

Handläggare  
Patrik Brodd  
018- 727 43 48

Datum  
2017-12-07

Darienummer  
2017-5580

Till miljö- och hälsoskyddsnämndens  
sammanträde den 14 december 2017

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

Remiss från miljö- och energidepartementet, dnr. M2017/01714/Me. Remisstid t.o.m. 2018-01-08.

### Förslag till beslut:

Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslås besluta

att överlämna yttrande till miljö- och energidepartementet enligt ärendets **bilaga 1**

### Sammanfattning

Uppsala kommun, genom miljö och hälsoskyddsnämnden, ställer sig till stora delar positiv till utredningens förslag och bedömningar. Nämnden välkomnar förslagen om att inte göra genomgripande förändringar av tillsynens organisation men att tydliggöra den statliga styrningen och tillsynsvägledningen. Prioriteringen av tillsyn som styrmedel och finansieringen av tillsynsvägledning behöver stärkas. [Samtidigt saknar nämnden i någon mån tydligare konkreta förslag hur det ska få genomslag i praktiken. ] Tillsyn enligt miljöbalken är ett grundläggande styrmedel för ett effektivt miljöarbete. Genom väl utspridd och lokalt förankrad kompetens med tydligt centralt stöd finns förutsättningar att åstadkomma konkreta förändringar för en hållbar utveckling och skydd för människors hälsa och miljön.

### Ärendet

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. Syftet var också att utreda hur fler miljöbrott kan upptäckas, utredas och beivras.

Utredningen som tog namnet miljötillsynsutredningen överlämnade i juni 2017 sitt betänkande *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63). Miljö- och energidepartementet har skickat betänkandet på remiss till 146

myndigheter, kommuner, intresseorganisationer och företag, inklusive Uppsala kommun. Kommunstyrelsen har överlämnat ärendet till miljö- och hälsoskyddsnämnden för att svara på remissen.

Betänkandet innehåller i korthet följande förslag och bedömningar:

- *Den övergripande organisationen bör inte ändras*  
Utredningen konstaterar att kvaliteten och omfattningen av tillsyn varierar mellan tillsynsmyndigheterna men att den nuvarande organisationen ger en bra grund för att uppfylla syftet och intentionerna med tillsyn enligt miljöbalken. Den nuvarande organisationen av miljötillsynen föreslås därför inte ändras. Den nuvarande organisationen bör istället stärkas genom en rad åtgärder.
- *Ett tydligare tillsynsbegrepp*  
Utredningen föreslår att ett tydligare tillsynsbegrepp införs 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, stödjande och kontrollerande åtgärder som riktas direkt mot den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet. En effektiv tillsyn enligt miljöbalken bör enligt utredningen 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 tydligare och mer sammanhållen styrning*  
Utredningen identifierar ett behov av mer helhetsperspektiv i såväl regeringens styrning av de statliga myndigheterna som i de statliga myndigheternas styrning och vägledning av kommunerna. 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. Regeringens styrning behöver därför utvecklas.
- *Ökad samverkan mellan myndigheterna*  
Utredningen lyfter behovet av en ökad samverkan mellan de myndigheter som har ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning. Utredningen föreslår att Naturvårdsverkets roll som samlande miljömyndighet och övriga tillsynsvägledande myndigheters ansvar att delta ska tydliggöras. Utredningen föreslår vidare att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ner. Utredningen understryker vikten av Miljösamverkan Sverige och regionala miljösamverkansorgan för en effektiv och enhetlig tillsyn men föreslår ingen formalisering av miljösamverkan. Kommunernas samverkan med varandra bedöms behöva öka. Länsstyrelserna föreslås därför få i uppdrag att förhandla fram överenskommelser om samverkan mellan kommuner där det behövs.

- *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. Utredningen föreslår mer statlig styrning över vad tillsynen ska inriktas på och hur riskbedömningar mm. ska göras. Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att ta fram nationella mål för tillsynen och en strategi för att uppnå målen (en nationell miljötillsynsstrategi). En annan viktig fråga för att använda resurserna bättre och utveckla tillsynen som utredningen lyfter fram är digitalisering av myndigheternas processer och informationshantering. Här konstaterar utredningen att myndigheter inom andra tillsynsområden har kommit längre med att använda dagens teknik för att skapa förutsättningar för en effektiv och enhetlig tillsyn. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att lämna förslag om hur digitala lösningar för miljötillsynen kan utvecklas.
- *Insatser för att stärka professionen*  
Utredningen föreslår 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 av tillsynen måste utvecklas anser utredningen. Ett kontinuerligt förbättringsarbete är viktigt för att tillsynen ska bli och fortsätta vara effektiv och enhetlig. Utredningen bedömer att länsstyrelsernas uppföljning av kommunerna behöver förbättras och bli mer systematisk och förutsägbar. Därtill behövs en nationell uppföljning som utredningen bedömer att Naturvårdsverket bör utveckla.
- *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. Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att se över miljöstraffavgifternas storlek i riktning uppåt.

Utredningen pekar på 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. Principen om att en avgift ska motsvaras av en motprestation lyfts fram som viktig. Man menar att även finansieringen av länsstyrelsens tillsyn bör ses över.

- *Författningsförslag*

I utredningen föreslås ändringar i främst miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13), i Naturvårdsverkets instruktion samt mindre redaktionella följdändringar i en rad andra förordningar pga. förslaget om att förändra tillsynsbegreppet. Utöver de förslag som nämnts ovan som delvis regleras i miljöbalken och miljötillsynsförordningen kan bl.a. nämnas förslag om att tillsyn får föras över från en kommun till en statlig myndighet, att en tillsynsvägledande myndigheter får rätt att förelägga kommuner som inte uppfyller sina skyldigheter enligt lag och förordning och en ny skrivning om att tillsyn ska utföras med hänsyn till risker för människors hälsa och miljön.

Anna Nilsson  
miljödirektör

## **Bilagor**

Bilaga 1: Yttrande över betänkandet Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt, och enkelhet (SOU 2017:63)

Handläggare  
Patrik Brodd  
018- 727 43 20

Datum  
2017-12-14

Diarienummer  
2017-5580

Miljö- och energidepartementet

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

Remiss från miljö- och energidepartementet, dnr. M2017/01714/Me. Remisstid t.o.m. 2018-01-08.

Uppsala kommun, genom miljö och hälsoskyddsnämnden, ställer sig till stora delar positiv till utredningens förslag och bedömningar. Nämnden välkomnar förslagen om att inte göra genomgripande förändringar av tillsynens organisation men att tydliggöra den statliga styrningen och tillsynsvägledningen. Prioriteringen av tillsyn som styrmedel och finansieringen av tillsynsvägledning behöver stärkas. [Samtidigt saknar nämnden i någon mån tydligare konkreta förslag hur det ska få genomslag i praktiken. ] Tillsyn enligt miljöbalken är ett grundläggande styrmedel för ett effektivt miljöarbete. Genom väl utspridd och lokalt förankrad kompetens med tydligt centralt stöd finns förutsättningar att åstadkomma konkreta förändringar för en hållbar utveckling.

### *Tillsynens organisation*

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrker utredningens förslag att inte ändra på den övergripande strukturen för tillsyn. Kommunerna har genom god lokalkännedom, upparbetad kompetens och närhet till tillsynsobjekt och invånare det bästa utgångsläget för att bedriva tillsynen. Samtidigt delar nämnden utredningens syn på att förutsättningarna för en oberoende och sakkunnig miljöbalkstillsyn i vissa fall saknas. Undantagsfall av bristande kvalitet kan skada förtroendet för den kommunala miljötillsynen i sin helhet. Det finns ett stort behov av mer samordnat statligt stöd och styrning av tillsynen, för att tydliggöra förväntningarna, höja kvaliteten och för att öka effektiviteten. Tydligare krav på hur tillsynen ska fungera och genomföras ger bättre möjligheter att agera när en kommun inte lever upp till kraven. Nämnden tillstyrker utredningens förslag om att länsstyrelsen *ska kunna* vidta åtgärder när tillsynen inte fungerar, men att dessa kan skärpas ytterligare. Staten *ska* vidta åtgärder när en tillsynsmyndighet inte lever upp till förväntningarna och tillsynsansvaret kunna flyttas från tillsynsmyndigheten även om det inte sker i samförstånd. Nämnden föreslår vidare att tillsynsansvaret ska kunna flyttas över till en annan kommun eller kommunförbund. En möjlighet att flytta tillsynsansvaret kan även vara värdefullt när tillsynsobjekt sträcker sig över flera kommuner.

*Ett tydligare tillsynsbegrepp*

Uppsala kommun, genom miljö- och hälsoskyddsnämnden, ser positivt på att tillsynsbegreppet förtydligas och att begreppet operativ tillsyn tas bort. Om detta kan leda till en tydligare och mer renodlad tillsyn och finansiering är det välkommet. Nämnden tolkar förslaget som att förutsättningarna för kommunerna att ta betalt för tillsynen inte förändras negativt – vilket är viktigt och i linje med utredningens övriga bedömningar om behovet av att stärka finansieringen av tillsynen.

*En tydligare och mer sammanhållen styrning*

Uppsala kommun, genom miljö och hälsoskyddsnämnden, ställer sig till fullo bakom utredningens bedömning av att mer tydlighet och helhetsperspektiv behövs i regeringens styrning av de statliga myndigheterna och i de statliga myndigheternas styrning och vägledning av kommunerna. Kunskapen och förståelsen om miljötillsyn som ett effektivt styrmedel för att genomföra miljöpolitiken och för att nå miljökvalitetsmålen behöver öka. Prioriteringen av och resurser till tillsynsvägledning på de statliga myndigheterna behöver förstärkas. Kompetensen för tillsynsvägledning behöver öka. Ett sätt att förbättra tillsynsvägledningen kan vara att dagens tvåstegsvägledning, där Naturvårdsverket vägleder länsstyrelserna som i sin tur vägleder kommunerna tas bort. Naturvårdsverket bör få ett tydligt uppdrag att bygga upp resurser och kompetens att som central miljömyndighet direkt vägleda landets kommuner till en enhetlig, effektiv och ändamålsenlig miljötillsyn.

*Ökad samverkan mellan myndigheterna*

Uppsala kommun, genom miljö och hälsoskyddsnämnden, tillstyrker att Naturvårdsverkets roll som samlande miljömyndighet och övriga tillsynsvägledande myndigheters ansvar att delta ska tydliggöras. Detta bör tydligt införas i samtliga myndigheternas instruktioner. Nämnden anser det av vikt att Naturvårdsverket även permanent tillförs extra medel motsvarande behovet, eller att särskilda medel avsätts inom befintlig ram för att säkerställa att myndigheten kan axla det nya ansvaret, och inte som hittills ständigt prioritera ned sin tillsynsvägledning.

Nämnden har inget att erinra mot att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ner och ställer sig bakom utredningens förslag och bedömningar om miljösamverkan.

*Gemensamma mål och en nationell tillsynsstrategi*

Uppsala kommun, genom miljö och hälsoskyddsnämnden, delar utredningens bedömning om värdet av mer gemensam styrning över vad tillsynen ska inriktas på och hur riskbedömningar mm. ska göras. Nämnden ställer sig positiv till att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram nationella mål för tillsynen och en nationell miljötillsynsstrategi. Kommunerna måste dock ges möjlighet att vara delaktiga i arbetet. Nämnden delar även utredningens bedömning av vikten av digitalisering av miljötillsynen, och att denna måste kunna ske mer gemensamt och samlat för att använda resurserna bättre. Nämnden tillstyrker att Naturvårdsverket får i uppdrag att lämna förslag om hur digitala lösningar för miljötillsynen kan utvecklas. Nämnden anser att Naturvårdsverket även bör få i ansvar att genomföra nya förslag för digitala lösningar för att bidra till en enhetlig och effektivare miljötillsyn.

*En stärkt profession som miljö- och hälsoskyddsinspektör*

Uppsala kommun, genom miljö- och hälsoskydds nämnden, ser positivt på ambitionen att stärka professionen som miljö- och hälsoskyddsinspektör och höja statusen för yrket. Kompetensförsörjning är en viktig fråga för nämnden. Däremot är nämnden tveksam till värdet av att krav på relevant utbildning och erfarenhet för inspektörer förs in i miljötillsynsförordningen. Det är angeläget att varje tillsynsmyndighet även i fortsättningen har rådighet att bedöma vad som menas med relevant utbildning och erfarenhet i varje enskilt fall, på samma sätt som vilka egenskaper och kompetenser som eftersöks i en inspektör. Kriterier för vad som är rätt kompetens för olika typer av miljötillsyn kan däremot utgöra ett välkommet stöd för en tillsynsmyndighets bedömning.

Nämnden ser positivt på utredningens förslag om att Naturvårdsverket ska få i uppdrag att ta fram en plan för fort- och vidareutbildning av miljöinspektörer.

*Utvecklad uppföljning och utvärdering av tillsynen*

Uppsala kommun, genom miljö och hälsoskydds nämnden, har de senaste åren arbetat aktivt med vad som är en effektiv tillsyn och hur den ska följas upp. Nationellt stöd och vägledning i det arbetet välkomnas. Nämnden delar utredningens bedömning att det är önskvärt att kunna följa upp resultatet av miljötillsynen på ett enhetligt sätt, både i varje kommun och genom en samlad nationell uppföljning.

*En effektivare miljöstraffrätt*

Uppsala kommun, genom miljö- och hälsoskydds nämnden, beklagar att utredningen inte anser sig ha haft möjlighet att fullfölja sitt uppdrag vad gäller översyn av sanktionssystemet i miljöbalken, och att inga färdiga förslag på angelägna sanktionsväxlingar eller andra förändringar lämnas. Nämnden avstår i dagsläget från att yttra sig om konceptet för ett nytt 29 kap. miljöbalken i väntan på att ett färdigt förslag presenteras. Det är angeläget att en ny utredning av miljöstraffrätten kommer till stånd.

I övrigt instämmer nämnden i utredningens förslag och bedömningar kring behovet av ökad samverkan mellan tillsynsmyndigheter, poliser och åklagare samt att se över miljöstraffavgifternas storlek. Nämnden tillstyrker även förslaget att koncentrera miljöbrotten till de tingsrätter som är mark- och miljödomstol, istället för att som idag fördela dem över alla tingsrätter i landet.

*En finansiering som motsvarar behoven*

Uppsala kommun, genom miljö- och hälsoskydds nämnden, delar utredningens bedömning av att finansieringen av tillsynen ska motsvara behoven. Resursbrist hos länsstyrelserna och centrala myndigheter verkar vara en ständig orsak till bristande vägledning. Nämnden delar utredningens slutsatser om att det är samhällsekonomiskt motiverat att tillföra miljömyndigheterna resurser med tanke på vilka kostnader som skador på människors hälsa och miljö medför. Nämnden instämmer till fullo i de principiella ställningstaganden som utredningen lyfter fram om att principen om att förorenaren betalar bör följas i högre utsträckning och att en avgift ska motsvaras av en motprestation. Nationell samordning och

vägledning för hur taxor och avgifter utformas är angeläget och välkommet. Nämnden bidrar gärna till ett sådant arbete.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden

Bengt Fladvad  
ordförande

Anna Nilsson  
miljödirektör