt att tillsynen är riskbaserad, dvs. att resurserna läggs där riskerna är störst.

Onödiga resurser ska inte läggas där det finns låg eller ingen risk för miljön och människors hälsa. Det föreligger en frustration bland företagen inom besöksnäringen över att tillsynen inte är relevant, att avgiften inte ligger i paritet med den tillsyn som görs, att avgift tas ut utan att tillsyn genomförts samt att tillsynen varierar mycket i kvalitet och utformning. Det föreligger således stora skillnader i om miljötillsyn sker, hur tillsyn sker och hur avgifter tas ut. Visita anser att tillsynen måste bli riskbaserad, tillsynsavgifterna proportionerliga och att transparensen större, så att det tydligt framgår vad företag egentligen betalar för. Avgifter ska inte heller tas ut om ingen tillsyn sker och det är lämpligt att tillsynsavgifter tas ut efter vidtagen tillsyn. Skötsamma företag borde vidare premieras vad gäller tillsyn och avgifter.

## Bör den övergripande organisationen ändras?

Av kommittédirektivet till utredningen framkommer att utredaren ska se över organisationen och ansvarsfördelningen av tillsynen enligt miljöbalken i syfte att optimera resurserna och få tillsynen mer enhetlig och effektiv samt bidra till miljökvalitetsmål nås och fler miljöbrott upptäcks, utreds och beivras. Visita finner det därför anmärkningsvärt att utredningen konstaterar följande på sida 186. *”Det är också så att det krävs ett underlag av viss kvalitet för att beslut om att den övergripande organisationen för miljötillsynen ska ändras. Vi konstaterar att det finns utvärderingar, utredningar och revisionsrapporter som ger oss en beskrivning av kritiken som framförts mot miljötillsynen. Vi har trots det inte en samlad bild av och hur tillsynen genomförs och vilka effekter den får. Det saknas ett underlag som tydligt visar hur stora*

*kostnaderna och intäkterna är och hur de fördelar sig mellan olika myndigheter och tillsynsområden. Vi vet idag inte hur, för vilka aktörer och i vilka situationer som tillsynen varierar eller hur rimlig en viss variation är. [...] Vi har heller inte en samlad bild av hur tillsynens genomförande påverkar verksamhetsutövarna. Vi vet att det finns skillnader, men vi vet inte hur dessa skillnader påverkar förutsättningarna att bedriva verksamhet på lika villkor. Det gör det svårt att närmare ringa in på vilket sätt och inom vilka tillsynsområden och branscher det brister i enhetlighet och effektivitet. Detta förhållande påverkar i sin tur möjligheterna att bedöma konsekvenserna av att föra över kommunerna tillsyn till länsstyrelserna eller renodla tillsynen genom att skapa en helt ny myndighet. Det gäller såväl konsekvenserna för miljötillsynen i sig och vilka konsekvenser det kan få för det övriga miljöarbete som bedrivs regionalt och lokalt.”*

Visita anser att det hade varit i enlighet med instruktionen i kommittédirektivet att utreda dessa frågor om utredningen ansett dem vara outredda. Vi menar dock att bilden av bristerna i dagens miljötillsyn är tillräckligt klarlagd för att utgöra underlag för utredaren att i större utsträckning än som skett beakta olika alternativ till dagens organisation. Med det sagt menar inte Visita att den övergripande organisationen nödvändigtvis måste ändras för att miljötillsynen ska bli bättre, men det hade varit en fördel om frågan utretts på ett mer uttömmande sätt och att möjliga alternativ då hade vägts mot varandra.

Visita delar utredningens bedömning att det föreligger skäl för omfattande förändringar av den nuvarande organisationen såsom bättre och ökad statlig styrning, kompetenshöjande åtgärder, fokus på riskbaserad tillsyn, utvecklad uppföljning och utvärdering samt en utvecklad dialog med näringslivet.

## Tillsynsbegreppet ska förtydligas

Visita tillstyrker utredningens förslag att tillsynsbegreppet ska preciseras så att det framgår att tillsyn alltid syftar till att åstadkomma regelefterlevnad. En tydlig avgränsning vad som utgör tillsyn är avgörande för tillsynsmyndigheternas ansvar och befogenheter och fastställer även vad som kan avgiftsfinansieras med tillsynsavgift. Som utredningen konstaterar är tillsyn ett offentligt maktmedel och det får därför inte råda någon tvekan om vad tillsynsmyndigheterna har för ansvar och befogenheter.

## En ökad samverkan

Ett sätt att bland annat öka likvärdigheten i tillsynen mellan olika kommuner samt minska sårbarheten i miljötillsynen i mindre kommuner skulle kunna vara genom en ökad samverkan mellan kommunerna. Möjligheten att samverka finns dock redan idag och sker även i praktiken. Risker är att utredningens förslag om att regeringen bör ge

länsstyrelserna i uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan avseende miljötillsynen mellan de kommuner som länsstyrelserna funnit vara i behov av samverkan inte är tillräckligt för att nå önskat mål. Det hade här varit av intresse om utredningen tittat närmare på den i utredningen nämnda finska modellen för samverkan.

Visita delar utredningens bedömning att dialogen mellan tillsynsmyndigheterna och näringslivet bör utvecklas. Som utredningen konstaterar kan näringslivet i hög grad bidra till en mer effektiv och enhetlig tillsyn.

## En ökad kompetens

För att en rättssäker tillsyn ska säkerställas behöver det finnas tillräcklig kompetens hos tillsynsmyndigheterna. Visita tillstyrker utredningens förslag att införa en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som anger att den personal som utför tillsyn ska ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras. Då detta endast är ett förtydligande av vad som gäller redan idag anser Visita dock att risken är stor att detta förslag inte påverkar frågan nämnvärt. Visita anser däremot att utredningens förslag om att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att ta fram kriterier för vilken kompetens som behövs samt ta fram en plan för fort- och vidareutbildning för personal som arbetar med miljötillsyn har potential att förbättra situationen avsevärt. Här bör frågan om vikten av att tillsynsmyndigheterna ger ett gott bemötande, råd, upplysningar och service vid tillsynsutövningen betonas. Visita ställer sig vidare mycket positiv till förslaget att en dialog bör föras med näringslivet i kompetensfrågorna.

## Ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna

För att höja nivån på miljötillsynen och minska skillnaderna i tillsyn behövs ett konkret och kompetent stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna. Tydlig vägledning kan också underlätta för företagen att fullgöra sina skyldigheter. Visita tillstyrker därför förslaget att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att ta fram nationella mål för miljötillsynen och en strategi för att uppnå målen. Visita önskar dock klargöra sin inställning med följande. Utredningen anger att *”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”*. Det är viktigt att de nationella målen för miljötillsynen och miljöstrategin prioriterar de områden av regelefterlevnad där behoven är som störst och härmed säkerställer en riskbaserad tillsyn. Onödiga resurser ska som sagt inte läggas där det finns låg eller ingen risk för miljön och människors hälsa. Däremot ska målen för miljötillsynen och miljötillsynsstrategin inte omfatta

miljökvalitetsmålen då tillsyn ska åstadkomma regelefterlevnad och ingenting annat, vilket också utredningen fastslagit. Här är det reglerna som ska bidra till att miljökvalitetsmålen kan nås och tillsyn ska ske av reglerna. För effektivitetsvinster bör vidare miljötillsynen digitaliseras och utredningens förslag att ta fram mål och plan för detta är positivt.

Visita anser att utredningens bedömning att ett system med nationella branscheexperter ska utvecklas åtminstone bör kunna kompletteras med andra lösningar som är mindre sårbara för personalförändringar, t.ex. ett webbaserat informationsverktyg, som även företagen kan ta del av.

Visita delar utredningens bedömning att det finns skäl att vara försiktig med att upprätta checklistor och mallar då dessa kan uppfattas som bindande och minskar incitamentet för tillsynsmyndigheterna att göra en bedömning av förutsättningarna i det enskilda fallet.

## Tydligare regler om hur tillsynen ska planeras och genomföras

Visita delar utredningens uppfattning om att staten bör ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av tillsynen. Detta skulle förhoppningsvis bidra till att skillnaderna i tillsyn blir mindre. Visita tillstyrker utredningens förslag att det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som innebär att tillsynen ska utföras med hänsyn till risker för människors hälsa och miljön samt att en metod bör tas fram för riskbedömningen.

Då det är omöjligt att genom tillsyn kontrollera allt och alla är det av avgörande vikt att tillsynen inriktas och prioriteras till områden där det är mest angeläget för att förebygga negativ påverkan på människors hälsa och miljön. Visita anser i likhet med utredningen att det bör tydliggöras att tillsynen ska vara riskbaserad. Ett riskbaserat tillvägagångssätt ska inte bara påverka frekvensen och avgiften utan även tillsynsmetodiken. Visita delar utredningens förslag om att vägledning bör tas fram om vad som bör läggas till grund för riskbedömningen och att hänsyn härmed kan tas till bl.a. verksamhetsutövers tidigare överträdelser och annan information som tyder på bristande efterlevnad. Visita menar dock att även information om följsamhet till reglerna bör beaktas vid en sådan riskbedömning.

Det är vidare mycket viktigt att varje tillsynsmyndighet ska ha en plan för hur tillsynen ska bedrivas och att den ska vara behovsstyrd. Tillsynsmyndigheten bör göra välgrundade prioriteringar och det är viktigt att myndigheterna här får tydligare stöd. Visita ställer sig därför positiv till att det bör införas en bestämmelse som ålägger

myndigheterna att beskriva hur de tagit hänsyn till den nationella miljöstrategin. Detta bör ytterligare sätta fokus på att tillsynen ska ske på prioriterade områden med hög risk.

## Möjlighet att ingripa mot kommun

Visita tillstyrker utredningens förslag att det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som ger länsstyrelsen befogenhet att förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av tillsynsuppdraget att avhjälpa bristerna.

## Förbättrad uppföljning och utvärdering

Visita delar utredningens bedömning att uppföljning och utvärdering av tillsynen behöver förbättras. Detta är av avgörande vikt för att kunna avgöra om tillsynen bedrivs på det mest effektiva sättet.

## Finansieringen av tillsynen

Mot bakgrund av att det idag bland annat förekommer att företag får betala årliga tillsynsavgifter utan att få någon tillsyn och orimligt höga avgifter för t.ex. tillsynsmyndighetens kontroll av egenkontroll är det positivt att utredningen fastslår att principen om att en avgift ska följas av en motprestation måste respekteras. Det är vidare förnuftigt att vissa kostnader föranledda av tillsynsverksamheter inte bör finansieras med avgifter. Som utredningen anger är det rimligt att vissa kostnader som kan hänföras till myndigheternas allmänna skyldigheter att ha förutsättningar för att fullgöra sitt uppdrag finansieras med skattemedel.

Visita beklagar att utredningen inte lämnat några konkreta förslag vad gäller kommunernas finansiering av miljötillsynen. Visita anser att detta är bekymmersamt av flera anledningar. Framförallt är avgifterna så intimt förknippade med tillsynen, så det går inte att reda i det ena utan det andra. Det har fastställts att det föreligger stora problem med kommunernas tillsynsavgifter, inte bara att de kommunalt beslutade taxorna skiljer sig åt mellan kommunerna, utan även att det används olika mycket tid till tillsynsarbetet, att avgifterna inte är proportionerliga, att företag har svårt att förstå vad de betalar för, etc. Visita menar att ett helhetsgrepp måste tas på frågan om kommunernas finansiering och att det hade varit lämpligt att utredaren gjort detta.

Utredningen hänvisar i denna del istället till SKL:s ”*pågående arbete när det gäller att upprätta gemensamma riktlinjer för finansiering av kommunal tillsyn enligt*

*miljöbalken” och anger att ”en av förändringarna är att tillsynsbehovet ska styra taxan istället för tvärtom”.*

Risken med SKL:s ingång att tillsynsbehovet ska styra taxan är att det blir behovet som styr taxan, inte själva tillsynen, vilket skulle gå emot utredningens princip om motprestation. Som det konstateras i utredningen på sida 271 så har inte alla tillsynsmyndigheter idag en behovsutredning, register över tillsynsobjekt och tillsynsplan, trots att det är ett obligatoriskt krav samt att *”ett problem som har uppmärksammats är att planerna inte följs”*. Risken är således att företagen får betala för planerad tillsyn i enlighet med tillsynsbehovet men att planerna inte följs och tillsyn inte sker hos företag som betalat tillsynsavgift. Detta är en erfarenhet Visita har även när det gäller kommunernas tillsyn enligt bl.a. alkohol- och livsmedelslagstiftningen. Där är det inte heller ovanligt att företagen betalar avgifter för tillsyn som sedan inte genomförs.

Visita anser att kommunerna självklart ska ha god kontroll över tillsynsbehovet och ta fram riskbaserade tillsynsplaner för att tillse en god tillsyn. Tillsynsobjekten ska även betala för riskbaserad utförd tillsyn. Men det är inte rimligt att tillsynsobjekt ska betala avgifter för ett ”tillsynsbehov” som sedan inte realiseras i konkret tillsyn. Det är beklagligt att utredningen inte tar ett större grepp på denna fråga. Det finns här mycket goda anledningar att istället tillmötesgå näringslivets önskemål om efterhandsbetalning av utförd tillsyn. Nämnas kan att Livsmedelsverket har, för att förenkla och förbättra för företagen och öka legitimiteten för tillsynen, föreslagit att det istället för förhandsbetalning av tillsynsavgifter ska införas obligatorisk efterhandsbetalning. Då det föreligger stora likheter mellan avgifter för kommunal miljötillsyn och avgifter för kommunal livsmedelstillsyn borde efterhandsbetalning även kunna ge stora fördelar vad gäller miljötillsynen. Detta skulle vara i enlighet med principen om motprestation och skulle dessutom vara transparent för företagen.

En ytterligare fråga vad gäller avgifterna som utredningen tydligare hade kunnat fastställa är att skötsamma företag borde premieras vad gäller tillsyn och avgifter medan företag som inte sköter sig borde få mer tillsyn och avgifter. Detta skulle vara förenligt med målsättningen om regelefterlevnad och relevant/riskbaserad tillsyn samt proportionalitet. Visita anser inte att detta nödvändigtvis behöver kopplas till vilka företag som har miljöledningssystem eller inte, utan skötsamhet och låg risk kan visa sig på flera olika sätt och bör premieras. Detta skulle även ge incitament till önskade beteenden hos verksamhetsutövare och borde även beaktas i avgiftshantering.

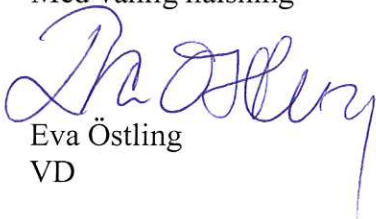


## Konsekvensutredningen

Visita anser att den konsekvensutredning som gjorts vad gäller konsekvenser för företag och andra verksamhetsutövare är alltför summarisk samt att ett antal faktorer och kostnader inte beaktats. Utredningen konstaterar att förslagen inte väntas leda till några nya kostnader för företagssektorn som helhet. Bland annat anger dock utredningen som bedömning att kommunerna ”*bör se över sina taxor och eftersträva att de utformas för att ge en ökad kostnadstäckning*”. Det framgår inte av utredningen hur en ökad kostnadstäckning ska möjliggöras utan att detta kommer att leda till nya kostnader för företagssektorn.

Utredningens förslag om en forumregel i miljöbalken att åtal ska väckas vid de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar, som Visita förvisso anser vara ett bra förslag, skulle även det innebära ökade kostnader för berörda och utgör även detta en ej beaktad konsekvens för företag.

Med vänlig hälsning



Eva Östling  
VD



Anna Sandborgh  
Bitr. avdchef Branschjuridik