



Miljö- och energidepartementet
Miljöprövningsenheten
Handläggare: Kansliråd Marie Becker
Tel: 08-405 40 71

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2017 -09- 28
Dnr:	110-1452/2017
Till:	RV

Sida 1 (7)

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

Remissinstanser

- 1 Riksrevisionen
- 2 Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen
- 3 Göta hovrätt
- 4 Hovrätten över Skåne och Blekinge
- 5 Göteborgs tingsrätt
- 6 Malmö tingsrätt
- 7 Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen
- 8 Stockholms tingsrätt
- 9 Sundsvalls tingsrätt
- 10 Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen
- 11 Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen
- 12 Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen
- 13 Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen
- 14 Arbetsmiljöverket
- 15 Affärsverket svenska kraftnät
- 16 Boverket
- 17 Domstolsverket
- 18 Generalläkaren
- 19 Göteborgs universitet

- 20 Folkhälsomyndigheten
- 21 Försvarets materielverk
- 22 Försvarsmakten
- 23 Havs- och vattenmyndigheten
- 24 Kammarkollegiet
- 25 Kemikalieinspektionen
- 26 Livsmedelsverket
- 27 Läkemedelsverket
- 28 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- 29 Naturvårdsverket
- 30 Polismyndigheten
- 31 Regelrådet
- 32 Riksantikvarieämbetet
- 33 Sametinget
- 34 Skogsstyrelsen
- 35 Socialstyrelsen
- 36 Statens energimyndighet
- 37 Statens jordbruksverk
- 38 Statskontoret
- 39 Stockholms universitet
- 40 Strålsäkerhetsmyndigheten
- 41 Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac)
- 42 Sveriges geologiska undersökning
- 43 Tillväxtverket
- 44 Totalförsvarets forskningsinstitut
- 45 Trafikverket
- 46 Transportstyrelsen
- 47 Umeå universitet
- 48 Uppsala universitet
- 49 Åklagarmyndigheten

- 50 Länsstyrelsen i Blekinge län
- 51 Länsstyrelsen i Dalarnas län
- 52 Länsstyrelsen i Gotlands län
- 53 Länsstyrelsen i Gävleborgs län
- 54 Länsstyrelsen i Hallands län
- 55 Länsstyrelsen i Jämtlands län
- 56 Länsstyrelsen i Jönköpings län
- 57 Länsstyrelsen i Kalmar län
- 58 Länsstyrelsen i Kronobergs län
- 59 Länsstyrelsen i Norrbottens län
- 60 Länsstyrelsen i Skåne län
- 61 Länsstyrelsen i Stockholms län
- 62 Länsstyrelsen i Södermanlands län
- 63 Länsstyrelsen i Uppsala län
- 64 Länsstyrelsen i Värmlands län
- 65 Länsstyrelsen i Västerbottens län
- 66 Länsstyrelsen i Västernorrlands län
- 67 Länsstyrelsen i Västmanlands län
- 68 Länsstyrelsen i Västra Götalands län
- 69 Länsstyrelsen i Örebro län
- 70 Länsstyrelsen i Östergötlands län
- 71 Luleå tekniska universitet
- 72 Avesta kommun (Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd)
- 73 Borlänge kommun
- 74 Forshaga kommun
- 75 Gävle kommun
- 76 Göteborgs kommun
- 77 Halmstads kommun
- 78 Hudiksvalls kommun (Norrhälsinge miljö- och räddningsnämnd)
- 79 Jokkmokks kommun

- 80 Jönköpings kommun
- 81 Karlskrona kommun
- 82 Kiruna kommun
- 83 Kramfors kommun
- 84 Kristianstads kommun
- 85 Lindesbergs kommun (Bergslagens miljö- och byggnadsnämnd)
- 86 Luleå kommun
- 87 Lysekils kommun
- 88 Malmö kommun
- 89 Malå kommun (Malå-Norsjö miljö- och byggnämnd)
- 90 Norrköpings kommun
- 91 Nyköpings kommun
- 92 Partille kommun
- 93 Sala kommun (Bygg- och miljöförvaltningen Sala-Heby)
- 94 Stockholms kommun
- 95 Sundsvalls kommun
- 96 Södertälje kommun
- 97 Umeå kommun
- 98 Uppsala kommun
- 99 Vilhelmina kommun
- 100 Västerviks kommun
- 101 Växjö kommun
- 102 Åre kommun
- 103 Älmhults kommun
- 104 Örebro kommun
- 105 Östersunds kommun
- 106 Miljöförbundet Blekinge Väst
- 107 Miljösamverkan Östra Skaraborg
- 108 Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund
- 109 Söderåsens miljöförbund

- 110 Avfall Sverige
- 111 Bohuskustens vattenvårdsförbund
- 112 Energiföretagen Sverige
- 113 Företagarna
- 114 Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin)
- 115 Föreningen Teknikföretagen i Sverige (Teknikföretagen)
- 116 Innovations- och kemiindustrierna i Sverige (IKEM)
- 117 Jernkontoret
- 118 Kulturmiljöfrämjandet
- 119 Lantbrukarnas riksförbund
- 120 Miljösamverkan Kronoberg-Blekinge
- 121 Miljösamverkan Norrbotten
- 122 Miljösamverkan Sverige
- 123 Miljösamverkan Östergötland
- 124 Mälarens vattenvårdsförbund
- 125 Naturvetarna
- 126 Näringslivets regelnämnd
- 127 Ragn-Sells AB
- 128 Skogsindustrierna
- 129 Stena Recycling AB
- 130 Svenskt vatten
- 131 Sweco AB
- 132 Svensk Handel
- 133 Svenska Naturskyddsföreningen
- 134 Svenskt Näringsliv
- 135 Sveriges advokatsamfund
- 136 Sveriges Byggindustrier
- 137 Sveriges Hembygdsförbund
- 138 Sveriges Kommuner och Landsting

139 Sveriges Textil- och Modeföretag (TEKO)

140 Torne och Kalix älvars vattenvårdsförbund

141 Trä- och Möbelföretagen (TMF)

142 Visita

143 WSP Sverige AB

144 Yrkesföreningen Miljö och Hälsa

145 Världsnaturfonden i Sverige

146 Återvinningsindustrierna

Remissvaren ska ha kommit in till Miljö- och energidepartementet **senast den 8 januari 2018**. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post. Ange diarienummer M2017/01714/Me och remissinstansens namn i e-post-meddelandets ämnesrad.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Frågor under remisstiden besvaras av

– Marie Becker (tillsyn), 08-405 40 71,

marie.becker@regeringskansliet.se, och

– Henrik Jonsson (sanktioner), 08-405 53 08,

henrik.j.jonsson@regeringskansliet.se.

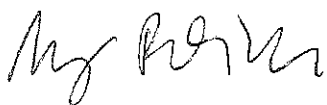
Betänkandet finns att ladda ner från Statens offentliga utredningars webbplats, www.sou.gov.se.

Ytterligare exemplar av betänkandet kan köpas/beställas av Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post kundservice@wolterskluwer.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Samtidig remittering av Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan

Näringsdepartementet remitterar Statskontorets rapport Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan, 2017:9. Regeringen vill upplysa berörda remissinstanser som även tar del av remiss av Statskontorets rapport om möjligheten att lämna synpunkter på förslag som rör kommunal samverkan både när det gäller tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelslagen.



Magnus Blücher
Departementsråd

Kopia till

Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Miljötillsyn och sanktioner

– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet

Betänkande av Miljötillsynsutredningen

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:63

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Omslagsfotograf: David Adervall

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24647-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljö- och energidepartementet

Regeringen beslutade den 14 april 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken i syfte att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv och bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås samt att fler miljöbrott upptäcks, utreds och beivras.

Kerstin Cederlöf förordnades som särskild utredare den 14 april 2016.

Som sakkunniga förordnades biträdande enhetschefen Karin Sparrman, rättssakkunnige Henrik Jonsson, departementssekreteraren Lotta Lewin Philblad, kanslirådet Håkan Alfredsson, rättssakkunnige Carl Winnberg, departementssekreteraren Mikaela Glod och rättssakkunnige Johanna Gustafsson från och med 13 juni 2016.

Som experter att biträda utredaren förordnades dåvarande hovrättsrådet numera rådmannen Åsa Marklund Andersson, avdelningschefen Lena Callermo, tillsynsinspektören Jörgen Rosberg, utredaren Anders Skarstedt, tillförordnade enhetschefen Mona Strandmark, docenten Greta Smedje, statsgeologen Mattias Gustafsson, fil. kand. Martina Berg, handläggaren Gunilla Nyberg, enhetschefen Karin Wahlström, tillsynsspecialisten Bert Krekula, chefsåklagaren Jörgen P Lindberg, polisinspektören Filippo Bassini, jur. dr Annika Nilsson, miljövardsdirektören Ulrika Samuelsson, miljövardsdirektören Thomas Waara, handläggaren Thomas Forsberg, samhällsbyggnadschefen Jari Hiltula, förbundsjuristen Åsa Hill, civilingenjören Anna Henstedt och miljöjuristen Rebecca Nordenstam från och med 13 juni 2016.

Karin Wahlström entledigades den 12 september 2016 och i stället förordnades juristen Helene Carlsson som expert från och med samma datum. Carl Winnberg entledigades den 28 september 2016

och i stället förordnades rättssakkunnige Jonas Manole som sakkunnig från och med samma datum.

Som utredningssekreterare anställdes miljöjuristen Cecilia Ångström från och med 15 maj 2016 och kanslirådet Marie Becker från och med den 13 juni 2016.

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande från en av experterna.

Utredningen, som har antagit namnet Miljötillsynsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2017.

Kerstin Cederlöf

/Cecilia Ångström
Marie Becker

Innehåll

Förkortningar	19
Sammanfattning	21
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	27
1.2 Förslag till förordning om ändring i nationalparksförordning (1987:938).....	35
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck	36
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....	37
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd	39
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket	40
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:930) om miljöriskområden	41
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken	42
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.....	45

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.....	46
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.	47
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer	48
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall	49
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar	50
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:19) om PCB m.m.	51
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar	52
1.17	Förslag till förordning om ändring i bilskrotningsförordningen (2007:186).....	53
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor.....	54
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador.....	55
1.20	Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845).....	56
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.....	57
1.22	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier	58
1.23	Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)	59

1.24	Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927).....	73
1.25	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket	75
1.26	Förslag till förordning om ändring i industriutsläppsförordningen (2013:250)	78
1.27	Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)	79
1.28	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar.....	80
1.29	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall.....	81
1.30	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel	82
1.31	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.....	83
1.32	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter	84
1.33	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel.....	85
1.34	Förslag till förordning om ändring i svavelförordningen (2014:509).....	87
1.35	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar.....	88
1.36	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper	89
1.37	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.....	90
1.38	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:402) om nematoder, insekter och spindeldjur.....	91

1.39	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1128) om fluorerade växthusgaser	92
1.40	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1129) om ozonnedbrytande ämnen	93
2	Utredningens uppdrag och arbete	95
2.1	Uppdraget	95
2.2	Utredningens arbete	96
2.3	Betänkandets disposition	97
3	Inledning	99
3.1	Vikten av en väl fungerande miljötillsyn – och av att rusta dem som har att utöva den	99
4	Gällande rätt	103
4.1	EU-rättsliga krav	103
4.2	Andra internationella krav	106
4.3	Miljöbalkens bestämmelser om tillsyn	106
4.3.1	Verksamhetsutövarens egenkontroll	107
4.3.2	Operativ tillsyn och tillsynsvägledning	108
4.3.3	Samordning och samverkan	109
4.3.4	Uppföljning och utvärdering	111
4.3.5	Tillsyn över verksamheter som bedrivs av kommunen	111
4.3.6	Avgifter för tillsyn	112
4.4	Miljöbalkens bestämmelser om sanktioner	112
4.4.1	Föreläggande och förbud	113
4.4.2	Miljösanktionsavgift	113
4.4.3	Miljöbalkens straffbestämmelser	114
4.4.4	Dubbelbestraffningsförbudet	115
4.4.5	Brott i näringsverksamhet	116

5	En beskrivning av miljötillsynen i dag	117
5.1	Det är många myndigheter som är inblandade i miljötillsynen.....	117
5.2	Förutsättningarna skiljer sig åt mellan de olika tillsynsområdena	119
5.2.1	Skydd av områden	120
5.2.2	Artskydd	122
5.2.3	Miljöfarlig verksamhet	123
5.2.4	Hälsoskydd	126
5.2.5	Verksamheter som orsakar miljöskador.....	127
5.2.6	Vattenverksamhet.....	128
5.2.7	Jordbruk och annan verksamhet.....	130
5.2.8	Genteknik	132
5.2.9	Kemiska produkter och biotekniska organismer.....	133
5.2.10	Avfall och producentansvar	136
5.3	Hur uppfyller länsstyrelserna och kommunerna kraven i miljötillsynsförordningen?	138
5.4	Tillsynsvägledning.....	139
5.5	Samverkan.....	140
5.6	Jäv och otillbörlig påverkan.....	143
5.7	Sammanfattande kommentarer	144
6	Hur sanktionssystemet fungerar	147
6.1	Myndigheternas miljöbrottsbeivrande arbete	147
6.1.1	Inblandade myndigheter	147
6.1.2	Ett effektivt rättsväsende förutsätter samverkan mellan berörda myndigheter	151

6.2	Miljöbrottslighetens omfattning, utveckling och lagföring	155
6.2.1	Brottslighet och brottsutveckling	155
6.2.2	Utredningar av misstänkta brott mot miljöbalken har bland de längsta genomströmningstiderna.....	157
6.2.3	Antalet lagföringar är förhållandevis stabilt	158
6.2.4	Varje domstol har enstaka miljöbrottmål; och de blir färre	162
6.3	Överträdelse beivras på annat sätt än straffrättsligt.....	162
6.4	Sammanfattande kommentar	164
7	Utgångspunkter för och behov av en förändring.....	165
7.1	En ökad regelefterlevnad.....	165
7.1.1	En mer effektiv och enhetlig tillsyn.....	166
7.1.2	Fler miljöbrott som upptäcks, utreds och beivras	167
7.2	Pågående reformarbeten.....	168
7.3	Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik	171
7.4	Våra slutsatser om behov av förändringar.....	172
8	Den övergripande organisationen för miljötillsyn bör inte ändras.....	177
8.1	Skälen för den nuvarande övergripande organisationen.....	177
8.2	Utvecklingstendenser och organisationsfrågans tidigare behandling.....	178
8.3	Exempel på hur tillsynen organiserats på andra tillsynsområden.....	182
8.4	Vi stärker upp, vi river inte ner.....	184
9	Ett tydligare tillsynsbegrepp.....	189
9.1	Den nuvarande regleringen i miljöbalken	189

9.2	Tillsynsbegreppet i miljöbalken begränsas för en ökad tydlighet i tillsynen och ökat förtroende för myndigheterna	191
10	En mer sammanhållen styrning av myndigheterna	197
10.1	Regeringens styrning av myndigheterna	197
10.2	Statskontorets uppdrag om styrning	200
10.3	Överblick och helhetssyn i styrning av myndigheterna är betydelsefullt.....	201
10.4	Styrningen av myndigheter med ansvar för miljötillsyn behöver utvecklas.....	203
11	En tydlig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för tillsyn	207
11.1	Det finns inte anledning att ändra principerna för fördelningen av ansvaret för tillsyn nu	207
11.2	Betydelsen av att veta vem som har ansvar för tillsynen	211
11.2.1	Det finns otydligheter och gränsdragningsproblem i enskilda fall.....	212
11.2.2	Särskilt om ansvaret för tillsyn av förorenade områden.....	214
11.3	En ömsesidig möjlighet att överlåta tillsyn skapar bättre förutsättningar för effektivitet och rättssäkerhet	218
12	En bättre samverkan för en mer effektiv och enhetlig tillsyn.....	223
12.1	Det finns olika syn på begreppet samverkan.....	223
12.2	Samverkan är nödvändig för en effektiv och enhetlig tillsyn	224
12.3	Kraven på samverkan bör tydliggöras.....	225

12.4	Ett tydligare ansvar för samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheterna.....	226
12.4.1	Naturvårdsverket bör få ett tydligare ansvar för samordning av tillsynen.....	227
12.4.2	Ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna bör förtydligas.....	232
12.5	Miljösamverkan Sverige och de regionala miljösamverkansorganen är framgångsfaktorer i miljötillsynen	234
12.6	Staten bör öka insatserna för att få kommuner att samverka mer med varandra.....	237
12.7	En utvecklad dialog mellan tillsynsmyndigheterna och näringslivet.....	241
13	Insatser för att stärka professionen	243
13.1	Tre åtgärder som kan stärka kompetensförsörjningen	243
13.1.1	Tydligare krav på kompetens	244
13.1.2	Det behöver läggas fast vilken kompetens inspektören ska ha.....	246
13.1.3	En centralt fastställd fort- och vidareutbildning för personal som arbetar med tillsyn enligt miljöbalken	248
13.1.4	Att ta tillvara och utveckla kompetens genom samverkan	251
14	Ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna	253
14.1	Det behövs en bättre samordning av tillsynen	253
14.2	Exempel på planer och strategier inom olika tillsynsområden.....	254
14.3	En nationell miljötillsynsstrategi kan bidra till en effektiv miljötillsyn	256
14.4	Miljötillsynen bör digitaliseras	259

14.5	Nationella branschexperter – ett sätt att ge stöd i miljötillsynen.....	263
14.6	Generella principer för hur tillsynen ska genomföras ger förutsättningar för enhetlighet	265
15	Tydligare regler om hur tillsynen ska planeras och genomföras	267
15.1	Staten bör ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av tillsynen.....	267
15.1.1	Allmänna överväganden om en ökad styrning.....	267
15.1.2	Tydligare krav på hur tillsynen ska planeras och genomföras	268
16	En möjlighet att ingripa mot en kommun som inte sköter sitt tillsynsuppdrag	275
16.1	Föreläggande mot en kommun	275
16.2	Ingripanden mot statliga myndigheter sker på annat sätt.....	280
17	En förbättrad uppföljning och utvärdering	283
17.1	Det finns stöd för att följa upp miljötillsynens effektivitet	284
17.2	Länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas tillsyn.....	285
17.3	Det behövs en samlad nationell uppföljning	288
17.4	Tydligt definierade gemensamma indikatorer behöver tas fram	292
18	Finansieringen	295
18.1	Nuvarande principer för finansiering av tillsyn	295
18.1.1	Allmänna principer för finansiering av tillsyn	295
18.1.2	Dagens regler och principer när det gäller finansiering av tillsyn enligt miljöbalken	296

18.2	Finansiering av miljötillsynen.....	298
18.3	Finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken.....	303
18.4	Kommunernas finansiering och taxor för tillsyn enligt miljöbalken.....	306
18.5	Verksamhetsutövarens miljöledningssystem kan ha betydelse för tillsynen	309
18.5.1	Vad är ett miljöledningssystem?	310
18.5.2	Egenkontrollen och miljöledningssystem	311
18.5.3	Ett miljöledningssystem påverkan på tillsynen	312
18.5.4	Ett miljöledningssystem kan underlätta för verksamhetsutövaren att följa reglerna, men utgör inte i sig en grund för lättnad i tillsynen ...	313
19	Kompletterande åtgärder till tillsynen	317
19.1	Vad är en kompletterande åtgärd?.....	318
19.2	Vad är ackreditering?.....	319
19.3	Ackreditering kan bidra till att miljöreglerna får ett bättre genomslag.....	321
20	Rätten att vara passiv.....	323
20.1	Europakonventionen och rätten till en rättvis rättegång ...	324
20.2	Den nuvarande regleringen	328
20.2.1	Europakonventionen är en del av svensk rätt.....	328
20.2.2	Norsk och dansk rätt	329
20.3	Det bör vidtas åtgärder för att öka medvetenheten om rätten att vara passiv	331

21	Vilken sanktion ska vi välja?	337
21.1	Bakgrund	337
21.1.1	Sanktioner och deras olika syften	337
21.1.2	Det saknas kunskap om sanktioneras effektivitet	338
21.1.3	Generella kriterier för nykriminalisering	339
21.1.4	Generella principer för utformningen av sanktionsavgifter	341
21.1.5	Sanktionsväxlingar på andra lagstiftningsområden	342
21.2	Är principerna som styr valet av sanktion ändamålsenliga?	343
21.3	Vi behöver öka effektiviteten inom sanktionssystemet på kemikalieområdet	348
21.4	Vilka regler ska föras över till miljösanktionsavgiftssystemet?	351
21.4.1	En miljöstraffrättsutredning bör tillsättas	351
21.4.2	Allmänna överväganden kring urvalet av bestämmelser	352
21.4.3	Särskilt om vissa blankettstraffbud	354
21.5	Exempel på straffbestämmelser som kan bli föremål för en sanktionsväxling	355
21.5.1	Miljöfarlig kemikaliehantering	356
21.5.2	Otillåten miljöverksamhet	360
21.5.3	Försvårande av miljökontroll	362
21.5.4	Bristfällig miljöinformation	363
21.5.5	Bötestraffkatalogen i 9 §	365
22	Miljösanktionsavgiftens storlek	367
22.1	Den nuvarande regleringen	367
22.2	Naturvårdsverket bör se över beloppen i förordningen om miljösanktionsavgifter	369
23	Ett nytt 29 kap. miljöbalken	373
23.1	Inledning	373

23.2	Den nuvarande lagstiftningstekniken	373
23.2.1	Miljöbalkens straffbestämmelser finns samlade i ett kapitel.....	373
23.2.2	Antalet straffbara överträdelse har ökat markant.....	375
23.2.3	Lagrådet har kritiserat den nuvarande utformningen.....	375
23.3	Det finns anledning att se över 29 kap. miljöbalken	377
23.4	Ett koncept för ett nytt 29 kap. miljöbalken.....	383
24	Effektivare miljöbrottsbekämpning genom bättre samverkan	407
24.1	Bakgrund till nuvarande krav på miljöbrottsamverkan	407
24.2	Miljöbrottsamverkan måste bli bättre	409
24.2.1	Miljöbrottsamverkan är alltför personberoende	409
24.2.2	Kraven på samverkan bör tydliggöras.....	411
24.2.3	Ett uppdrag att utveckla samverkan.....	414
25	Stärkt kompetens i domstolarna för hantering av miljöbrottmål	417
25.1	Domstolarna, kompetensförsörjning och specialisering....	418
25.1.1	Domstolsakademien	418
25.1.2	Specialisering inom domstolsväsendet.....	419
25.1.3	Målutredningens principer	421
25.2	Dagens reglering	422
25.3	Frågans hantering i andra sammanhang	423
25.3.1	Tidigare rapporter och utredningar	423
25.3.2	Ministerrådets slutsatser om miljöbrottsbekämpning	425
25.4	Våra undersökningar	425
25.4.1	Antal mål	425
25.4.2	Nuvarande specialisering	427
25.5	En särskild forumregel för miljöbrottmål.....	428

26	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	437
26.1	Ikraftträdande	437
26.2	Övergångsbestämmelser.....	437
27	Konsekvenser.....	439
27.1	Konsekvenser för miljömålen och berörda aktörer	439
28	Författningskommentar	447
28.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	447
	Särskilt yttrande	451
	Referenser	455
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:32	465
Bilaga 2	Självinkriminering och upplysningsplikter – en översikt av rättsläget.....	481

Förkortningar

dir.	Kommittédirektiv
Ds	En promemoria i departementsserien
Egenkontrollförordningen	Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll
Energimyndigheten	Statens energimyndighet
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU-kommissionen	Europeiska kommissionen
FN	Förenta Nationerna
Förordningen om avgifter för provning och tillsyn	Förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken
Förordningen om miljö-sanktionsavgifter	Förordningen (2012:259) om miljö-sanktionsavgifter
Förvaltningslagen	Förvaltningslag (1986:223)
Jordbruksverket	Statens Jordbruksverk
Livsmedelslagen	Livsmedelslag (2006:804)
Miljöbalken	Miljöbalk (1998:808)

Miljötillsynsförordningen	Miljötillsynsförordning (2011:13)
Myndighetsförordningen	Myndighetsförordning (2007:515)
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
prop.	proposition
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
skr.	Regeringens skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
Svenska kraftnät	Affärsverket Svenska kraftnät

Sammanfattning

I det följande sammanfattas de viktigaste förslagen och bedömningarna i betänkandet.

Den övergripande organisationen bör inte ändras

Vi delar i huvudsak den problembild som tidigare utredningar har lyft fram. Kvaliteten på och omfattningen av tillsynen varierar mellan tillsynsmyndigheterna. Det riskerar att leda till att brister i regel- efterlevnaden inte upptäcks eller åtgärdas och att osäkerhet skapas för verksamhetsutövare som kan påverka deras konkurrenskraft. Den nuvarande organisationen ger emellertid en bra grund för att de förutsättningar regeringen angivit i propositionen till miljöbalken ska kunna komma på plats och att tillsynsmyndigheterna stärks i tillräcklig grad genom

- 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.

Nuvarande organisationsstruktur bör därför inte ändras.

Regeringen bör utveckla en mer sammanhållen styrning

För att värna miljöbalkens bärande tanke om ett sammanhållet regel-system är det viktigt att det finns ett helhetsperspektiv i såväl regeringens styrning av de statliga myndigheterna som i de statliga myndigheternas styrning och vägledning av kommunerna. Vi bedömer att regeringens styrning och uppföljning av de centrala myndigheterna och länsstyrelserna är avgörande för att dessa i sin tur ska kunna stödja tillsynsmyndigheterna i sitt tillsynsuppdrag på ett effektivt och enhetligt sätt.

En ökad samverkan mellan myndigheterna

Vi föreslår att Naturvårdsverkets roll som samlande miljömyndighet och övriga tillsynsvägledande myndigheters ansvar att delta i samordningen av miljötillsynen tydliggörs och att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ner. Samtliga centrala myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning bör dessutom ta initiativ till en överenskommelse mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna där myndigheterna tydligt reglerar hur de tillsynsvägledande uppgifterna ska fördelas.

Vi bedömer att både Miljösamverkan Sverige och de regionala miljösamverkansorganen är av avgörande betydelse för en effektiv och enhetlig tillsyn. Vi ser emellertid inte att en formalisering skulle vara ägnad att stärka samverkan, utan snarare riskera att motverka en behovsstyrd utveckling. Det är dock av yttersta vikt att en robust finansiering av Miljösamverkan Sveriges arbete kan säkerställas.

Kommunernas samverkan med varandra behöver öka. För att åstadkomma detta bör regeringen ge länsstyrelserna i uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan mellan de kommuner som länsstyrelsen funnit vara i behov av samverkan.

Gemensamma mål för tillsynen och en strategi för att uppnå dessa

En förutsättning för en effektiv och enhetlig tillsyn är att det är tydligt vad som förväntas av tillsynsmyndigheterna. Här spelar tillsynsvägledningen en avgörande roll. Brister i samordningen är enligt

vår mening en bidragande orsak till de stora skillnaderna i hur tillsynen planeras och genomförs av tillsynsmyndigheterna. Vi föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att, i samråd med berörda tillsynsvägledande myndigheter, ta fram nationella mål för tillsynen och en strategi för att uppnå målen (en nationell miljötillsynsstrategi).

En annan förutsättning för att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv är digitalisering av myndigheternas processer och informationshantering. Här kan vi se att myndigheter inom andra tillsynsområden har kommit längre med att använda dagens teknik för att skapa förutsättningar för en effektiv och enhetlig tillsyn. Vi föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att lämna förslag om hur digitala lösningar för miljötillsynen kan utvecklas.

Insatser för att stärka professionen

En grundläggande förutsättning för att myndigheterna ska kunna genomföra tillsynen rättsäkert och med kvalitet är att myndigheten har tillgång till en tillräcklig och relevant kompetens. Det finns behov av att höja statusen på miljöinspektörernas profession. En tydlig yrkesidentitet med fokus på förmåga att hantera myndighetsutövandet effektivt på ett sätt som är förenligt med bland annat den statliga värdegrunden torde bidra till ökad legitimitet både inom myndigheten och i förhållande till tillsynsobjekten.

Vi föreslår bland annat att det införs en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som anger att den personal som utför tillsyn ska ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samråd med representanter för övriga miljöbalksmyndigheter och akademien ta fram kriterier för vilken kompetens som behövs inom tillsynen och ett förslag till en plan för fort- och vidareutbildning för personer som arbetar med miljötillsyn.

Uppföljning och utvärdering måste utvecklas

För att miljötillsynen ska bli, och fortsätta vara, effektiv och enhetlig krävs ett kontinuerligt förbättringsarbete där erfarenheter av vad som är framgångsrikt och effektivt för att åstadkomma en regel efterlevnad

tas till vara. Uppföljning och utvärdering är således avgörande. För en ändamålsenlig och effektiv uppföljning krävs att nya förutsättningar för tillsynsmyndigheterna, både vad avser strukturella och tekniska möjligheter, nyttiggörs.

Den utveckling som pågår av betydelse för uppföljningen torde i kombination med våra förslag i andra delar av betänkandet har förutsättningar att leda till en mer samlad och ändamålsenlig uppföljning av tillsynen.

Åtgärder för en effektivare miljöstraffrätt

Vi bedömer att straffrätten är viktig på miljöområdet. Det gäller emellertid att kriminalisera endast de gärningar som verkligen framstår som straffvärda och där kriminaliseringen på ett effektivt sätt faktiskt motverkar ett visst beteende.

Vi har funnit att en sanktionsväxling på kemikalielagstiftningens område kan förväntas leda till ett effektivare sanktionssystem. Vi föreslår att regeringen tillsätter en ny statlig utredning, en miljöstraffrättsutredning, som får i uppdrag att se över hela 29 kap. miljöbalken i syfte att skapa ett effektivt, proportionerligt och ekvivalent sanktionssystem.

Samverkan mellan tillsynsmyndigheter, polis och åklagare behöver dessutom effektiviseras. Den regionala miljöbrottsamverkan som genomförs varierar i omfattning och behöver utvecklas. Det krävs bättre underlag och mer strategiska överväganden för att samhället ska kunna upptäcka mer allvarliga överträdelser som innebär risker för människors hälsa och miljön.

Det är vidare angeläget att öka överskådligheten i 29 kap. och straffbestämmelsernas tydlighet. En större reform bör emellertid genomföras i samband med en sanktionsväxling. Vi lämnar därför inte några författningsförslag på redaktionella ändringar, men presenterar en idé om hur det skulle kunna se ut.

En bättre kompetens för att hantera miljöbrott

En effektiv miljöstraffrätt förutsätter kompetens i alla led i miljöbalkskedjan. Såväl tillsynsmyndigheter, polis och åklagare som domstolar måste ha de kunskaper som behövs för att kunna hantera mål

som rör misstänkt miljöbrottslighet. Hög kompetens hos domarna är en avgörande del i ett rättssystem och en förutsättning för att domstolarna ska upprätthålla medborgarnas förtroende och respekt.

Miljöbrottmål hanteras i dag som vanliga brottmål vid de allmänna domstolarna. Målen är få vilket innebär att en stor del av domarkåren har liten eller obefintlig erfarenhet av sådana mål. Vi föreslår att de koncentreras till de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar.

En finansiering som motsvarar behoven

Det får anses visat att det finns en resursbrist inom miljötillsynen.

Med hänsyn till de kostnader för samhället som skador på människors hälsa och miljön föranleder torde det vara samhällsekonomiskt motiverat att tillföra myndigheterna resurser som möjliggör en effektiv miljötillsyn. Skillnader mellan myndigheternas kostnader och intäkter för miljötillsynen bör minska. Principen om att förorenaren betalar bör följas i högre grad än i dag för att finansiera de tillsynskostnader som verksamheter och åtgärder föranleder. Vissa kostnader föranledda av tillsynsverksamheten bör emellertid inte finansieras via avgifter. Principen om att en avgift ska följas av en motprestation måste respekteras.

Vi bedömer att finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken bör ses över och tillföras medel som motsvarar dels de avgifter som tagits ut för tillsynen, dels behovet av tillsyn som inte kan avgiftsfinansieras och dessutom medel som motsvarar behovet av tillsynsvägledning. Vidare ser vi ett behov av att kommunerna ser över sina taxor och då eftersträvar att de utformas för att ge en ökad kostnadstäckning. Vad som ligger till grund för tillsynsavgifter måste bli mer transparent.