

PM 2017:264 RV (Dnr 110-1452/2017)

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

Remiss från Miljö- och energidepartementet

Remisstid 8 januari 2018

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade år 2016 att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken i syfte att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig, effektiv och bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås samt att fler miljöbrott upptäcks, utreds och beivras. Utredningen tog namnet Miljötillsynsutredningen.

Miljö- och energidepartementet har remitterat Miljötillsynsutredningens betänkande ”Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet” till Stockholms stad.

I utredningen föreslås bland annat 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.

Rapporten finns att läsa i sin helhet på [regeringens](#) hemsida.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskydds nämnden.

Stadsledningskontoret är positiv till en tydligare styrning av miljöbalkens tillsyn som ämnar skapa förutsättningar för arbetet mot en hållbar utveckling. De föreslagna åtgärderna bör enligt stadsledningskontorets bedömning kunna utföras inom ramen för tillsynsmyndigheternas befintliga organisation. Stadsledningskontoret ser dock att förslagets ekonomiska konsekvenser är otydliga och att dessa bör utredas och beskrivas närmare.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrker generellt förslagen till ändringar i miljöbalken och de följdändringar i andra lagstiftningar som behövs. Nämnden 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. Nämnden anser emellertid att Naturvårdsverket bättre måste tillvarata den kommunala miljötillsynen som en resurs för att förbättra Sveriges miljöarbete.

Mina synpunkter

Sammanfattningsvis föreslår utredningen 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. I förlängningen ska detta leda till en mer effektiv och enhetlig tillsyn.

Utredningen föreslår vidare en utvecklad uppföljning och utvärdering vilket bland annat ska ske genom en ökad digitalisering, något som borde underlätta tillsynsarbetet, uppföljning och spridning av information.

Jag anser att miljö- och hälsoskyddsnämndens förslag på hur stödet till miljötillsynen kan öka genom nationella insatser och finansiering är av stor betydelse för att med jämförelsevis enkla medel kunna öka effektiviteten och rättssäkerheten i tillsynen. Nämnden föreslår till exempel att Naturvårdsverket ska återinföra nationella tillsynskonferenser på olika tillsynsområden, nationellt finansierat bevakningsansvar inom de olika tillsynsområdena och genomförande av så kallade normerande inspektioner.

Detta skulle kunna vara av särskild betydelse för mindre kommuner, men även Stockholm som landets största kommun skulle ha glädje av sådana åtgärder. Det skulle dessutom vara till nytta för verksamhetsutövare, länsstyrelser, domstolar och andra som på olika sätt kommer i kontakt med miljötillsynen.

Jag vill också framhålla vad nämnden anför om den så kallade tvåstegsprincipen. Med den växande digitaliseringen är det en onödig omväg att centrala myndigheter ska vägleda länsstyrelser och att dessa i sin tur ska vägleda kommuner. Samma vägledning kan med fördel riktas till samtliga kommuner.

Jag delar också stadsledningskontorets och miljö- och hälsoskyddsnämndens synpunkt att det saknas en redovisning av hur utredningens förslag påverkar möjligheterna att avgiftsfinansiera tillsynsverksamheten. Jag anser att principen om att förearen ska betala måste kvarstå.

Jag vill slutligen påminna om att kommunal tillsyn är synnerligen betydelsefull av effektivitetsskäl men också av grundläggande demokratiska skäl. Legitimiteten i kommunal miljötillsyn förutsätter emellertid att kommunerna tar ett gemensamt ansvar för att verksamheten kan bedrivas väl i alla kommuner. Stockholms stad är beredd att bidra till en sådan utveckling och öka samarbetet mellan kommuner för att säkerställa att en tillfredsställande tillsyn kan upprätthållas i hela landet. Det kräver dock statligt stöd till en sådan verksamhet.

Jag delar miljö- och hälsoskyddsnämndens uppfattning om att det är angeläget att straffbestämmelserna ses över. Det nuvarande 29 kap. miljöbalken är svårtillämpat och saknar överskådlighet. Det är angeläget att strukturen i straffbestämmelserna ses över med inriktning mot att underlätta tillämpningen. I övriga frågor hänvisar jag till vad miljö- och hälsoskyddsnämnden anfört i sitt yttrande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 30 november 2017

KATARINA LUHR

Bilaga

Remissen, sammanfattning.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Regeringen beslutade år 2016 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. Utredningen antog namnet Miljö tillsynsutredningen.

Miljö- och energidepartementet har remitterat Miljö tillsynsutredningens betänkande ”Miljö tillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet” till Stockholms stad.

I utredningen föreslås bland annat några ändringar i miljöbalken och miljö tillsynsförordningen (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.

Rapporten finns att läsa i sin helhet på [regeringens](#) hemsida.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 november 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunstyrelsens förslag till budget 2018 konstaterar att miljö- och hälsoskyddsnämndens myndighetsutövning och tillsynsarbete ska prioriteras och utvecklas i syfte att säkerställa stockholmarnas hälsa och säkerhet samt lika och rättvisa regler för företag inom Stockholms stad.

Stadsledningskontoret är positiv till en tydligare styrning av miljöbalkens tillsyn som ämnar skapa förutsättningar för arbetet mot en hållbar utveckling. De föreslagna åtgärderna bör enligt stadsledningskontorets bedömning kunna utföras inom ramen för tillsynsmyndigheternas befintliga organisation. Stadsledningskontoret ser dock att förslaget ekonomiska konsekvenser är otydliga och att dessa bör utredas och beskrivas närmare.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att miljö- och energidepartementets remiss av Miljö tillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63) anses besvarad med vad som framgår av detta utlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 14 november 2017 följande.

1. Miljö- och hälsoskydds nämnden beslutar att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Miljö- och hälsoskydds nämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 25 oktober 2017 har i huvudsak följande lydelse.

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 befarar 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 erfårit. 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 miljörättslig 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 överträdelse 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.