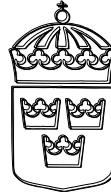


Kommittédirektiv

Enhetliga och effektiva system för miljötillsyn och sanktioner



Dir.
2016:32

Beslut vid regeringssammanträde den 14 april 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över organisationen och ansvarsfördelningen av tillsynen enligt miljöbalken samt sanktionssystemet. Syftet är att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv och bidrar till att miljökvalitetsmålen nås samt att fler miljöbrott upptäcks, utreds och beivras.

Utredaren ska därför bl.a.

- utreda om organisationen och fördelningen av ansvaret för tillsynsvägledning och operativ tillsyn behöver ändras,
- undersöka om det behövs en ökad styrning av hur tillsynen genomförs,
- bedöma hur en mer samlad uppföljning och utvärdering av tillsynen kan utvecklas,
- analysera om kompletterande initiativ till tillsyn bör utvecklas för att miljöreglerna ska få bättre genomslag,
- analysera om tillsynens finansiering är ändamålsenlig och bidrar till att tillgodose tillsynsbehoven,
- utreda om sanktionssystemet kan renodlas och utvecklas, och
- om effektiviteten i den s.k. miljöbalkskedjan behöver stärkas.

Utredaren ska i förekommande fall lämna förslag på förändringsändringar eller andra åtgärder. Uppdraget ska redovisas senast den 28 april 2017.

Dagens miljötillsyn och sanktioner kritiseras

Ett flertal utredningar och redovisningar har pekat på att det finns brister i det nuvarande systemet för miljötillsyn som innebär att man inte fullt ut lever upp till högt ställda krav på bl.a. enhetlighet och effektivitet, t.ex. Statskontorets rapport Vägledning till en bättre tillsyn (2014:17), Miljömyndighetsutredningens slutbetänkande Vägledningen till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43), Utredningen om spridning av PFAS-föreningar i dricksvatten (M 2015:B), Riksrevisionens rapport Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten (RiR 2015:2020) samt Jordbruksverkets redovisning Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrutt (rapport 2016:02). Naturvårdsverket har också pekat på problemen i sina årliga tillsynsredovisningar (se t.ex. dnr M2015/01809/Me).

OECD redovisade 2014 organisationens senaste granskning av Sveriges miljöpolitik (OECD Environmental Performance Reviews: Sweden 2014, OECD Publishing, Paris 2014). I rapporten framhåller OECD att Sverige i och för sig är ett föregångsland i arbetet med att skydda och bevara miljön. OECD framför emellertid att trots ett antal väl genomtänkta horisontella och vertikala samverkansmekanismer, tillämpas miljölagstiftningen inte enhetligt i Sverige. Enligt rapporten finns det flera orsaker till detta. En av orsakerna är att resurserna och sakkunskapen på de olika myndigheterna varierar. En annan orsak är att Naturvårdsverkets möjlighet att kontrollera miljöarbetet är begränsad och att den inskränkts ytterligare genom att det inte finns en regelbunden rapportering som visar att regelverket följs. OECD framför vidare att effektiviteten och verkan av tillsynsmyndigheternas arbete äventyras eftersom det saknas en sammanhållande efterlevnadstrategi. OECD rekommenderar därför att Naturvårdsverkets kontroll av tillsynsverksamheten som utförs av regionala och kommunala myndigheter stärks, att ett resultatmätningssystem upprättas och att vägledning ges till länsstyrelser och kommuner för att främja att regler efterlevs.

Vad gäller Sveriges förmåga att utreda och beivra miljöbrott framför OECD att en betydande andel överträdelser förblir i stort sett ostraffade. Visserligen noteras att sanktionssystemet

förenklats år 2006 (se SOU 2004:37 och prop. 2005/06:182). Men det uttalas också att miljöstraffsavgifternas preventiva funktion kan försämrats av att den ekonomiska nytta som en avgiftsskyldig kan ha haft av en överträdelse inte beaktas när avgiftens storlek bestäms. Vidare sägs att det är en mycket liten andel av de anmälningar som tillsynspersonal gör till åklagare som leder till att åtal väcks. Enligt rapporten avhåller sig tillsynspersonal i vissa fall från att anmäla överträdelser till åtal på grund av det. I denna del hänvisar rapporten till Brottsförebyggande rådets undersökning 2006 Är vi bra på miljöbrott? Därutöver konstateras i rapporten att det finns stora skillnader mellan domstolarnas avgöranden i mål om miljöbrott. Det bedöms delvis bero på att det för domare i allmänna domstolar saknas vägledningsdokument om miljö rätt.

Sedan miljöbalken infördes 1999 har inte någon samlad utvärdering gjorts av organisationen, genomförandet och finansieringen av tillsynen eller sanktionssystemet. Det har inte heller gjorts någon samlad analys av om fördelningen av ansvar för tillsyn och regler i övrigt är ändamålsenliga med hänsyn till utvecklingen av EU-rätten när det gäller miljö tillsyn. I den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen 2015 Styr med sikte på miljömålen Naturvårdsverkets rapport 6666 lyfts tillsynen fram som ett viktigt verktyg för att nå flera av miljö kvalitetsmålen vilket understryker vikten av att tillsynen fungerar effektivt. Det finns således skäl att se över dessa frågor i syfte att förbättra effektiviteten och tydligheten i systemet (se budgetpropositionen för 2016, prop. 2015/16:1 utg.omr. 20 avsnitt 3.6.5).

Den särskilda utredarens uppdrag

I miljöbalken finns bestämmelser om tillsyn. Syftet med tillsynen är att säkerställa att bestämmelser i miljöbalken och dess förordningar följs samt att domar och beslut som har meddelats med stöd av balken efterlevs. Verksamhetsutövarnas egenkontroll är en viktig del i detta system.

Den övergripande organisationen av tillsynen ska ses över

Enligt en äldre uppskattning som Svenska Kommunförbundet gjorde år 2000 fanns det vid det tillfället ca 900 000 tillsynsobjekt inom miljöbalkens tillsynsområde (allt från enskilda avlopp till nationalparker och stora industriella anläggningar). Ansvaret för den operativa tillsynen har 11 centrala myndigheter, 21 länsstyrelser och nära 260 kommunala nämnder eller kommunalförbund av landets totalt 290 kommuner. Dessutom har Generalläkaren ansvar för tillsyn över Försvarsmaktens, Fortifikationsverkets, Försvarets materielverks och Försvarets radioanstalts verksamheter. Vägledningsansvaret för tillsynen är fördelat på 14 centrala myndigheter och alla länsstyrelser, som har ansvar för vägledning regionalt. Tillsyns- och föreskriftsrådet inom Naturvårdsverket inrättades i samband med att miljöbalken trädde i kraft och ska verka för samråd och samverkan i tillsynsfrågor.

Statskontorets utvärdering som redovisas i rapporten Vägledning för bättre tillsyn visar att kvaliteten på tillsynsvägledningen varierar mellan de tillsynsvägledande myndigheterna och mellan olika tillsynsområden inom miljöbalken. Statskontoret föreslår att länsstyrelsernas tillsynsvägledande ansvar begränsas, att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ner och att länsstyrelsernas samverkansorgan Miljösamverkan Sverige utvecklas.

I utredningen om PFAS-föreningar i dricksvatten konstateras bl.a. att det finns brister när det gäller tillsynsvägledningen från de centrala myndigheterna.

Utredaren ska därför

- utreda om det finns skäl att ändra den övergripande organisationen för tillsynsvägledning och operativ tillsyn, bl.a. utifrån kostnadseffektivitet.

Fördelningen av ansvaret för operativ tillsyn kan behöva tydliggöras

I olika sammanhang framförs att den operativa tillsynen skiljer sig åt mellan tillsynsmyndigheterna och i olika delar av landet vilket innebär att krav och tillämpning därmed inte är lika för

alla. Det kan också konstateras att det inte finns något samlat underlag som beskriver hur, för vilka aktörer och i vilka situationer som tillsynen varierar. Det saknas tillsynsdata och annat underlag för att man på ett samlat sätt ska kunna beskriva och analysera hur tillsynen genomförs. Utan sammanställning av tillsynsdata går det inte heller att undersöka tillsynens effektivitet i termer av bättre miljö. För att få ett bättre underlag för hur tillsynen genomförs har Naturvårdsverket haft i uppdrag att lämna förslag på hur den årliga tillsynsredovisningen enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) kan utvecklas. Ett förslag har redovisats (M2015/01807/Me) och till redovisningen 2016 har Naturvårdsverket samlat in vissa tillsynsdata.

I utredningen om PFAS-föreningar i dricksvatten konstaterar utredaren att länsstyrelserna inte har resurser för tillsyn som svarar mot behoven och att mindre kommuner har stora problem att klara sina omfattande tillsynsuppgifter.

Några problemområden som bl.a. har lyfts fram i Naturvårdsverkets tillsynsredovisningar när det gäller den operativa tillsynen är otydlig ansvarsfördelning, behov av särskild kompetens på grund av ett komplext regelverk och risk för jävsituationer hos kommuner när de både har ansvar för drift och tillsyn.

Ett tillsynsområde där ansvarsfördelningen i dag är oklar är förorenade områden. Detta försvårar och fördröjer tillsynsarbetet och kan leda till att tillsynsmyndigheterna inte bedriver tillsyn. Regeringen har uppmärksammat detta. Tillsynsansvaret över förorenade områden har utretts vid två tillfällen och redovisats i rapporterna Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden (M2011/1540/Ke) och Tillsynsansvar över förorenade områden, Redovisning av regeringsuppdrag (M2014/1345/Ke).

Exempel på tillsynsområden som ställer stora krav på resurser och kompetens är tillsyn inom områden som t.ex. kemikalier, vattenverksamhet och vissa större industrianläggningar. När det gäller risk för jäv hos kommuner rör det främst tillsyn över miljöfarliga verksamheter som avfalls-, avlopps- och energianläggningar samt hälsoskyddsobjekt som skolor och

förskolor där kommunen ofta också är ansvarig för verksamheten.

I dag finns möjlighet att överlåta de centrala myndigheternas och länsstyrelsernas operativa tillsyn till kommunerna. Andelen överlåtna verksamheter 2012 var ca 68 procent. Sådan överlåten tillsyn kan också återkallas enligt dagens regler. Någon motsvarande möjlighet när det gäller de kommunala obligatoriska tillsynsuppgifterna finns däremot inte.

I Statskontorets rapport 2014 konstateras att tillsynskompetensen har blivit mer utspridd och decentraliserad över tid. En möjlig förklaring till detta är att allt mer operativ tillsyn har överlåtit till kommunal nivå. Statskontorets slutsats är att det finns behov av att stärka samverkan inom tillsynsvägledningen för att bättre utnyttja den samlade kompetensen på tillsynsområdet.

Kraven på enhetlighet och kvalitet i tillsynen är en utmaning för den decentraliserade tillsynsorganisationen. För att skapa förutsättningar för en enkel och effektiv tillsynsvägledning och en enhetlig tillsyn kan det vara nödvändigt att göra justeringar av dagens ansvarsfördelning, bl.a. mot bakgrund av den EU-rättsliga utvecklingen i fråga om miljötillsyn. Inom vissa tillsynsområden är ansvarsfördelningen dessutom fortfarande otydlig. Många beslut om överlåtelse av operativ tillsyn är gamla och återkallelse görs inte så ofta. Det finns därför anledning att granska förutsättningarna för överlåtelse och återkallande av tillsyn och undersöka om det finns behov av att ändra eller förtydliga dagens regler.

Utredaren ska därför

- undersöka och bedöma om det finns behov av att ändra eller förtydliga principerna för fördelning av ansvaret för tillsyn,
- undersöka om reglerna avseende överlåtelse och återtagande av uppgiften att utöva operativ tillsyn är ändamålsenliga,
- analysera om det finns behov av ytterligare regler eller andra insatser för att stärka och utveckla samarbetet mellan såväl de centrala tillsynsvägledande myndigheterna som mellan de vägledande och operativa tillsynsmyndigheterna och i det sammanhanget även beakta behoven av stöd för

intern samordning vid avvägning mellan olika intressen, och

- föreslå hur den samlade kompetensförsörjningen kan säkras och vid behov stärkas.

Utredaren ska däremot inte se över eller lämna förslag om tillsynen över gränsöverskridande transporter. Uppdraget omfattar inte heller generalläkarens tillsynsansvar, vilket har varit föremål för den översyn som gjorts av Utredningen om översyn av generalläkarfunktionen (Fö 2014:03). Utredningens betänkande Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret (SOU 2015:79) har remitterats och bereds inom Regeringskansliet.

Behövs tydligare regler om hur tillsynen genomförs?

Industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU) innehåller detaljerade krav om bl.a. tillsynsfrekvenser och rapportering. Det har inneburit att det för vissa miljöfarliga verksamheter har införts mer detaljerade krav i miljötillsynsförordningen om hur ofta tillsyn ska ske, redovisning av tillsynsbesök och rapportering. För verksamheter som inte omfattas av dessa specificerade regler finns det inte en lika tydlig vägledning om hur tillsynen bör genomföras.

I bl.a. Naturvårdsverkets tillsynsredovisningar påtalas att inom vissa områden motsvarar tillsynen inte behoven. Exempel på tillsynsområden där det anses vara en mycket låg tillsynsnivå är vattenverksamhet, områdesskydd och artskydd.

Inom forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn utfördes en enkätstudie 2010 som riktades till chefer på kommunernas miljö- och hälsoskyddskontor. Studien visar att variationen i tillsynens omfattning, inriktning och utförande är stor mellan kommunerna. Tillsynen påverkas av faktorer som kommunens belägenhet, struktur och bristen på statlig vägledning och uppföljning samt av ekonomiska och politiska prioriteringar.

Resurs- och kompetensbrist är ett problem som lyfts fram både när det gäller kommuner och länsstyrelser. Flera utredningar har pekat på att en hög grad av specialisering är nödvändig för att kunna bygga upp en tillräckligt hög kompetens

och erfarenhet och därmed skapa förutsättningar för en effektiv och enhetlig tillsyn i hela landet. Det har förts fram att detta ställer krav på en viss storlek på de enheter som ska tillämpa lagstiftningen och bedriva tillsyn.

Utredaren ska

- undersöka om det finns skäl till ökad styrning av de operativa tillsynsmyndigheternas kompetens, resurser och storlek,
- ta ställning till om det behövs ökad styrning av genomförandet av tillsynen, och
- analysera om det finns behov av ytterligare regler eller andra insatser för att öka samarbetet mellan myndigheterna vid genomförande av operativ tillsyn, samt
- belysa om det finns behov av stöd för intern samordning i myndigheterna vid avvägning mellan olika intressen vid genomförande av operativ tillsyn.

Hur kan uppföljning och utvärdering av tillsynen förbättras?

Europeiska kommissionens meddelande om stärkt genomförande av miljölagstiftningen (COM (2012) 95 final) tydliggör ökade krav på medlemsstaterna vad gäller uppföljning och utvärdering av tillsyn och återsrapportering av information om tillsyn. I miljötillsynsförordningen ställs krav på såväl tillsynsvägledande som operativa tillsynsmyndigheter att följa upp och utvärdera tillsynen och det finns bestämmelser om informationsutbyte mellan myndigheterna.

En tillsynsmyndighet som har överlåtit uppgiften att utöva tillsyn till en kommunal nämnd ska regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen. Om förutsättningarna för överlåtelse inte längre är uppfyllda ska tillsynsuppgiften återkallas. Flertalet länsstyrelser genomför uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn genom s.k. kommunbesök och granskar då ofta kommunens samlade miljötillsyn, dvs. både de obligatoriska delarna och eventuellt överlåten tillsyn. Om länsstyrelsen bedömer att det finns brister i genomförandet av de obligatoriska uppgifterna kan länsstyrelsen uppmärksamma

kommunen på detta. Någon möjlighet att återkalla de obligatoriska tillsynsuppgifterna eller ingripa på annat sätt finns inte.

OECD:s senaste utvärdering av den svenska miljölagstiftningen avsåg bl.a. tillsynsbestämmelser, genomförande av tillsyn och efterlevnad. OECD rekommenderade att Naturvårdsverkets ansvar för uppföljning och utvärdering av tillsynen borde stärkas. Statskontoret har påtalat att det är problematiskt att uppföljningen och utvärderingen inte görs på ett samlat och enhetligt sätt. Krav på bättre redovisning av tillsynens resultat och effektivitet har även ställts av andra, t.ex. av verksamhetsutövare som betalar avgifter för tillsyn och prövning.

Utredaren ska därför

- undersöka hur länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn fungerar i dag och bl.a. belysa om och hur eventuella påpekanden om brister leder till rättelse eller i förekommande fall återkallelse av överlåten operativ tillsyn, och
- analysera i vilken utsträckning som länsstyrelsernas uppföljning bidrar till en enhetlig och effektiv tillsyn,
- ta del av Naturvårdsverkets tillsynsredovisning 2016 och andra centrala myndigheters aktuella tillsynsuppföljningar och lämna förslag hur det fortsatta arbetet med en mer samlad och enhetlig uppföljning och utvärdering av tillsynen kan utvecklas, och
- beakta det administrativa arbetet och kostnaden med en sådan uppföljning så att det inte medför onödig administrativ belastning.

Bör tillsynen kompletteras med andra åtgärder för att miljöreglerna ska få bättre genomslag?

Näringslivet har en betydande roll i arbetet för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska nås. En samordnad, tydlig och kompetent tillsyn bidrar till att stödja näringslivets eget miljöarbete. Verksamhetsutövarnas åtaganden och initiativ är avgörande för om utvecklingen drivs framåt när det gäller möjligheter att skydda och förbättra miljön. En effektiv och enhetlig tillsyn är också viktig för att säkerställa konkurrens på

lika villkor och seriösa företags konkurrenskraft på marknaden. Ökad förutsägbarhet i tillsynen kan främja innovation och investeringar. Det är därför viktigt att ta hänsyn till verksamhetsutövarnas perspektiv när tillsynssystemet utreds och förändringar föreslås.

Utredaren ska

- analysera om tillsynen bör kompletteras med andra åtgärder, t.ex. ekonomiska incitament, information från myndigheter eller frivilliga åtaganden, för att miljöreglerna ska få bättre genomslag.

Finansieringen av tillsynen behöver ses över

I propositionen (1997/98:45) till miljöbalken framfördes att tillsynen bör vara avgiftsfinansierad och att samma principer så långt det är möjligt bör gälla för finansiering av all tillsyn enligt miljöbalken, dvs. oavsett om tillsynen avser miljöfarlig verksamhet, kemikalieanvändning eller annat som regleras av balkens bestämmelser. Kommunerna bestämmer de avgifter som de kommunala nämnderna debiterar. Högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller får inte tas ut (jfr skr. 2009/10:79).

I rapporten Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter (redovisning av regeringsuppdrag Fi 2008/03090) framförs bl.a. att variationerna mellan länen i tillsynsarbetet är mindre inom de områden där länsstyrelserna i dagsläget får riktade anslag för tillsynen. För att höja nivån inom vissa tillsynsområden föreslås i redovisningen att riktade tillsynssatsningar av kampanjkaraktär bör göras inom vissa utpekade områden. Sådana satsningar bör, enligt redovisningen, vara nationella och kopplas till särskilda ekonomiska insatser.

Naturvårdsverket har framfört att finansieringssystemet är ett hinder för att uppnå en bra balans mellan de statliga och de kommunala myndigheternas tillsyn samt att relationen mellan tillgängliga resurser och faktiskt behov behöver bli bättre.

Näringslivets miljöarbete har utvecklats under lång tid. Detta har bl.a. kommit till uttryck i att företag sätter upp egna miljö-

mål eller deltar i samarbeten med andra företag och aktörer. Det är även många företag som på olika sätt arbetar med ansvarsfullt företagande, t.ex. genom certifiering, hållbarhetsredovisningar, frivilliga överenskommelser, miljöledningssystem och egna miljömål.

Utredaren ska mot denna bakgrund bl.a.

- analysera och lämna förslag om finansieringen som medför att det blir mer likartade förutsättningar för centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner att bedriva operativ tillsyn,
- analysera och bedöma om det finns förutsättningar att genomföra nationella tillsynskampanjer med särskilt avsatta medel inom utpekade tillsynsområden, och
- analysera och bedöma om det finns förutsättningar för olika former av lättnader, t.ex. lägre tillsynsavgift, för verksamhetsutövare som tar ett utökat miljöansvar.

Miljöbalkens straffbestämmelser behöver bli mer tydliga och lättare att överblicka

Vid miljöbalkens införande innehöll 29 kap. miljöbalken sju brott med egen rättslig beteckning. I två paragrafer (29 kap. 8 och 9 §§) användes blankettstraffbud med punktuppställningar. De paragraferna hade tjugoåtta respektive elva punkter. Lagstiftningstekniken går ut på att överträdelserna anges i punkter i den paragraf vars straffskala motsvarar allvarligheten i överträdelserna. Den övergripande ambitionen var att så långt som möjligt ange brotten med fullständiga brottsbeskrivningar och egna rättsliga beteckningar (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 522).

I prop. 2005/06:182 uttalade regeringen att straffbestämmelser inom miljöretten borde samlas i 29 kap. miljöbalken och att det straffbara området i möjligaste mån borde gå att utläsa av dem (s. 37). Kravet på tydlighet skulle även gälla straffbestämmelser som sanktionerade bestämmelser i EU-förordningar. Syftet med en ökad tydlighet och klarare avgränsning var att straffkatalogen skulle bli mera överskådlig och straffbestämmelserna lättare att förstå. Ambitionen är

fortfarande att följa dessa riktlinjer vid utformningen av lagförslag som avser 29 kap. miljöbalken.

Straffkatalogen i 29 kap. miljöbalken utvecklas emellertid ständigt. För närvarande är antalet brott med egen rättslig beteckning elva. Vissa brott har gradindelats så att en gärning antingen kan rubriceras som ett grovt brott (t.ex. grovt artskyddsbrott) eller som ett mindre allvarligt (t.ex. förseelse mot områdesskydd). Det mest framträdande är dock att antalet straffbara överträdelser har ökat mångfalt. Skälet för det är att mängden EU-rättsakter inom miljörettens område ständigt ökar och att de rättsakterna vanligtvis ställer krav på att medlemsstaterna ska införa sanktioner. När det har bedömts vara lämpligt har en sådan sanktion inordnats i en redan befintlig straffbestämmelse genom användandet av punktuppställningar. Detta har lett till att merparten av paragraferna i 29 kap. har en sådan utformning.

Lagrådet har framfört synpunkter på den valda lagstiftningstekniken (se Lagrådets yttranden den 1 december 2011 och den 1 mars 2013). Lagrådet skriver att nackdelarna med en lagstiftningsteknik som innebär att det i straffbestämmelserna görs hänvisningar till i många fall svårtydda EU-bestämmelser och att gärningarna anges i punktuppställningar, blir mer påtagliga ju fler bestämmelser som förs in i respektive paragraf. Lagrådet anför också att det finns skäl att överväga val av lagteknisk lösning om ytterligare punkter behöver läggas till. Regeringen har uttalat en ambition om att utvärdera den valda lagstiftningstekniken (se prop. 2005/06:182 s. 40 och prop. 2012/13:135 s. 19).

Utredaren ska

- ge förslag på redaktionella ändringar av 29 kap. miljöbalken för att öka kapitlets överskådlighet och straffbestämmelsernas tydlighet.

Bör vissa överträdelser föranleda miljöstraff i stället för straff och behöver storleken på miljöstraff höjas?

Det administrativa sanktionssystem som infördes genom miljöskyddslagen (1969:387) hade som en bärande princip att avgiften skulle bestämmas så att den ekonomiska vinningen av en överträdelse eliminerades (se prop. 1980/81:92 s. 49) Principen om vinsteliminering skulle visa sig leda till bevissvårigheter och långa handläggningstider, vilket i sin tur ledde till bristande effektivitet. Nya bestämmelser om företagsbot och förverkande av vinster från brott gjorde också att behovet av vinsteliminering blev mindre.

I samband med att miljöbalken infördes gjordes förändringar i det administrativa sanktionssystemet. Ett system med miljöstraff infördes. Den ekonomiska fördelen av en överträdelse skulle inte längre vara avgörande för straffets storlek, utan målet var att utforma ett mer schabloniserat förfarande som på ett enkelt och tydligt sätt beivrade överträdelser av mindre allvarlig karaktär.

Ett stort steg med att renodla och effektivisera miljöbalkens två sanktionssystem i 29 och 30 kap. togs genom lagändringar år 2006 (prop. 2005/06:182, bet. 2005/06:MJU25, rskr. 2005/06:382). Som grund för lagstiftningsärendet låg delbetänkandet Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37). Lagändringarna innebar att tillämpningsområdet för miljöstraff utökades och att en straff inte skulle dömas ut om en överträdelse föranlett straffansvar enligt 29 kap. miljöbalken. Dessutom avkriminaliserades flera gärningar. Merparten av de gärningarna fördes i stället in i systemet med miljöstraff.

Renodlade sanktionssystem med en tydlig skiljelinje mellan gärningar som bör föranleda straff och överträdelser av mindre allvarlig karaktär som bör inordnas i systemet med miljöstraff har visat sig fungera väl.

Miljöstraffens storlek har inte förändrats sedan systemet infördes genom den nu upphävda förordningen (1998:950) om miljöstraff. Det är oklart om straff-

beloppen är avvägda på ett sådant sätt att de har den handlingsstyrande verkan som eftersträvas.

Utredaren ska

- undersöka om det finns gärningar i 29 kap. miljöbalken som bör föras in i systemet med miljöstraffavgifter och särskilt rikta in sig på de straffbestämmelser i 29 kap. som gäller överträdelse av kemikalielagstiftningen, men förslag som rör övriga straffbestämmelser får också ges,
- bedöma om de principer som är styrande vid valet av sanktion är ändamålsenliga,
- undersöka om en generell höjning av avgiftsbeloppen i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter bör genomföras, och
- ge förslag på om det finns skäl att höja vissa av beloppen särskilt för att uppnå en bättre efterlevnad.

Behöver effektiviteten i den s.k. miljöbalkskedjan stärkas?

I det lagstiftningsärende som ledde fram till miljöbalken framfördes att myndigheterna i den s.k. miljöbalkskedjan (bl.a. tillsynsmyndigheter, polis, åklagare och domstolar) var för sig på ett effektivt och kompetent sätt måste utföra sina arbetsuppgifter om miljöbalkens mål om ett ekologiskt hållbart samhälle ska nås (se prop. 1997/98:45 s. 169 f.). I propositionen sägs att tillsynsmyndigheter och brottsutredande myndigheter måste ha ett fungerande samarbete.

Enligt OECD:s rapport har det svenska systemet vissa brister. Något som OECD för fram är att förhållandevis få misstänkta miljöbrott klaras upp. En orsak till det kan vara att samarbetet mellan tillsynsmyndigheter och brottsutredande myndigheter inte fungerar tillräckligt väl. En annan möjlig orsak kan vara att det finns vissa brister i myndigheternas organisationer. Visst stöd för detta finns i rapporter från svenska myndigheter, se t.ex. Rikspolisstyrelsens tillsynsrapport Polismyndigheternas hantering av miljöbrott (2013:6), Rikspolisstyrelsens och Riksenheten mot miljö- och arbetsmiljömåls promemoria Strategier mot miljöbrott (2010) och

Riksrevisionens granskningsrapport Transporter av farligt avfall (RIR 2015:10).

Utredaren ska därför

- undersöka om de myndigheter som upptäcker och utreder miljöbrott har organisationer som är ändamålsenliga för det arbetet och om samarbetet dem emellan fungerar tillfredställande, samt
- ta ställning till om domstolarnas kompetens behöver stärkas och hur det i så fall bör ske.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska ta hänsyn till relevant EU-lagstiftning och internationella överenskommelser av betydelse. Utredaren ska analysera och bedöma hur och i vilken omfattning förslagen påverkar förutsättningarna att klara de nationella miljökvalitetsmålen, inklusive de preciseringar som är fastslagna, och generationsmålet. Konsekvensanalysarbetet ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. En redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten och/eller kommunerna ska en beräkning redovisas och förslag till finansiering lämnas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med samtliga centrala tillsynsvägleddande myndigheter, andra berörda centrala myndigheter, Statskontoret, länsstyrelserna samt företrädare för kommuner, näringsliv, den nationella miljömålssamordnaren för näringslivet samt relevanta bransch- och intresseorganisationer. Utredaren ska i den mån det bedöms lämpligt föra dialog med andra pågående utredningar, t.ex. Indelningskommittén (Fi 2015:09, dir. 2015:77). Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren ta hänsyn till tidigare utredningar och kartläggningsarbeten som kan vara av betydelse för uppdraget. Utredaren ska

i sitt arbete jämföra tillsynsvägledning och tillsyn inom miljöområdet med andra tillsynsområden och lyfta fram relevanta goda exempel när det gäller organisation och genomförande inom andra verksamhetsområden.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 april 2017.

(Miljö- och energidepartementet)