



DATUM
2017-12-18
ERT DATUM
2017-09-25

DIARIENR
2017/214-4
ER BETECKNING
M2017/01714/Me

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

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

Statskontoret avgränsar sig till att kommentera de förslag som gäller miljötillsynens övergripande organisering, samordning/samverkan samt renodling av olika organisationers roller inom miljötillsynen, strategiska aspekter av miljötillsynen, digitalisering, kompetens hos tillsynsansvarig personal och sanktioner. Vi kommenterar också utredningens förslag att regeringen ska tillsätta en ny miljöstraffrättsutredning och vissa aspekter av utredningens resonemang kring finansiering.

Övergripande organisering av miljötillsynen

Utredningen både bedömer och föreslår att den nuvarande organisationsstrukturen för miljötillsynen inte bör ändras i grunden. Statskontoret delar utredningens bedömning och tillstyrker förslaget. Vi instämmer därmed i utredningens skepsis mot Miljömyndighetsutredningens (SOU 2015:43) tidigare slutsats att ansvaret för miljötillsynen borde samlas hos en ny myndighet som ska ha tillsyn som huvudsaklig arbetsuppgift.

Samordning, samverkan, renodling

För det första tillstyrker Statskontoret förslaget 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. Vi anser att det inom varje tillsynsområde bör finnas en central myndighet med ett tydligare ansvar för att styra, stödja och samordna tillsynen. Förslaget om att tydliggöra Naturvårdsverkets roll inom miljötillsynen ligger i linje med denna tankegång. Statskontoret har också tidigare anfört att Tillsyns- och föreskriftsrådet inte varit tillräckligt effektivt i att spela en centralt samordnande roll för miljötillsynen.¹

För det andra tillstyrker Statskontoret förslaget att regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan mellan de kommuner som länsstyrelsen funnit vara i behov av samverkan.

¹ Statskontoret (2014:17), *Vägledning till en bättre tillsyn*.

Utredningen argumenterar enligt oss övertygande när de tar ställning för ökad statlig styrning genom länsstyrelserna gentemot kommunerna. Vi har fört fram liknande förslag i vår rapport över livsmedelstillsynen.²

För det tredje tillstyrker Statskontoret även förslaget att tillsynsvägledning inte bör ingå i tillsynsbegreppet, och att tillsynsvägledning bör införas som ett självständigt begrepp i miljöbalken. Utredningens argumentation sammanfaller här med de resonemang som vi anfört i vårt remissvar på tillsynsutredningens betänkande (SOU 2004:100). Tillsynsbegreppet bör begränsas till främjande och kontrollerande åtgärder för regelefterlevnad som riktas direkt mot den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet. En sådan avgränsning är enligt oss välbehövlig och leder till en ökad tydlighet.

För det fjärde tillstyrker Statskontoret också förslaget att länsstyrelsen bör under vissa förutsättningar få besluta att tillsynsansvaret för ett visst tillsynsobjekt ska flyttas över från kommunen till länsstyrelsen. Statskontoret framförde bl.a. i vårt remissvar på tillsynsutredningen att tillsynsuppgifter hos en kommun som misskött dem ska kunna flyttas till en statlig myndighet, och att denna möjlighet oftare borde kunna användas i praktiken.

För det femte så avstyrker Statskontoret förslaget att syftet med samverkan mellan aktörer inom miljötillsynen bör framgå av miljöbalken. Utredningen anger att skälet till dess ställningstagande är att den samverkan som redan idag sker mellan olika aktörer inom miljötillsynen inte tillräckligt väl bidrar till en effektiv och enhetlig miljötillsyn. Utredningen hänvisar till vår rapport om samverkan, där vi menar att regeringen bör vara återhållsam med särskilda samverkanskrav utöver de som redan finns i förvaltningslagen och myndighetsförordningen.³ Utredningen lyckas inte enligt vår bedömning argumentera tillräckligt övertygande för att bristande samverkan idag är ett utpräglat problem för miljötillsynen, och inte heller för på vilka sätt en syftesprecisering för samverkan kring miljötillsynen skulle vara lösningen för problemet.

Strategiska aspekter av miljötillsynen

Statskontoret tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram nationella mål för tillsynen och en strategi för att uppnå målen. Vi tillstyrker också förslaget att en bestämmelse i miljötillsynsförordningen införs om att tillsynen ska utföras med hänsyn till risker för människors hälsa och miljön, att en metod tas fram för riskbedömningen, och att det också införs en bestämmelse som ålägger myndigheterna att beskriva hur de har tagit hänsyn till den nationella miljötillsynsstrategin. Att förankra ett mer strategiskt synsätt på miljötillsynen hos den centrala myndigheten på

² Statskontoret (2017:9), *Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan*.

³ Statskontoret (2016:26), *Utvecklad styrning*.

området, vars roll dessutom stärks, är ett ändamålsenligt sätt att verka för mer enhetlighet på området, enligt vår bedömning. Riskbaserade synsätt och metoder med tydliggjorda anknytningar till strategin borgar vidare för mer ändamålsenlighet i tillsynen.

Digitalisering

Statskontoret tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att ta fram mål för digitaliseringen av miljötillsynen, samt en plan för hur myndigheter ska nå målen. Digitalisering är en av statsförvaltningens främsta framtidsutmaningar. Det är viktigt att den mest centrala myndigheten inom miljötillsynen tar sig an planeringen för hur denna utmaning borde mötas.

Kompetensförsörjning och specialisering

Statskontoret tillstyrker de tre förslagen om en bestämmelse i miljötillsynsförordningen om relevant utbildning och erfarenhet för personal som utför tillsyn, om att Naturvårdsverket tar fram nationella kriterier för erforderlig kompetens inom tillsynen, och om att Naturvårdsverket tar fram en plan för fort- och vidareutbildning för personal som utför tillsyn. Utredningens argumentation hänger här ihop med de resonemang som Statskontoret tidigare framfört bl.a. i remissvaret på tillsynsutredningens betänkande. Det är en viktig uppgift för de statliga myndigheterna att stödja kommunerna med kompetensutveckling angående tillsyn, och att följa upp om kommunerna når upp till kraven.

Statskontoret tillstyrker också förslaget om att en forumregel bör tas in i miljöbalken, om att åtal enligt balken ska väckas vid de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar. Att koncentrera det nuvarande fåtalet årliga miljöbrottmål till specialiserade domstolar kan få gynnsamma konsekvenser för hur initierade domare är och blir över tid i de miljöbrottsfall de hanterar.

Sanktioner

När det gäller området sanktioner noterar Statskontoret att utredningen föreslår att regeringen tillsätter en ny utredning, en miljöstraffsutredning. Statskontoret ställer sig tveksam till förslaget. Miljötillsynsutredningen föreslår att denna nya utredning får i uppdrag att se över hela 29 kap. miljöbalken i syfte att skapa ett effektivt, proportionerligt och ekvivalent sanktionssystem. Statskontoret kan inte bedöma om beslutsgrunderna är tillräckliga för att föreslå att denna uppgift i sin helhet borde utredas av en ny statlig utredning.

Statskontoret ställer sig också tvekan till förslaget att det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som ger länsstyrelsen befogenhet att förelägga en kommun som missköter tillsynsuppdraget att avhjälpa

bristerna, men att föreläggandet inte ska kunna förenas med vite. Vi menar att föreläggen mot kommuner som förenats *med vite* istället vore en mycket användbar form av ”milt ingripande”. Att skapa ”milda ingripanden” som kan anses proportionerliga är viktigt, annars är risken att inga ingripanden blir av.

Statskontoret tillstyrker förslaget om att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att se över beloppen i förordningen om miljöstraffavgifter i skärpande riktning och undersöka om reglerna om återfall är ändamålsenliga. Vi delar här utredningens synpunkt att avgiftsintäkterna på miljötillsynens område inte står i rimlig proportion till vad miljötillsynen kostar, och att skärpningar är i det perspektivet väl underbyggda. Vi vill här också slå ett slag för vår även tidigare framförda principiella ståndpunkt att verksamheter bör bära sin fulla kostnad, vilket en princip om avgiftsfinansiering av all tillsyn skulle innebära.

Otydligheter och bristande djup om finansiering

Utredningen har fått i uppdrag att analysera om tillsynens finansiering är ändamålsenlig. Vi vill här resa vissa frågor om huruvida utredningen gjort en ändamålsenlig tolkning av uppdraget när de endast framföra allmänna bedömningar om finansieringen utan att lägga några förslag.

Utredningen anser det vara bevisat att det finns en resursbrist inom miljö-tillsynen och att skillnader mellan myndigheternas kostnader och intäkter för miljötillsynen bör minska. Utredningen framför i och för sig också förbehållet att vissa kostnader föranledda av tillsynsverksamheten inte borde avgiftsfinansieras. Principen om att en avgift ska följas av en motprestation måste respekteras, en princip som också Statskontoret ansluter sig till.

Utredningen bedömer också 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 utredningen ett behov av att kommunerna ser över sina taxor och då eftersträvar att de utformas för att ge en ökad kostnadstäckning. Utredningen menar också att vad som ligger till grund för tillsynsavgifter måste bli mer transparent.

Utredningen har i och med detta framfört ett antal viktiga principer, bland annat om högre kostnadstäckning, om större transparens i de kommunala avgifterna och om vikten av tillförda resurser för miljötillsyn. Att utredningen inte gjort precisa finansieringsförslag gör dock att det är svårt att se vad principerna innebär finansiellt och i praktiken.



Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Eero Carroll, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Eero Carroll