

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

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillstyrker i stort utredningens förslag, men hade önskat att tid funnits för att i vissa delar nå längre och till mer konkreta förslag.

SKL förutsätter att den fleråriga nationella tillsynsstrategin kommer att ge en tydlig vägledning om vad som är kommunernas tillsynsuppdrag och vad man nationellt bedömer vara prioriterat under aktuell tidsperiod.

SKL anser att länsstyrelsernas uppföljning av kommunerna fokuserar på att tillsynsuppdraget utförts och inte på taxornas nivåer eller konstruktion.

SKL har förväntningar på att få ta aktiv del i det fortsatta arbetet med utvecklingen av miljötillsynen.

SKL:s synpunkter

Sanktionssystemet

SKL instämmer huvudsakligen i beskrivningen om hur dagens sanktionssystem fungerar, eller snarare inte fungerar. SKL har förståelse för att en del tillsynsmyndigheter väljer att avstå från att i vissa fall göra åtalsanmälningar, eftersom kommunerna erfarenhetsmässigt noterat att allt nedlagt arbete med tidigare åtalsanmälningar ofta skett i onödan och inte lett till fällande domar. SKL anser att det är alltför stor andel onödigt arbete som tillsynsmyndigheterna lägger ned på åtalsanmälningar, som inte leder till fällande domar eller t o m blir liggande så länge att eventuella brott hinner preskriberas.

Utgångspunkter för och behov av förändring

SKL vill påtala det stora behovet av en tydlig och samordnad tillsynsvägledning från statens sida till kommunerna. Den statliga vägledningen måste innebära att kommunerna får information om vad som är viktigast att fokusera på, samt vad staten behöver för uppgifter om miljösituationen för nationell samordning och överblick. När nya miljöproblem upptäckts, såsom PFOS och mikroplaster, förutsätts att staten tar ett samlat grepp och ger operativa myndigheter på kommunal och regional nivå samma information.

Den övergripande organisationen för miljötillsyn bör inte ändras

SKL välkomnar utredningens ställningstagande om att den övergripande organisationen för miljötillsyn inte bör ändras. Vi instämmer även i att en central myndighet

bör ha ett övergripande ansvar för Miljöbalken. Avsikten med Miljöbalken var att samordna, men eftersom det inte gjorts på myndighetsnivå har samordningsvinsterna missats.

Ett tydligare tillsynsbegrepp

Även om utredningens förslag till definition av begreppen *tillsyn* och *tillsynsvägledning* innebär ett förtydligande gentemot nuläget bedömer SKL att utredningen inte "nått ända fram". Definitionerna gör det tydligt att tillsyn handlar om *regelefterlevnad* och att därmed miljöstrategiskt arbete inte är tillsyn. Samtidigt anges att en effektiv tillsyn enligt MB inte bara består av kontroll och åtgärder för rättelse, utan även inrymmer uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär (information, rådgivning och annat stödjande arbete mot ett tillsynsobjekt med syftet att främja regelefterlevnad). Detta arbete är en viktig del av tillsynen, men det kvarstår en risk för att förväntningarna från verksamhetsutövarna om nivån på dessa förebyggande och stödjande uppgifter inte kommer att överensstämma med tillsynsmyndigheternas tolkning. Det kan även medföra otydligheter i gränsdragningen av vilken typ av rådgivning som ingår i tillsynsavgiften.

Kommunernas behov av att i någon form få ett klarläggande om vilken tillsyn som är "good enough" har inte hörtsammats. SKL anser att detta bör innefattas i den i kapitel 14 föreslagna nationella tillsynsstrategin, som bör ge en tydlig vägledning om vad som är viktigast i kommunernas tillsynsuppdrag och vad man ska prioritera under kommande tidsperiod. Länsstyrelserna bör ges en tydlig roll i samordningen av detta på regional nivå. Annars ser SKL ingen nytta med en tillsynsstrategi.

En mer sammanhållen styrning av myndigheterna

SKL tillstyrker förslaget om att styrningen av myndigheter med ansvar för miljötillsyn behöver utvecklas. En bättre samordning på departementsnivå bör även öka möjligheterna till en bättre samordning mellan berörda centrala miljöbalksmyndigheter.

En tydlig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för tillsyn

SKL tillstyrker förslagen i kapitel 11. Det framgår att förslaget om att länsstyrelsen ska kunna ta över tillsynen av icke tillståndspliktiga objekt från kommunen bygger på ett samförstånd mellan parterna. Alternativet om att denna tillsyn kan lösas via samverkan med annan kommun förutsätts i dessa fall ha undersökts.

En bättre samverkan för en mer effektiv och enhetlig tillsyn

SKL tillstyrker att Tillsyns- och föreskriftsrådet i dess nuvarande form läggs ned. En tydligare roll för Naturvårdsverket som samlande miljömyndighet välkomnas. Det är viktigt att denna samordning inte bara sker med övriga tillsynsvägläddande myndigheter. Dialogen med de kommunala tillsynsmyndigheterna förutsätts ske även i fortsättningen, bl.a. via kontakter med SKL.

Innan syftet med samverkan skrivs in i miljöbalken bör koordinering ske med övriga pågående utredningar/projekt rörande samverkan mellan kommuner (Statskontorets förslag om samverkan inom livsmedelskontrollen, Kommunutredningens förslag om kommunal avtalssamverkan, SKL:s pågående arbete om avtalssamverkan m.m.).

SKL beklagar att utredningen inte föreslår en obligatorisk regional miljösamverkan. Det hade också varit önskvärt att Miljösamverkan Sveriges roll i tillsynsvägledningen formaliserats. Då den s.k. ”tvåstegsvägledningen” (central myndighet vägleder länsstyrelsen, som i sin tur vägleder kommunen) kommer att vara kvar, föreslås att de länsstyrelser som saknar egen kompetens för vägledning av vissa delar i tillsynen kan nyttja andra länsstyrelser eller centrala myndigheters kompetens. Kommunerna och länsstyrelserna som operativa myndigheter förutsätter att en nationell samordning av tillgänglig tillsynsvägledning.

Förslaget om framtagande av principer för hur tillsynen ska bedrivas förutsätts avse områden med ”styrd” tillsyn (A/IUV-, B-, C och anmälningsskyldiga H-objekt). För ”behovsprövad” tillsyn (U- samt icke anmälningsskyldiga H-objekt) samt för ”händelsestyrd” tillsyn anser SKL att det måste finnas möjligheter för kommunerna att göra prioriteringar utifrån lokala förhållanden och behov.

Insatser för att stärka professionen

SKL tillstyrker förslagen om kompetenskrav på tillsynspersonal och välkomnar anordnande av fort- och vidareutbildning inom området. Problemen för de mindre kommunerna, och under senare tid även vissa större kommuner, att få tag på och behålla personal med relevanta utbildningar behöver uppmärksammas inom hela miljötillsynskedjan. För mindre kommunala förvaltningar bör eventuella kompetensluckor kunna täckas upp via avtalssamverkan med andra kommuner. Kompetenskartläggningar som varje tillsynsmyndighet föreslås göra för att bedöma matchningen mot tillsynsbehoven bör hållas enkla, då detaljerade kartläggningar tenderar att snabbt bli inaktuella.

Ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna

SKL välkomnar framtagandet av en nationell miljötillsynsstrategi. Goda erfarenheter finns från andra områden, t.ex. de nationella kontrollplanerna för livsmedelskedjan. Det är viktigt att även kommunerna involveras i framtagandet av strategin. En tidsbegränsad strategi av detta slag bör tydliggöra för hela tillsynskedjan vad man nationellt bedömer vara särskilt viktigt under tidsperioden och därmed vara en hjälp även för lokala prioriteringar av miljötillsynen.

Digitaliseringen av miljötillsynen bör på lämpligt sätt synkroniseras med redan pågående insatser inom bl.a. ”Smartare Miljöinformation”. Digitaliseringen måste kunna minska antalet enkäter till kommunerna och förenkla all rapportering som nu sker i flera led, men även att transparensen för verksamhetsutövare och allmänhet ska öka.

Förslaget om återinförande av någon form av nationella branschexperter tillstyrks. För att garantera en varaktighet för dessa måste en långsiktig finansiering tryggas.

En möjlighet att ingripa mot en kommun som inte sköter sitt tillsynsuppdrag

SKL tillstyrker förslaget om möjligheten för länsstyrelsen att förelägga en kommun om att åtgärda brister i tillsynsuppdraget, så att kommunen får en möjlighet att åtgärda problemen. Från kommunerna får SKL signaler om att även statliga myndigheter som brister i tillsynen borde kunna föreläggas.

Finansieringen

SKL inser att det är önskvärt att de kommunala taxorna ska vara transparenta och så enhetliga som möjligt. Då kommunerna ser olika ut och därmed har olika kostnader måste det få genomslag i taxorna. Principen om att kommunerna har rätten att välja finansiering och bestämma avgifterna måste ändå kvarstå. SKL arbetar med att förenkla sina underlag för taxorna och göra tydligt att tillsynsbehovet ska styra taxorna istället för tvärtom. SKL föreslår att Naturvårdsverkets och andra centrala myndigheters roll därför fokuseras på förtydligande av tillsynsbehoven. Länsstyrelsernas uppföljning av kommunerna bör fokusera på att tillsynen är utförd och att det finns tillräckliga resurser och inte på taxornas nivåer eller konstruktion.

Övrigt

En generell synpunkt från SKL beträffande föreslagna förändringar i miljöbalken, miljötillsynsförordningen m.fl. författningar är att de så långt möjligt ska tydliggöra de olika myndigheternas mandat och prioriteringar.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande