

TJÄNSTESKRIVELSE

2017-11-28

Miljönämnden

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

M2017/01714/Me

Dnr: 2017-2533

Sammanfattning av ärendet

Södertälje kommun har fått betänkande ”Miljötillsyn och sanktioner- en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet” från Miljö- och energidepartementet på remiss. Remissvaren ska ha inkommit senast 8 januari 2018. Regeringen tillsatte en utredning under våren 2016 med uppdrag att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken. Syftet var att utreda möjligheten att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig, effektiv och bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås. Dessutom skulle utredningen titta på hur fler miljöbrott kan upptäckas, utredas och beivras.

Utredaren föreslår ingen förändring i organisationsstruktur utan anser att den nuvarande organisationen ger en bra grund för att uppnå miljöbalkens intentioner. Däremot föreslås en rad åtgärder för att stärka tillsynsmyndigheterna i arbetet med tillsyn enligt miljöbalken. Miljökontoret föreslår att miljönämnden antar kontorets förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2017-11-28

Förslag till yttrande från miljönämnden

Betänkande av miljötillsynsutredningen SOU 2017:63 - länk

Bakgrund

Utredaren anser att tillsynsmyndigheterna behöver stärkas genom

- En tydligare och mer samlad statlig styrning. Det är viktigt att det finns ett helhetsperspektiv i såväl regeringens styrning av de statliga myndigheterna som de i de statliga myndigheternas styrning och vägledning av kommunerna.
- 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

Den övergripande organisationen bör inte ändras

Inga förändringar föreslås i den nuvarande organisationen, som omfattar kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter. Den bedöms utgöra en bra grund för att nå de förutsättningar regeringen angivit i förarbetena till miljöbalken.

Åtgärder föreslås för att stärka tillsynsmyndigheternas förutsättningar att bedriva en effektiv och enhetlig tillsyn.

Regeringen bör utveckla en mer sammanhållen styrning

Utredaren anser att det behövs ett helhetsperspektiv i regeringens styrning av de statliga myndigheterna samt i de statliga myndigheternas styrning och vägledning av kommunerna. Regeringens styrning och uppföljning av de centrala myndigheterna och länsstyrelsen är avgörande för att kommunerna ska kunna bedriva en effektiv och enhetlig tillsyn.

En ökad samverkan mellan myndigheter

Det finns behov av ökad samverkan mellan myndigheter där Naturvårdsverkets roll som samlande miljömyndighet och övriga tillsynsvägläddande myndigheters ansvar att delta i samordningen av miljötillsynen tydliggörs.

Utredaren föreslår att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ner.

Både Miljösamverkan Sverige och de regionala miljösamverkansorganen är av avgörande betydelse för samsyn och effektiv tillsyn. Det finns även behov av ökad samverkan mellan kommuner för att åtgärda brister och minska omotiverade variationer i tillsynen.

Länsstyrelserna föreslås få i uppdrag att förhandla fram organiserad samverkan mellan kommuner som länsstyrelsen anser behöver samverka.

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. Tillsynsvägledningen har här en avgörande roll. Naturvårdsverket föreslås få i i uppdrag att tillsammans med berörda centrala myndigheter ta fram nationella tillsynsmål och en nationell strategi för att uppnå målen. Digitalisering av myndigheternas processer pekas ut som ett viktigt område för att optimera resurser och utveckla tillsynen. Naturvårdsverket får i uppdrag att lämna förslag på utveckling av digitala lösningar.

Insatser för att stärka professionen

Tillgång till personal med tillräcklig och relevant kompetens är nödvändig för en rättssäker och kvalitativ tillsyn. Behov finns att höja miljöinspektörernas status. Utredaren anser att det behövs införas krav på relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras.

Naturvårdsverket tillsammans med övriga centrala myndigheter och akademien föreslås få i uppdrag att ta fram kriterier för vilken kompetens som behövs inom tillsynen och ett förslag till plan för fort- och vidareutbildning för personer som arbetar med miljötillsyn.

Uppföljning och utvärdering måste utvecklas

Uppföljning och utvärdering är avgörande för att miljötillsynen ska vara effektiv. Ett kontinuerligt förbättringsarbete för att ta tillvara framgångrika och effektiva erfarenheter är

nödvändigt.

Digitaliseringen ska bidra till att förenkla och förbättra uppföljningen.

Åtgärder för en effektivare miljöstraffrätt

Utredaren anser att straffrätten är viktig på miljöområdet, men det gäller att enbart kriminalisera de gärningar som är straffvärda. Sanktionsväxling skulle effektivisera straffrätten, där vissa gärningar istället för att vara straffbelagda istället leder till miljöstraffavgift. Det finns behov av utvecklad samverkan mellan tillsynsmyndigheter, polis och åklagare samt en översyn av hela 29 kap i miljöbalken. Utredaren föreslår att regeringen tillsätter en ny statlig utredning som för i uppdrag att se över miljöstraffrätten.

En bättre kompetens för att hantera miljöbrott

Bättre kompetens behövs i alla led i miljöbalkskedjan för att miljöstraffsrätten ska vara effektiv. Det gäller tillsynsmyndigheter, polis, åklagare och domstolar. Miljöbrott hanteras idag som vanliga brottmål vid de allmänna domstolarna. Utredaren föreslår att dessa typer av mål ska hanteras av de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar.

En finansiering som motsvarar behoven

Principen om att förorenaren betalar bör följas i högre grad för att finansiera de kostnader för den tillsyn som krävs och för åtgärder som verksamheter orsakar. Det finns därför behov av att kommunerna ser över sina taxor för att få högre kostnadstäckning, men avgiften ska följas av en motprestation. Utredaren anser även att det behöver tillföras medel för finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning.

Miljökontorets synpunkter

Miljökontoret tycker att över lag att utredningens förslag är bra. Förslaget om att behålla och stärka den nuvarande tillsynsorganisationen är positiv. Miljökontoret vill framföra en del kommentarer på utredningens förslag.

Förtydligande av tillsynsbegreppet

Förtydligande av begreppet tillsyn ser miljökontoret som positivt. Tillsynen enligt miljöbalken syftar till att säkerställa att lagstiftningen följs. Begreppet omfattar även främjande åtgärder som råd, information och stödjande arbete riktat mot en viss verksamhet i syfte att påverka beteenden i en viss riktning. Utredaren menar att en mer främjande tillsyn kan styra mot bättre kvalitet. Det bör klart framgå i miljöbalken vad definitionen och innehållet i tillsyn är. Annars riskerar det bli oklart vad verksamhetsutövare kan förvänta sig och otydligt vad som kan täckas av avgifter.

Tydligare styrning

Miljökontoret ser positivt på utredarens förslag om att staten bör ta ett tydligare och ökat ansvar för tillsynen.

Däremot anser vi att tvåstegsvägledningen fungerar dåligt och är ineffektiv. Den leder i dagsläget till en varierad och icke enhetlig vägledning för kommunerna. I vissa fall ganska bristfällig.

Nuvarande modell där central myndighet vägleder länsstyrelse och länsstyrelse vägleder kommun förstärker det ”ointresse” för kommunala inspektörer som vi upplever finns hos Naturvårdsverket.

Södertälje stödjer Stockholms förslag om att det bör införas ett nationellt ansvar för att hålla webbsidor uppdaterade på lagstiftning och praxis, BAT med mera. Ansvaret kan ligga på en anställd på Naturvårdsverket, en länsstyrelse eller en kommun, men måste ha en statlig finansiering. Nationella tillsynskonferenser bör återinföras inom de olika tillsynsområdena, där verksamhetsutövare från branschen deltar för att lära ut om ny teknik och delge sina erfarenheter. BAT och bästa teknik bör gås igenom. Normerande inspektioner från den som ansvarar för respektive bransch bör införas. Erfarenheter och iakttagelser från dessa inspektioner kan återkopplas i samband med de nationella konferenserna.

Gemensamma mål för tillsynen och en strategi för att uppnå dessa

Miljökontoret anser att en av de viktigaste åtgärderna för att få en effektivare och enhetligare miljötillsyn är att Naturvårdsverket tillsammans med övriga statliga myndigheter och kommuner tar fram nationella tillsynsmål och en tillsynsstrategi för hur dessa ska uppnås. I likhet med det arbete som Livsmedelsverket har gjort.

Vi behöver veta vilken tillsyn som är prioriterad, vad som ska uppnås och vad som är tillräckligt bra tillsyn (”good enough”). På så sätt kan vi arbeta effektivt tillsammans för att nå de prioriterade målen.

Insatser för att stärka professionen och utveckla kompetensen

Utredaren föreslår att kompetenskrav ska införas i tillsynsförordningen.

Miljökontoret anser att det viktigaste som Naturvårdsverket och andra centrala myndigheter kan göra för att stärka professionen är att lyfta frågan om tillsynens vikt när det gäller att uppnå miljö kvalitetsmålen. Tala gott om inspektörerna och deras arbete som en förutsättning för att nå målen. Yrket behöver högre status för att fler ska vilja arbeta med tillsyn och för att inspektörskåren ska känna yrkesstolthet. Det skulle sannolikt även innebära att förtroende och bemötande från verksamhetsutövare skulle förbättras.

Miljökontoret anser inte att det ska lagstiftas kring kompetenskrav. Kommunerna arbetar inom ett mycket brett fält inom miljö- och hälsoskyddstillsynen. Vi behöver både generalister och specialister inom tillsynen. Hur man har skaffat sin kompetens har inte alltid betydelse, utan en arbetslivserfarenhet inom ett specifikt område kan vara en värdefull kompetens kombinerat med god social förmåga och ett gott bemötande. En viss typ av examen innebär inte per automatik att man passar för yrket.

Naturvårdsverket bör däremot ta fram digitala utbildningar inom t ex miljöbalken samt inom andra branschspecifika områden. Livsmedelsverket har under 2017 tagit fram ett par digitala utbildningar som erbjuds kommunerna, vilket är mycket positivt. Ska tvåstegsmodellen för tillsynsvägledning vara kvar, så bör centrala myndigheters vägledning av länsstyrelser websändas så att alla kommuner kan delta eller ta del av samma information.

Kommunerna konkurrerar ofta med länsstyrelsen och statliga myndigheter om samma kompetens. Kommunerna får ofta vara plantskolor till personal som sedan går vidare till länsstyrelsen och andra statliga myndigheter, och i flera fall byter vi personal med varandra.

Utvecklad uppföljning och utvärdering

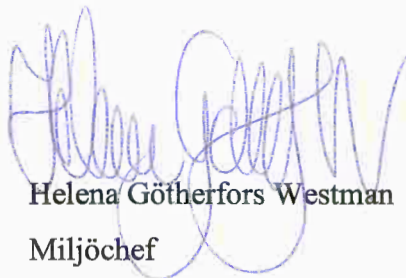
Utredaren föreslår att länsstyrelser ska få möjlighet att förelägga kommuner med icke fungerande tillsyn, att vidta åtgärder. Miljökontoret anser att det är ett bra förslag, förutsatt att berörd länsstyrelse själva har en fungerande tillsyn. Annars tappar systemet trovärdighet. Eventuellt bör det även vara möjligt för Naturvårdsverket att förelägga andra statliga myndigheter, inklusive länsstyrelser, som inte har fungerande tillsyn eller tillsynsvägledning om liknande åtgärder.

När det gäller fördelning av tillsynsansvaret så leder inte tillståndsplikt per automatik till större miljöpåverkan och svårare tillsyn. Sannolikt har alla tillståndspliktiga verksamheter egen miljökompetens anställd, som kan miljöbalken och vet innebörden av de tillstånd som verksamheten har. Många större verksamheter försöker också stärka sin miljö- och hållbarhetsprofil genom att utveckla verksamheten åt det hållet. De har villkor som begränsar utsläpp och som styr inom vilka ramar verksamheten får bedrivas. När det kommer till icke tillståndspliktiga verksamheter så finns ofta stora brister i kunskap om regelverket, många verksamheter inom samma bransch och totalt sett kanske en större miljöpåverkan. Det kan ofta vara svårare att bedriva en effektiv tillsyn inom dessa mindre verksamheter.

Att kunna ta över tillsyn av A- och B-verksamheter är viktigt för kommunerna. Utan den möjligheten kommer det vara svårare att behålla erfaren personal då det saknas möjlighet att utvecklas och få nya utmaningar. Kommunerna skulle få svårare att bemanna och tillsynen riskerar att bli mindre effektiv.

Kontorets förslag till nämnden:

1. Miljönämnden antar miljökontorets förslag till yttrande.



Helena Götherfors Westman
Miljöchef

Handläggare: Helena Götherfors Westman
Miljöchef
Miljökontoret
Telefon (direkt): 08-523 019 28
E-post: helena.gotherfors@sodertalje.se

Beslutet skickas till

Akten

Miljö- och energidepartementet
Miljöprövningsenheten
103 33 Stockholm

och

m.registrator@regeringskansliet.se

ange dnr M2017/01714/Me samt Miljönämnden Södertälje kommun i ämnesraden

Handläggare miljökontoret
Helena Götherfors Westman
Miljöchef
08-523 019 28
Helena.gotherfors@sodertalje.se

Energi- och miljödepartementet
Miljöprovningseenheten
103 33 Stockholm

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

M 2017/01714/Me

Dnr MN 2017-2533

Södertälje kommun, miljönämnden, har fått betänkande ”Miljötillsyn och sanktioner- en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet” från Miljö- och energidepartementet på remiss. Remissvaren ska ha inkommit senast 8 januari 2018. Miljönämnden lämnar följande synpunkter:

Miljönämnden anser över lag att utredningens förslag är bra. Förslaget om att behålla och stärka den nuvarande tillsynsorganisationen är positiv. Miljönämnden har inga synpunkter på de förslag till ändringar i miljöbalken som föreslås. Miljönämnden vill framföra en del kommentarer på utredningens förslag.

Förtydligande av tillsynsbegreppet

Förtydligande av begreppet tillsyn ser miljönämnden som positivt. Tillsynen enligt miljöbalken syftar till att säkerställa att lagstiftningen följs. Omfattar även främjande åtgärder som råd, information och stödjande arbete riktat mot en viss verksamhet i syfte att påverka beteenden i en viss riktning. Utredaren menar att en mer främjande tillsyn kan styra mot bättre kvalitet. Det bör klart framgå i miljöbalken vad definitionen och innehållet i tillsyn är. Annars riskerar det bli oklart vad verksamhetsutövare kan förvänta sig och otydligt vad som kan täckas av avgifter.

Tydligare styrning

Miljönämnden ser positivt på utredarens förslag om att staten bör ta ett tydligare och ökat ansvar för tillsynen.

Däremot anser vi att tvåstegsvägledningen fungerar dåligt och är ineffektivt. Den leder i dagsläget till en varierad och icke enhetlig vägledning för kommunerna. I vissa fall ganska bristfällig. Nuvarande modell där central myndighet vägleder länsstyrelse och länsstyrelse vägleder kommun förstärker det ”ointresse” för kommunala inspektörer som vi upplever finns hos Naturvårdsverket.

Miljönämnden i Södertälje stödjer Stockholms förslag om att det bör införas ett nationellt ansvar för att hålla webbsidor uppdaterade på lagstiftning och praxis, BAT med mera. Ansvaret kan ligga på en

anställd på Naturvårdsverket, en länsstyrelse eller en kommun, men måste ha en statlig finansiering. Nationella tillsynskonferenser bör återinföras inom de olika tillsynsområdena, där verksamhetsutövare från branschen deltar för att lära ut om ny teknik och delge sina erfarenheter. BAT och bästa teknik bör gås igenom. Normerande inspektioner från den som ansvarar för respektive bransch bör införas. Erfarenheter och iakttagelser från dessa inspektioner kan återkopplas i samband med de nationella konferenserna.

Gemensamma mål för tillsynen och en strategi för att uppnå dessa

Miljönämnden anser att en av de viktigaste åtgärderna för att få en effektivare och enhetligare miljötillsyn är att Naturvårdsverket tillsammans med övriga statliga myndigheter och kommuner tar fram nationella tillsynsmål och en tillsynsstrategi för hur dessa ska uppnås. I likhet med det arbete som Livsmedelsverket har gjort.

Kommunerna behöver veta vilken tillsyn som är prioriterad, vad som ska uppnås och vad som är tillräckligt bra tillsyn ("good enough"). På så sätt kan vi arbeta effektivt tillsammans för att nå de prioriterade målen.

Insatser för att stärka professionen och utveckla kompetensen

Utredaren föreslår att kompetenskrav ska införas i tillsynsförordningen.

Nämnden anser att det viktigaste som Naturvårdsverket och andra centrala myndigheter kan göra för att stärka professionen är att lyfta frågan om tillsynens vikt när det gäller att uppnå miljö kvalitetsmålen. Tala gott om inspektörerna och deras arbete som en förutsättning för att nå målen. Yrket behöver högre status för att fler ska vilja arbeta med tillsyn och för att inspektörskåren ska känna yrkes stolthet. Det skulle sannolikt även innebära att förtroende och bemötande från verksamhetsutövare skulle förbättras.

Miljönämnden anser inte att det ska lagstiftas kring kompetenskrav. Kommunerna arbetar inom ett mycket brett fält inom miljö- och hälsoskyddstillsynen. Vi behöver både generalister och specialister inom tillsynen. Hur man har skaffat sin kompetens har inte alltid betydelse, utan en arbetslivserfarenhet inom ett specifikt område kan vara en värdefull kompetens kombinerat med god social förmåga och ett gott bemötande. En viss typ av examen innebär inte per automatik att man passar för yrket.

Naturvårdsverket bör däremot ta fram digitala utbildningar inom t ex miljöbalken samt inom andra branschspecifika områden. Livsmedelsverket har under 2017 tagit fram ett par digitala utbildningar som erbjuds kommunerna, vilket är mycket positivt. Ska tvåstegsmodellen för tillsynsvägledning vara kvar, så bör centrala myndigheters vägledning av länsstyrelser websändas så att alla kommuner kan delta eller ta del av samma information.

Kommunerna konkurrerar ofta med länsstyrelsen och statliga myndigheter om samma kompetens. Kommunerna får ofta vara plantskolor till personal som sedan går vidare till Länsstyrelsen och andra statliga myndigheter och i flera fall byter vi personal med varandra.

Utvecklad uppföljning och utvärdering

Utredaren föreslår att länsstyrelser ska få möjlighet att förelägga kommuner med icke fungerande tillsyn, att vidta åtgärder. Miljönämnden anser att det är ett bra förslag, förutsatt att berörd länsstyrelse själva har en fungerande tillsyn. Annars tappar systemet trovärdighet.

Eventuellt bör det även vara möjligt för Naturvårdsverket att förelägga statliga myndigheter , inklusive länsstyrelser, som inte har fungerande tillsyn eller tillsynsvägledning om liknande åtgärder.

När det gäller fördelning av tillsynsansvaret så leder inte tillståndsplikt per automatik till större miljöpåverkan och svårare tillsyn. Sannolikt har alla tillståndspliktiga verksamheter egen miljökompetens anställd, som kan miljöbalken och vet innebörden av de tillstånd som verksamheten har. Många större verksamheter försöker också stärka sin miljö- och hållbarhetsprofil genom att utveckla verksamheten åt det hållet. De har villkor som begränsar utsläpp och som styr inom vilka ramar verksamheten får bedrivas. När det kommer till icke tillståndspliktiga verksamheter så finns ofta stora brister i kunskap om regelverket, många verksamheter inom samma bransch och totalt sett kanske en större miljöpåverkan. Det kan ofta vara svårare att bedriva en effektiv tillsyn inom dessa mindre verksamheter.

Att kunna ta över tillsyn av A- och B-verksamheter är viktigt för kommunerna. Utan den möjligheten kommer det vara svårare att behålla erfaren personal då det saknas möjlighet att utvecklas och få nya utmaningar. Kommunerna skulle få svårare att bemanna och tillsynen riskerar att bli mindre effektiv.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2017-11-28

Bilagor: Länk SOU 2017:63, www.sou.gov.se

Patrik Waldenström

Miljönämndens ordförande

Kopia till:

Akten

m.registrator@regeringskansliet.se, ange dnr M2017/01714/Me, Miljönämnden Södertälje kommun i ämnesraden

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 regelefterlevnad

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 miljöbrottssamverkan 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.