

**Handläggare**  
Anna Isberg  
Telefon: 08-508 287 63

**Till**  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
2017-11-14 p. 9

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

Remiss från Kommunstyrelsen, dnr: 110-1452/2017

### Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Justera beslutet omedelbart

---

Gunnar Söderholm  
Förvaltningschef

---

Monika Gerdhem  
Avdelningschef

### Sammanfattning

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. några ändringar i miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13) samt mindre redaktionella följdändringar i en rad andra förordningar. Utredningen föreslår i stora drag en tydligare och mer samlad statlig styrning, åtgärder för att öka samverkan, ett tydligare ansvar för samordning av tillsynsverksamheten, ökad styrning av hur tillsynen genomförs, insatser för att stärka och utveckla kompetensen, en utvecklad uppföljning och utvärdering och en utvecklad dialog med näringslivet.

Förvaltningen tycker över lag att utredningens förslag är bra. Förvaltningen anser att det är bra att ge Naturvårdsverket ett tydligare och utökat uppdrag i olika avseenden. Men för att förslaget ska vara realistiskt att genomföra måste myndigheten också tillföras resurser för detta. Resurser krävs både för kompetensutveckling på Naturvårdsverket och för att utveckla digitala lösningar för tillsynen. Det krävs dock även en attitydförändring hos Naturvårdsverket där verket på ett helt annat sätt än för närvarande sätter värde på den kommunala miljötillsynen.

Förvaltningen anser att för att den kommunala tillsynen ska fungera effektivt så krävs en rad förbättringar gällande tillsynsvägledningen. Förvaltningen menar att det bör införas ett nationellt ansvar för vägledning som indelas efter bransch och att ansvaret ska innefatta att hålla webbsidor uppdaterade på lagstiftning praxis, BAT m.m. Ansvarig kan vara anställd på Naturvårdsverket, men även på länsstyrelse eller kommun. Uppdraget och finansieringen ska dock vara statligt. Branschansvarig bör även utföra normerande inspektioner. Vidare bör nationella tillsynskonferenser återinföras i samarbete med branschen inom de olika tillsynsområdena där man går igenom BAT och ny teknik. Vid dessa kan iakttagelserna från normerande inspektioner återkopplas. Det är i huvudsak samma förslag som nämnden hade i dec 2014 i sitt yttrande över Statskontorets utredning – Vägledning till en bättre tillsyn, en utvärdering av tillsynsvägledningen inom miljöområdet.

Förvaltningen anser att det är viktigt att inspektörer har relevant kompetens men att det varierar vilken kompetens som krävs beroende på tjänstens omfattning och att det är en fråga som kan vara svår att reglera på ett nationellt plan. Kompetenskravet på den enskilde inspektören kan t.ex. variera beroende på om det är en liten eller stor kommun. Förvaltningen ställer sig därför tveksam till utredningens förslag i den delen.

Förvaltningen 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. Förslaget att koncentrera miljöbrotten till mark- och miljödomstolarna välkomnas.

Förvaltningen anser att det är bra att utredningen lyfter frågan om finansiering och avgifter.

## **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 miljö tillsynsförordningen (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 föreslås införas där man tar bort begreppet operativ tillsyn och istället använder begreppen tillsyn och tillsynsvägledning för att särskilja tillsyn och 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 myndigheterna där Naturvårdsverkets roll som samlande miljömyndighet och övriga tillsynsvägledande myndigheters ansvar att delta tydliggörs. 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.

### **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, poliser 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 en motprestation. Man menar att även finansieringen av länsstyrelsens tillsyn bör ses över.

Stockholms stad har fått utredningen ”Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet” (SOU 2017:63) på remiss från Miljö- och energidepartementet. Kommunstyrelsen har remitterat utredningen till Miljö- och hälsoskyddsnamnden för yttrande senast den 14 november.

## Förvaltningens synpunkter och förslag

### Allmänt om förslaget

Miljöförvaltningen tillstyrker generellt förslagen till ändringar i miljöbalken och de följdändringar i andra lagstiftningar som behövs. Förvaltningen 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.”

Förvaltningen 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. Det är emellertid motsägelsefullt att utredningen beskriver förslaget – som är bra – som en inskränkning av tillsynsbegreppet. Det saknas en redovisning om det innebär en begränsning av möjligheterna för kommunerna att täcka tillsynsverksamheten med avgifter i samma utsträckning som idag. Förvaltningen har inte uppfattat förslaget så och vill understryka vikten av att principen om att förorenaren ska betala upprätthålls.

### En tydligare styrning av tillsynen

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

Förvaltningen tycker att det i grunden är bra att ge Naturvårdsverket ett tydligare och utökat 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 storkommunerna som i samverkan kan utveckla tillsynen med avseende på metod och teknik. Det krävs dock en attitydförändring från Naturvårdsverket. Under de senaste

decennierna har verket inte betraktat kommunal miljötillsyn som ett värde för att förbättra miljön i Sverige. Verket har inte ägnat tillsynen något större intresse och har inte systematiskt understött och förenklat för kommunerna att utveckla sin tillsyn.

I övrigt anser förvaltningen att tvåstegsvägledningen (dvs. att Naturvårdsverket vägleder länsstyrelserna som vägleder kommunerna) bör försvinna eftersom den fungerar dåligt nu och förvaltningen befärad 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 erfarit. 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. Någon ersättning föreslås inte. 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 Naturvårdsverkets branschansvariga mindre kunniga än en 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.

Dock måste man komma ihåg att det är skillnad mellan miljöbalken och miljömålen. Miljöbalken gäller myndighetsutövning mot enskilda, vilket måste särskiljas från visioner om tillstånd i miljön i allmänhet. Det är också vad utredningen anför i författningskommentaren till förslaget om en ny utformning av 26 kap 1 § miljöbalken.

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.

### 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."

Förvaltningen ställer sig frågande till hur ett sådant krav skulle utformas. Det viktiga är inte vilken utbildning man har genomgått utan vilken kompetens man som inspektör faktiskt har, och där är även den sociala kompetensen som är svår att mäta viktig. Det är också väldigt olika beroende på myndighetens storlek och vilka arbetsuppgifter man har vilken kompetens som krävs. I vissa fall krävs en stor teknisk spetskunskap och i andra mer en miljövetenskaplig kompetens med stor bredd. Även behoven av miljörettslig kompetens varierar utifrån vilket juridiskt stöd som finns att få internt. Ytterst blir det en fråga för arbetsgivaren att ta ställning till.

### 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.

Förvaltningen 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 – kanske rent av i Europa. Det vore olyckligt om kommunerna inte finge vara delaktiga i ett sådant arbete.



I Stockholms tillsynsplan har nämnden satt upp mål för de enskilda tillsynsområdena. Det kan sägas vara embryon till sådana mål och indikatorer, men skulle kunna utvecklas ytterligare. Det är emellertid inte en helt enkel uppgift att utforma relevanta mål och indikatorer som även blir uppföljningsbara. Kommunerna måste därför involveras 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. Förvaltningen 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.

Förvaltningen anser att, förutsatt att berörd länsstyrelse har rätt kompetens för att göra detta, det kan vara ett bra förslag för att få kommuner med en dåligt fungerande tillsyn att vidta åtgärder. 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. Man skulle också kunna tänka sig att länsstyrelsen eller Naturvårdsverket beslutar om att hela eller delar miljötillsynen i en viss kommun överflyttas till en annan kommun.

#### Åtgärder för en effektivare miljöstraffrätt

Förvaltningen 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 överträdelser 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

Förvaltningen instämmer i bedömningen att det är viktigt med rätt kompetens för att miljöbrott ska klaras upp. Förvaltningen 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.

#### En finansiering som motsvarar behoven

Förvaltningen anser att frågan om finansiering av tillsynen är viktig. Att tillsynsvägledande myndigheter har tillräckligt med resurser för att bistå tillsynsmyndigheterna är viktigt för att tillsynen ska fungera ändamålsenligt och effektivt. Förvaltningen anser även att det är bra att man lyfter ”polluter pays principle” och frågan om avgiftsfinansiering. Att utmönstra begreppet operativ tillsyn och särskilja begreppen tillsyn och tillsynsvägledning kan förhoppningsvis bidra till att öka graden av avgiftsfinansierad tillsyn. Slutligen vill förvaltningen lyfta att det är märkligt skattebetalarna ska stå för tillsynsmyndighetens kostnader i tillståndsärenden rörande miljöfarlig verksamhet. Möjlighet att ta ut avgift för detta arbete behöver därför införas.

Slut

#### Bilagor

1. Betänkande Miljötillsyn och sanktioner-en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)
2. Remiss från kommunstyrelsen