Miljötillsyn och sanktioner

– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet

Betänkande av Miljötillsynsutredningen

Stockholm 2017

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2017:63

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskanslіets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Omslagsfotograf: David Adervall
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24647-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljö- och energidepartementet

Regeringen beslutade den 14 april 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken i syfte 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.

Kerstin Cederlöf förordnades som särskild utredare den 14 april 2016.

Som sakkunniga förordnades biträdande enhetschefen Karin Sparrman, rättssakkunnige Henrik Jonsson, departementssekreteraren Lotta Lewin Philblad, kanslirådet Håkan Alfredsson, rättssakkunnige Carl Winnberg, departementssekreteraren Mikaela Glod och rättssakkunnige Johanna Gustafsson från och med 13 juni 2016.

Som experter att biträda utredaren förordnades dåvarande hovrättsrådet numera rådmannen Åsa Marklund Andersson, avdelningschefen Lena Callermo, tillsynsinspektören Jörgen Rosberg, utredaren Anders Skarstedt, tillförordnade enhetschefen Mona Strandmark, docenten Greta Smedje, statsgeologen Mattias Gustafsson, fil. kand. Martina Berg, handläggaren Gunilla Nyberg, enhetschefen Karin Wahlström, tillsynsspecialisten Bert Krekula, chefsåklagaren Jörgen P Lindberg, polisinspektören Filippo Bassini, jur. dr Annika Nilsson, miljövårdsdirektören Ulrika Samuelsson, miljövårdsdirektören Thomas Waara, handläggaren Thomas Forsberg, samhällsbyggnadschefen Jari Hiltula, förbundsjuristen Åsa Hill, civilingenjören Anna Henstedt och miljöjuristen Rebecca Nordenstam från och med 13 juni 2016.

Karin Wahlström entledigades den 12 september 2016 och i stället förordnades juristen Helene Carlsson som expert från och med samma datum. Carl Winnberg entledigades den 28 september 2016

och i stället förordnades rättssakkunnige Jonas Manole som sakkunnig från och med samma datum.

Som utredningssekreterare anställdes miljöjuristen Cecilia Ångström från och med 15 maj 2016 och kanslirådet Marie Becker från och med den 13 juni 2016.

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande från en av experterna.

Utredningen, som har antagit namnet Miljötillsynsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2017.

Kerstin Cederlöf

/Cecilia Ångström
Marie Becker

Innehåll

Förkortningar **19**

Sammanfattning **21**

1 Författningsförslag **27**

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) 27

1.2 Förslag till förordning om ändring i nationalparksförordning (1987:938) 35

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck 36

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 37

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd 39

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket 40

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:930) om miljöriskområden 41

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken 42

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter 45

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. 46

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. 47

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer 48

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall 49

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar 50

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:19) om PCB m.m. 51

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar 52

1.17 Förslag till förordning om ändring i bilskrotningsförordningen (2007:186) 53

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor 54

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador 55

1.20 Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845) 56

1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer 57

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier 58

1.23 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) 59

1.24 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927) 73

1.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket 75

1.26 Förslag till förordning om ändring i industriutsläppsförordningen (2013:250) 78

1.27 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251) 79

1.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar 80

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall 81

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel 82

1.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall 83

1.32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter 84

1.33 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel 85

1.34 Förslag till förordning om ändring i svavelförordningen (2014:509) 87

1.35 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar 88

1.36 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper 89

1.37 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning 90

1.38 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:402) om nematoder, insekter och spindeldjur 91

1.39 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1128) om fluorerade växthusgaser ... 92

1.40 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1129) om ozonnedbrytande ämnen ... 93

2 Utredningens uppdrag och arbete ... 95

2.1 Uppdraget ... 95

2.2 Utredningens arbete ... 96

2.3 Betänkandets disposition ... 97

3 Inledning ... 99

3.1 Vikten av en väl fungerande miljötillsyn – och av att rusta dem som har att utöva den ... 99

4 Gällande rätt ... 103

4.1 EU-rättsliga krav ... 103

4.2 Andra internationella krav ... 106

4.3 Miljöbalkens bestämmelser om tillsyn ... 106
4.3.1 Verksamhetsutövarens egenkontroll ... 107
4.3.2 Operativ tillsyn och tillsynsvägledning ... 108
4.3.3 Samordning och samverkan ... 109
4.3.4 Uppföljning och utvärdering ... 111
4.3.5 Tillsyn över verksamheter som bedrivs av kommunen ... 111
4.3.6 Avgifter för tillsyn ... 112

4.4 Miljöbalkens bestämmelser om sanktioner ... 112
4.4.1 Föreläggande och förbud ... 113
4.4.2 Miljösanktionsavgift ... 113
4.4.3 Miljöbalkens straffbestämmelser ... 114
4.4.4 Dubbelbestraffningsförbudet ... 115
4.4.5 Brott i näringsverksamhet ... 116

5 En beskrivning av miljötillsynen i dag 117

5.1 Det är många myndigheter som är inblandade i miljötillsynen 117

5.2 Förutsättningarna skiljer sig åt mellan de olika tillsynsområdena 119
5.2.1 Skydd av områden 120
5.2.2 Artskydd 122
5.2.3 Miljöfarlig verksamhet 123
5.2.4 Hälsoskydd 126
5.2.5 Verksamheter som orsakar miljöskador 127
5.2.6 Vattenverksamhet 128
5.2.7 Jordbruk och annan verksamhet 130
5.2.8 Genteknik 132
5.2.9 Kemiska produkter och biotekniska organismer 133
5.2.10 Avfall och producentansvar 136

5.3 Hur uppfyller länsstyrelserna och kommunerna kraven i miljötillsynsförordningen? 138

5.4 Tillsynsvägledning 139

5.5 Samverkan 140

5.6 Jäv och otillbörlig påverkan 143

5.7 Sammanfattande kommentarer 144

6 Hur sanktionssystemet fungerar 147

6.1 Myndigheternas miljöbrottsbeivrande arbete 147
6.1.1 Inblandade myndigheter 147
6.1.2 Ett effektivt rättsväsende förutsätter samverkan mellan berörda myndigheter 151

6.2 Miljöbrottslighetens omfattning, utveckling och lagföring 155
6.2.1 Brottslighet och brottsutveckling 155
6.2.2 Utredningar av misstänkta brott mot miljöbalken har bland de längsta genomströmningstiderna 157
6.2.3 Antalet lagföringar är förhållandevis stabilt 158
6.2.4 Varje domstol har enstaka miljöbrottmål; och de blir färre 162

6.3 Överträdelser beivras på annat sätt än straffrättsligt 162

6.4 Sammanfattande kommentar 164

7 Utgångspunkter för och behov av en förändring 165

7.1 En ökad regelefterlevnad 165
7.1.1 En mer effektiv och enhetlig tillsyn 166
7.1.2 Fler miljöbrott som upptäcks, utreds och beivras 167

7.2 Pågående reformarbeten 168

7.3 Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik 171

7.4 Våra slutsatser om behov av förändringar 172

8 Den övergripande organisationen för miljötillsyn bör inte ändras 177

8.1 Skälen för den nuvarande övergripande organisationen 177

8.2 Utvecklingstendenser och organisationsfrågans tidigare behandling 178

8.3 Exempel på hur tillsynen organiserats på andra tillsynsområden 182

8.4 Vi stärker upp, vi river inte ner 184

9 Ett tydligare tillsynsbegrepp 189

9.1 Den nuvarande regleringen i miljöbalken 189

9.2 Tillsynsbegreppet i miljöbalken begränsas för en ökad tydlighet i tillsynen och ökat förtroende för myndigheterna 191

10 En mer sammanhållen styrning av myndigheterna 197

10.1 Regeringens styrning av myndigheterna 197

10.2 Statskontorets uppdrag om styrning 200

10.3 Överblick och helhetssyn i styrning av myndigheterna är betydelsefullt 201

10.4 Styrningen av myndigheter med ansvar för miljötillsyn behöver utvecklas 203

11 En tydlig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för tillsyn 207

11.1 Det finns inte anledning att ändra principerna för fördelningen av ansvaret för tillsyn nu 207

11.2 Betydelsen av att veta vem som har ansvar för tillsynen 211

11.2.1 Det finns otydligheter och gränsdragningsproblem i enskilda fall 212

11.2.2 Särskilt om ansvaret för tillsyn av förorenade områden 214

11.3 En ömsesidig möjlighet att överlåta tillsyn skapar bättre förutsättningar för effektivitet och rättssäkerhet 218

12 En bättre samverkan för en mer effektiv och enhetlig tillsyn 223

12.1 Det finns olika syn på begreppet samverkan 223

12.2 Samverkan är nödvändig för en effektiv och enhetlig tillsyn 224

12.3 Kraven på samverkan bör tydliggöras 225

12.4 Ett tydligare ansvar för samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheterna 226
12.4.1 Naturvårdsverket bör få ett tydligare ansvar för samordning av tillsynen 227
12.4.2 Ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna bör förtydligas 232

12.5 Miljösamverkan Sverige och de regionala miljösamverkansorganen är framgångsfaktorer i miljötillsynen 234

12.6 Staten bör öka insatserna för att få kommuner att samverka mer med varandra 237

12.7 En utvecklad dialog mellan tillsynsmyndigheterna och näringslivet 241

13 Insatser för att stärka professionen 243

13.1 Tre åtgärder som kan stärka kompetensförsörjningen 243
13.1.1 Tydligare krav på kompetens 244
13.1.2 Det behöver läggas fast vilken kompetens inspektören ska ha 246
13.1.3 En centralt fastställd fort- och vidareutbildning för personal som arbetar med tillsyn enligt miljöbalken 248
13.1.4 Att ta tillvara och utveckla kompetens genom samverkan 251

14 Ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna 253

14.1 Det behövs en bättre samordning av tillsynen 253

14.2 Exempel på planer och strategier inom olika tillsynsområden 254

14.3 En nationell miljötillsynsstrategi kan bidra till en effektiv miljötillsyn 256

14.4 Miljötillsynen bör digitaliseras 259

14.5 Nationella branschexperter – ett sätt att ge stöd i miljötillsynen 263

14.6 Generella principer för hur tillsynen ska genomföras ger förutsättningar för enhetlighet 265

15 Tydligare regler om hur tillsynen ska planeras och genomföras 267

15.1 Staten bör ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av tillsynen 267
15.1.1 Allmänna överväganden om en ökad styrning 267
15.1.2 Tydligare krav på hur tillsynen ska planeras och genomföras 268

16 En möjlighet att ingripa mot en kommun som inte sköter sitt tillsynsuppdrag 275

16.1 Föreläggande mot en kommun 275

16.2 Ingripanden mot statliga myndigheter sker på annat sätt 280

17 En förbättrad uppföljning och utvärdering 283

17.1 Det finns stöd för att följa upp miljötillsynens effektivitet 284

17.2 Länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas tillsyn 285

17.3 Det behövs en samlad nationell uppföljning 288

17.4 Tydligt definierade gemensamma indikatorer behöver tas fram 292

18 Finansieringen 295

18.1 Nuvarande principer för finansering av tillsyn 295
18.1.1 Allmänna principer för finansiering av tillsyn 295
18.1.2 Dagens regler och principer när det gäller finansiering av tillsyn enligt miljöbalken 296

18.2 Finansiering av miljötillsynen ... 298
18.3 Finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken ... 303
18.4 Kommunernas finansiering och taxor för tillsyn enligt miljöbalken ... 306
18.5 Verksamhetsutövarens miljöledningssystem kan ha betydelse för tillsynen ... 309
18.5.1 Vad är ett miljöledningssystem? ... 310
18.5.2 Egenkontrollen och miljöledningssystem ... 311
18.5.3 Ett miljöledningssystems påverkan på tillsynen ... 312
18.5.4 Ett miljöledningssystem kan underlätta för verksamhetsutövaren att följa reglerna, men utgör inte i sig en grund för lättnad i tillsynen ... 313

19 Kompletterande åtgärder till tillsynen ... 317

19.1 Vad är en kompletterande åtgärd? ... 318
19.2 Vad är ackreditering? ... 319
19.3 Ackreditering kan bidra till att miljöreglerna får ett bättre genomslag ... 321

20 Rätten att vara passiv ... 323

20.1 Europakonventionen och rätten till en rättvis rättegång ... 324
20.2 Den nuvarande regleringen ... 328
20.2.1 Europakonventionen är en del av svensk rätt ... 328
20.2.2 Norsk och dansk rätt ... 329
20.3 Det bör vidtas åtgärder för att öka medvetenheten om rätten att vara passiv ... 331

21 Vilken sanktion ska vi välja? 337

21.1 Bakgrund 337
21.1.1 Sanktioner och deras olika syften 337
21.1.2 Det saknas kunskap om sanktioneras effektivitet 338
21.1.3 Generella kriterier för nykriminalisering 339
21.1.4 Generella principer för utformningen av sanktionsavgifter 341
21.1.5 Sanktionsväxlingar på andra lagstiftningsområden 342

21.2 Är principerna som styr valet av sanktion ändamålsenliga? 343

21.3 Vi behöver öka effektiviteten inom sanktionssystemet på kemikalieområdet 348

21.4 Vilka regler ska föras över till miljösanktionsavgiftssystemet? 351
21.4.1 En miljöstraffrättsutredning bör tillsättas 351
21.4.2 Allmänna överväganden kring urvalet av bestämmelser 352
21.4.3 Särskilt om vissa blankettstraffbud 354

21.5 Exempel på straffbestämmelser som kan bli föremål för en sanktionsväxling 355
21.5.1 Miljöfarlig kemikaliehantering 356
21.5.2 Otillåten miljöverksamhet 360
21.5.3 Försvårande av miljökontroll 362
21.5.4 Bristfällig miljöinformation 363
21.5.5 Bötestraffkatalogen i 9 § 365

22 Miljösanktionsavgiftens storlek 367

22.1 Den nuvarande regleringen 367

22.2 Naturvårdsverket bör se över beloppen i förordningen om miljösanktionsavgifter 369

23 Ett nytt 29 kap. miljöbalken 373

23.1 Inledning 373

23.2 Den nuvarande lagstiftningstekniken 373
23.2.1 Miljöbalkens straffbestämmelser finns samlade i ett kapitel..... 373
23.2.2 Antalet straffbara överträdelser har ökat markant..... 375
23.2.3 Lagrådet har kritiserat den nuvarande utformningen..... 375

23.3 Det finns anledning att se över 29 kap. miljöbalken 377

23.4 Ett koncept för ett nytt 29 kap. miljöbalken..... 383

24 Effektivare miljöbrottsbekämpning genom bättre samverkan 407

24.1 Bakgrund till nuvarande krav på miljöbrottsamverkan..... 407

24.2 Miljöbrottssamverkan måste bli bättre 409
24.2.1 Miljöbrottssamverkan är alltför personberoende..... 409
24.2.2 Kraven på samverkan bör tydliggöras..... 411
24.2.3 Ett uppdrag att utveckla samverkan..... 414

25 Stärkt kompetens i domstolarna för hantering av miljöbrottmål 417

25.1 Domstolarna, kompetensförsörjning och specialisering.... 418
25.1.1 Domstolsakademin 418
25.1.2 Specialisering inom domstolsväsendet..... 419
25.1.3 Målutredningens principer 421

25.2 Dagens reglering..... 422

25.3 Frågans hantering i andra sammanhang 423
25.3.1 Tidigare rapporter och utredningar 423
25.3.2 Ministerrådets slutsatser om miljöbrottsbekämpning 425

25.4 Våra undersökningar 425
25.4.1 Antal mål 425
25.4.2 Nuvarande specialisering 427

25.5 En särskild forumregel för miljöbrottmål..... 428

26 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 437

26.1 Ikraftträdande 437

26.2 Övergångsbestämmelser 437

27 Konsekvenser 439

27.1 Konsekvenser för miljömålen och berörda aktörer 439

28 Författningskommentar 447

28.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken 447

Särskilt yttrande 451

Referenser 455

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2016:32 465

Bilaga 2 Självinkriminering och upplysningsplikter – en översikt av rättsläget 481

Förkortningar

dir.	Kommittédirektiv
Ds	En promemoria i departementsserien
Egenkontrollförordningen	Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll
Energimyndigheten	Statens energimyndighet
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU-kommissionen	Europeiska kommissionen
FN	Förenta Nationerna
Förordningen om avgifter för prövning och tillsyn	Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
Förordningen om miljösanktionsavgifter	Förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter
Förvaltningslagen	Förvaltningslag (1986:223)
Jordbruksverket	Statens Jordbruksverk
Livsmedelslagen	Livsmedelslag (2006:804)
Miljöbalken	Miljöbalk (1998:808)

Miljötillsynsförordningen	Miljötillsynsförordning (2011:13)
Myndighetsförordningen	Myndighetsförordning (2007:515)
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
prop.	proposition
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
skr.	Regeringens skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
Svenska kraftnät	Affärsverket Svenska kraftnät

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 regelefterlevnaden 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 regelsystem 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 akademin 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.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:908)

dels att 16 kap. 1 §, 26 kap 1, 3, 4 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 16 kap. 1 a § samt 26 kap. 3 a, 4 a–4 c, och 6 a §§, av följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 26 kap. 1 § ändras,

dels att det införs tre nya rubriker närmast före 26 kap. 4 a, 5 och 6.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	16 kap.
	1 §[1]
Regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen prövar mål och ärenden enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken. I fråga om prövningen av mål om straff eller förverkande enligt 29 kap. gäller dock vad som är *föreskrivet om brottmål i allmänhet.*	Regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen prövar mål och ärenden enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken. I fråga om prövningen av mål om straff eller förverkande enligt 29 kap. gäller dock vad som *föreskrivs i 1 a §§.*

[1] Senaste lydelse 2010:923.

Närmare bestämmelser om vilka mål och ärenden som prövas av respektive prövningsmyndighet finns i 17 kap. 1–4 §§, 18 kap. 1–2 §§, 19 kap. 1–2 §§, 21 kap. 1 § och i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Beslut eller dom om återkallelse av tillstånd, dispens, godkännande och förbud mot fortsatt verksamhet samt omprövning av tillstånd eller villkor meddelas av tillståndsmyndigheten.

1 a §

Tingsrätt som är mark- och miljödomstol enligt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska pröva

1. åtal för brott som avses i 29 kap., och

2. frågor om förverkande enligt 29 kap. 12 §.

I övrigt gäller vad som i allmänhet är föreskrivet för brottmål.

26 kap.

Allmänt om tillsyn	*Tillsyn*
	1 §[2]
Tillsynen *skall säkerställa syftet* med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.	Tillsynen *syftar till att säkerställa att* denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken *efterlevs*.
Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som	*Med tillsyn avses* 1. *oberoende och självständig kontroll av* efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,

[2] Senaste lydelse 2005:182.

behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd *skall* tillsynsmyndigheten *även* fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga.	2. i fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd, *fortlöpande bedömning av* om villkoren är tillräckliga, *och*
Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för *att balkens ändamål skall kunna tillgodoses*.	3. rådgivning, information och liknande verksamhet *för att underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt balken.*

3 §[3]

Tillsynen utövas av *Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten,* generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheter).	Tillsynen utövas av centrala statliga myndigheter, länsstyrelser, generalläkaren och kommuner i enlighet med vad regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheter).

Bestämmelser om tillsyn finns också i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet. Detta gäller inte verksamheter som utövas av Försvarsmakten, Forti-

[3] Senaste lydelse 2011:608.

fikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

3 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att

1. en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet, *och*

2. att en statlig tillsynsmyndighet i samråd med en kommun får besluta att den tillsyn över en viss verksamhet som kommunen annars har ska flyttas till den statliga myndigheten.

Detta gäller inte verksamheter som utövas av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

4 §[4]

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt *3 §* och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, *skall* tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt *3 a § första stycket 1* och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, *ska* tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

[4] Senaste lydelse 2003:518.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Tillsynsmyndigheten *skall* återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Har regeringen beslutat om överlåtelse, *skall* regeringen besluta om återkallelse.	Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Tillsynsmyndigheten *ska* återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Har regeringen beslutat om överlåtelse, *ska* regeringen besluta om återkallelse.
	En statlig tillsynsmyndighet i 3 a § första stycket 2 får besluta att tillsynen ska lämnas tillbaka till kommunen om den statliga myndigheten och kommunen är överens om det.

Tillsynsvägledning

4 a §

Tillsynsvägledningen syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt.

Med tillsynsvägledning avses utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynen samt att lämna råd och stöd till tillsynsmyndigheterna.

4 b §

Tillsynsvägledningen utövas av centrala statliga myndigheter och länsstyrelser i enlighet med vad regeringen bestämmer (tillsynsvägledande myndigheter).

4 c §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsvägledande myndighet får förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen.

Ett föreläggande enligt första stycket får inte förenas med vite.

Tillsyn över EU-förordningar

5 §

Samverkan

6 §

Tillsynsmyndigheter *skall* samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som *skall* utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheterna *skall* lämna sådana uppgifter som behövs för att en regional eller central tillsynsmyndighet *skall* kunna fullgöra sitt samordnande, kontrollerande och uppföljande ansvar.

Tillsynsmyndigheter *och tillsynsvägledande myndigheter ska samverka* med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som *ska* utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Syftet med samverkan är att
1. uppnå en effektiv tillsyn och
2. förebygga brott mot miljöbalken och effektivt hantera sådana brott.

6 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheterna *ska* lämna sådana uppgifter som behövs för att en regional eller central tillsynsmyndighet *ska*

kunna fullgöra sitt samordnande, kontrollerande och uppföljande ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

1.2 Förslag till förordning om ändring i nationalparksförordning (1987:938)

Härigenom föreskrivs i fråga om nationalparksförordningen (1987:938) att 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
10 §[5]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4 och 7 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4 och 7 §§ miljötillsynsförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[5] Senaste lydelse 2011:622.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck att 6 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 §[6]
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[6] Senaste lydelsen 2011:20.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att 22 och 49 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
22 §[7]	
En anmälan som avses i 1 kap. 10 eller 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251) ska göras i god tid innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas. Anmälan ska vara skriftlig och ges in till den myndighet eller kommun som enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) utövar *den operativa tillsynen* över verksamheten eller åtgärden. Anmälan ska dock ges in till länsstyrelsen, om verksamheten eller åtgärden har samband med en annan fråga som prövas av länsstyrelsen.	En anmälan som avses i 1 kap. 10 eller 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251) ska göras i god tid innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas. Anmälan ska vara skriftlig och ges in till den myndighet eller kommun som enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) utövar tillsyn över verksamheten eller åtgärden. Anmälan ska dock ges in till länsstyrelsen, om verksamheten eller åtgärden har samband med en annan fråga som prövas av länsstyrelsen.
49 §[8]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap.

[7] Senaste lydelse 2013:769.
[8] Senaste lydelse 2011:21.

26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 26, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen.	3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 26, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen.

I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns bestämmelser om avgifter.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:904) om anmälan för samråd att 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 §[9]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 8 och 10 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 8 och 10 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[9] Senaste lydelse 2011:23.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket att 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 §[10]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 30 och 32 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 30 och 32 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[10] Senaste lydelse 2011:24.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:930) om miljöriskområden

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:930) om miljöriskområden att 13 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
13 §[11]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[11] Senaste lydelse 2011:25.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken att 2 kap. 2 och 10 kap. 3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
2 §[12]	
Prövnings- och tillsynsavgiften är det belopp som anges i bilagan.	
Om länsstyrelsen har ansvaret för *den operativa* tillsynen över verksamheten, gäller det belopp som följs av bokstavsmarkeringen (L). Om någon annan än länsstyrelsen har ansvaret för *den operativa* tillsynen, gäller det belopp som följs av bokstavsmarkeringen (K).	Om länsstyrelsen har ansvaret för tillsynen över verksamheten, gäller det belopp som följs av bokstavsmarkeringen (L). Om någon annan än länsstyrelsen har ansvaret för tillsynen, gäller det belopp som följs av bokstavsmarkeringen (K).
Om beloppet inte följs av någon bokstavsmarkering, är det detta belopp som gäller.	
10 kap.	
3 §[13]	
Länsstyrelserna ska senast den 28 februari varje år redovisa föregående kalenderårs	
1. avgiftsintäkter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter,	
2. kostnader för samråd och beslut om betydande miljöpåverkan för miljöfarlig verksamhet,	

[12] Senaste lydelse 2015:154.
[13] Senaste lydelse 2015:154.

3. kostnader för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet vid miljöprövningsdelegationerna,

4. kostnader för medverkan vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet i första instans i mark- och miljödomstol, med undantag för kostnader för att initiera tillståndsprövning enligt 24 kap. 7 § miljöbalken,

5. kostnader för *operativ* tillsyn över miljöfarlig verksamhet, med undantag för kostnader för handläggning av miljösanktionsavgifter och åtalsanmälningar,	5. kostnader för tillsyn över miljöfarlig verksamhet, med undantag för kostnader för handläggning av miljösanktionsavgifter och åtalsanmälningar,

6. avgiftsintäkter för tillståndsprövning av markavvattning,

7. avgiftsintäkter för handläggning av anmälan av anmälningspliktig vattenverksamhet,

8. avgiftsintäkter för *operativ* tillsyn över markavvattning,	8. avgiftsintäkter för tillsyn över markavvattning,
9. avgiftsintäkter för *operativ* tillsyn över vattenverksamhet utom markavvattning,	9. avgiftsintäkter för tillsyn över vattenverksamhet utom markavvattning,

10. intäkter i form av ersättning för rättegångskostnader vid tillståndsprövning av vattenverksamhet i första instans,

11. kostnader för samråd och beslut om betydande miljöpåverkan för vattenverksamhet,

12. kostnader för tillståndsprövning av vattenverksamheter i första instans i mark- och miljödomstol, med undantag för kostnader för att initiera tillståndsprövning enligt 24 kap. 7 § miljöbalken,

13. kostnader för dispensprövning och tillståndsprövning av markavvattning,

14. kostnader för handläggning av anmälan från anmälningspliktig vattenverksamhet,

15. kostnader för *operativ* tillsyn över markavvattning, med undantag för kostnader för handläggning av miljösanktionsavgifter och åtalsanmälningar, och	15. kostnader för tillsyn över markavvattning, med undantag för kostnader för handläggning av miljösanktionsavgifter och åtalsanmälningar, och
16. kostnader för *operativ* tillsyn över vattenverksamhet utom markavvattning, med undantag	16. kostnader för tillsyn över vattenverksamhet utom markavvattning, med undantag för

för kostnader för handläggning av miljösanktionsavgifter och åtals-anmälningar.	kostnader för handläggning av miljösanktionsavgifter och åtals-anmälningar.

Redovisningen av kostnader ska innefatta samtliga kostnader med undantag för kostnader för prövning av civilrättsliga frågor.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter att 22 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
22 §[14]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 21–23 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 21–23 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[14] Senaste lydelse 2011:27.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. att 39 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
39 §[15]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4 och 7–10 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4 och 7–10 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[15] Senaste lydelse 2011:29.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. att 24 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
24 §[16]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[16] Senaste lydelsen 2011:30.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer att 17 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
17 §[17]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[17] Senaste lydelse 2011:31.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:512) om deponering av avfall att 43 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
43 §[18]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.
Bestämmelser om straff finns i 29 kap. miljöbalken.	

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[18] Senaste lydelse 2011:34.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar att 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 §[19]
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och 2 kap. 25 § miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och 2 kap. 25 § miljötillsynsförordningen.
Bestämmelser om straff finns i 29 kap. miljöbalken.	

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[19] Senaste lydelse 2011:41.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:19) om PCB m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:19) om PCB m.m. att 27 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
27 §[20]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[20] Senaste lydelse 2011:44.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar att 16 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
16 §[21]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[21] Senaste lydelse 2011:45.

1.17 Förslag till förordning om ändring i bilskrotningsförordningen (2007:186)

Härigenom föreskrivs i fråga om bilskrotningsförordningen (2007:186) att 47 och 48 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
47 §[22]	
En auktoriserad bilskrotare ska senast den 28 februari varje år lämna följande uppgifter till de berörda producenterna och *den operativa* tillsynsmyndigheten i den eller de kommuner där bilskrotningsverksamheten bedrivs:	En auktoriserad bilskrotare ska senast den 28 februari varje år lämna följande uppgifter till de berörda producenterna och tillsynsmyndigheten i den eller de kommuner där bilskrotningsverksamheten bedrivs:

1. uppgifter om sammanlagda mängder av de ämnen, vätskor och komponenter som hanterats enligt 26 § första stycket, specificerat för var och en av punkterna 1–15 i den bestämmelsen, och

2. de uppgifter i övrigt som producenterna behöver för att fullgöra redovisningsskyldigheten enligt 13 § 2 förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar.

48 §[23]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[22] Senaste lydelse 2014:1050.
[23] Senaste lydelse 2011:46.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:273) om försiktighetsåtgärder vid odling och transport m.m. av genetiskt modifierade grödor att 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 §[24]
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4 och 18 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4 och 18 §§ miljötillsynsförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[24] Senaste lydelse 2011:47.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador att 24 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
24 §[25]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[25] Senaste lydelse 2011:49.

1.20 Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)

Härigenom föreskrivs i fråga om artskyddsförordningen (2007:845) att 58 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
58 §[26]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4 och 8 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4 och 8 §§ miljötillsynsförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[26] Senaste lydelse 2011:50.

1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer att 34 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
34 §[27]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 21, 22 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 21, 22 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[27] Senaste lydelse 2011:54.

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier att 30 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
30 §[28]	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 24, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 24, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[28] Senaste lydelse 2011:56.

1.23 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljötillsynsförordningen

dels att 1 kap. 2–3, 6–9, 10 a–20, 2 kap. 1–4, 6, 33 och 35, 3 kap. 1–2, 15–16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer 1 kap. 8 a, 9 a, 17 a, 20 a, 22 a av följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel 1 a kap. med fyra nya paragrafer av följande lydelse,

dels att 1 kap. 28 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 1 § ändras,

dels att det införs en ny rubrik närmast före 1 kap. 22 a §.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
2 §	
Av 2 kap. framgår hur *den operativa* tillsynen fördelas mellan statliga myndigheter och de kommunala nämnderna.	Av 2 kap. framgår hur tillsynen fördelas mellan statliga myndigheter och de kommunala nämnderna.
Av 3 kap. framgår vilka statliga myndigheter som ska ge tillsynsvägledning till *operativa tillsynsmyndigheter.*	Av 3 kap. framgår vilka statliga myndigheter som ska ge tillsynsvägledning till *tillsynsmyndigheterna*.
3 §[29]	
I denna förordning avses med	
tillsynsobjekt: en verksamhet, en åtgärd, ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart som är eller ska vara föremål för tillsyn,	
operativ tillsyn: tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd,	

[29] Senaste lydelse 2016:808.

tillsynsvägledning: utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna,	
kommunal nämnd: den eller de nämnder som kommunfullmäktige utser att ha ansvar för *operativ* tillsyn enligt miljöbalken,	kommunal nämnd: den eller de nämnder som kommunfullmäktige utser att ha ansvar för tillsyn enligt miljöbalken,

tillverkare: den som tillverkar en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara eller som i eget namn förpackar, packar om eller ändrar namn på en kemisk produkt eller en bioteknisk organism,

primärleverantör: en tillverkare som släpper ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara på marknaden, den som yrkesmässigt för in en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara till Sverige i syfte att släppa ut den på marknaden och den som yrkesmässigt för ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara från Sverige,

släppa ut på marknaden: att tillhandahålla eller göra en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara tillgänglig för någon annan, och

läkemedel: substans eller kombination av substanser som är ett läkemedel enligt 2 kap. 1 § läkemedelslagen (2015:315).

I övrigt har termer och uttryck i denna förordning samma betydelse som i 14 kap. 2 § och 15 kap. 1, 4, 6 och 7 §§ miljöbalken samt 3 § avfallsförordningen (2011:927).

6 §

Hos en *operativ* tillsynsmyndighet ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år.	Hos en tillsynsmyndighet ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år.

	7 §
En *operativ* tillsynsmyndighet ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.	En tillsynsmyndighet ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.
	8 §
En *operativ* tillsynsmyndighet ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på den behovsutredning som avses i 6 § och det register som avses i 7 §.	*Om inget annat sägs i denna förordning ska tillsyn utföras med hänsyn till risker för människors hälsa och miljön.*
	8 a §
	En tillsynsmyndighet ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på den behovsutredning som avses i 6 § och det register som avses i 7 §. *Av planen ska framgå hur myndigheten tagit hänsyn till den nationella miljötillsynsstrategin som ska tas fram enligt 1 a kap. 1 §.*
	9 §
Av 3 och 8 §§ myndighetsförordningen (2007:515) följer att en *operativ* tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor.	*Den personal som för en tillsynsmyndighets räkning utför tillsyn ska genom utbildning och erfarenhet ha den kunskap som behövs.*

9 a §

Av 3 och 8 §§ myndighetsförordningen (2007:515) följer att en tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor.

10 a §[30]

Den operativa tillsynsmyndigheten ska med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram för varje verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), om den verksamhetskod som gäller för verksamheten slutar med –i.	Tillsynsmyndigheten ska med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram för varje verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), om den verksamhetskod som gäller för verksamheten slutar med –i.

I tillsynsprogrammet ska myndigheten bestämma hur ofta tillsynsbesök ska genomföras. Tiden mellan två tillsynsbesök ska bestämmas utifrån en bedömning av verksamhetens risk för miljön. Om verksamheten innebär betydande risker för miljön får tiden inte överskrida ett år och i andra fall får den inte överskrida tre år.

11 §[31]

För de verksamheter som omfattas av 10 a § ska *den operativa* tillsynsmyndigheten	För de verksamheter som omfattas av 10 a § ska tillsynsmyndigheten

1. genomföra tillsynsbesök i enlighet med tillsynsprogrammet,

2. efter ett tillsynsbesök genomföra ett nytt besök inom sex månader, om myndigheten vid det föregående besöket fann någon allvarlig brist i uppfyllandet av de villkor som gäller för verksam-

[30] Senaste lydelse 2016:1198.
[31] Senaste lydelse 2016:832.

heten enligt en dom eller ett beslut eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken, och

3. skriftligen redovisa varje tillsynsbesök och lämna redovisningen till verksamhetsutövaren senast två månader efter besöket.

12 §

En *operativ* tillsynsmyndighet ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.	En tillsynsmyndighet ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

13 §[32]

En *operativ* tillsynsmyndighet ska underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för	En tillsynsmyndighet ska underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för

1. ett förbud eller en återkallelse av tillstånd, dispens eller godkännande enligt 24 kap. 3 § miljöbalken, eller

2. en omprövning enligt 24 kap. 5 eller 6 § miljöbalken.

14 §

En *operativ* tillsynsmyndighet ska på begäran lämna den information som en tillsynsvägledande myndighet behöver för sin tillsynsvägledning.	En tillsynsmyndighet ska på begäran lämna den information som en tillsynsvägledande myndighet behöver för sin tillsynsvägledning.

15 §

Tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå får inom sitt vägledningsområde meddela föreskrifter om vilken information som en *operativ* tillsynsmyndighet ska lämna enligt 14 § samt hur och när informationen ska lämnas.	Tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå får inom sitt vägledningsområde meddela föreskrifter om vilken information som en tillsynsmyndighet ska lämna enligt 14 § samt hur och när informationen ska lämnas.

[32] Senaste lydelse 2011:642

16 §

Om en *operativ* tillsynsmyndighet uppmärksammar en omständighet som kan föranleda tillsynsåtgärder med stöd av miljöbalken men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska tillsynsmyndigheten anmäla denna omständighet till den ansvariga myndigheten.

Om en tillsynsmyndighet uppmärksammar en omständighet som kan föranleda tillsynsåtgärder med stöd av miljöbalken men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska tillsynsmyndigheten anmäla denna omständighet till den ansvariga myndigheten.

17 §[33]

Tillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt.

För att förebygga brott mot miljöbalken och för att effektivt hantera sådana brott, ska länsstyrelsen verka för samarbete mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt miljöbalken.

17 a §

Länsstyrelsen ska *stödja och bidra* till att *samverkan* mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt miljöbalken *utvecklas på lokal och regional nivå.*

Denna samverkan ska samordnas med den samverkan som bedrivs vid myndigheter på nationell nivå.

Berörda myndigheter ska medverka till att samverkan utvecklas.

[33] Senaste lydelse 2014:1243.

18 §

I den omfattning som framgår av 2 kap. får en statlig *operativ* tillsynsmyndighet överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen, om kommunfullmäktige begär.

I den omfattning som framgår av 2 kap. får en statlig tillsynsmyndighet överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen, om kommunfullmäktige begär.

19 §

En överlåtelse av uppgiften att utöva *operativ* tillsyn ska avse

1. en viss typ av tillsynsobjekt,
2. en viss typ av tillsynsobjekt med undantag för ett visst eller vissa tillsynsobjekt, eller
3. ett visst tillsynsobjekt.

En överlåtelse av uppgiften att utöva tillsyn ska avse

20 §

Den myndighet som prövar om uppgiften att utöva *operativ* tillsyn kan överlåtas, ska vid sin prövning ta hänsyn till

1. omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan,
2. den kommunala nämndens förutsättningar för att uppfylla kraven i 6–12 §§,
3. den kommunala nämndens förutsättningar för att utöva tillsyn över tillsynsobjektens hantering av kemiska produkter i den utsträckning sådan hantering förekommer,
4. kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter,
5. myndighetens egna förutsättningar för att fortsättningsvis kunna ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynsobjekten,
6. möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn, och
7. övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynsuppgiften.

Den myndighet som prövar om uppgiften att utöva tillsyn kan överlåtas, ska vid sin prövning ta hänsyn till

1. omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan,
2. den kommunala nämndens förutsättningar för att uppfylla kraven i 6–12 §§,
3. den kommunala nämndens förutsättningar för att utöva tillsyn över tillsynsobjektens hantering av kemiska produkter i den utsträckning sådan hantering förekommer,
4. kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter,
5. myndighetens egna förutsättningar för att fortsättningsvis kunna ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynsobjekten,
6. möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn, och
7. övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynsuppgiften.

När det gäller tillsyn över kommunala verksamheter får tillsynsuppgiften inte överlåtas om kommunen har en nämndorganisation som strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900) eller om kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av andra organisatoriska skäl inte är lämplig med hänsyn till förutsättningarna för en effektiv tillsyn.

20 a §

Länsstyrelsen får, i samråd med en kommun, besluta att den tillsyn över en viss verksamhet som kommunen annars har ska flyttas till länsstyrelsen.

Ett sådant beslut får fattas om verksamheten har stor miljöpåverkan, är särskilt komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl.

Föreläggande mot en kommun

22 a§

Om en kommun inte uppfyller de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag får länsstyrelsen förelägga kommunen att avhjälpa bristen.

Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som den tillsynsvägledande myndigheten anser nödvändiga för att bristen ska kunna avhjälpas.

28 §

Naturvårdsverket ska, *i sin egenskap av tillsynsvägledande myndighet*, senast den 15 april varje år till regeringen lämna en redovisning av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Redovisningen ska omfatta de brister i tillsynen som *verket* identifierat och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.

1 a kap. Övergripande samordning och rapportering

1 §

Naturvårdsverket ska samordna tillsyn enligt miljöbalken genom att

1. i samråd med berörda tillsynsvägledande myndigheter ta fram nationella mål för tillsynen och en nationell strategi för att uppnå målen (nationell miljötillsynsstrategi),

2. ge allmän tillsynsvägledning till tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpningen av 26 och 30 kap. miljöbalken, och

3. följa upp och utvärdera tillsynen.

En nationell miljötillsynsstrategi

2 §

Miljötillsynsstrategin ska ange inriktningen för tillsynen enligt miljöbalken för en treårsperiod.

3 §

Naturvårdsverket ska utvärdera miljötillsynsstrategin varje år.

Rapportering till regeringen

4 §

Naturvårdsverket ska senast den 15 april varje år till regeringen lämna en redovisning av hur tillsynen *enligt miljöbalken* kan utvecklas och förbättras.

	Redovisningen ska *tas fram efter samråd med övriga tillsynsvägledande myndigheter* och omfatta de brister i tillsynen som identifierats och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.
2 kap. Fördelningen av den *operativa tillsynen*	**2 kap. Fördelning av *tillsynsansvaret***
1 §	
I detta kapitel fördelas statliga myndigheters och kommunala nämnders ansvar för *operativ* tillsyn över att miljöbalken och bestämmelser meddelade med stöd av balken samt EU-förordningar följs. Den fördelningen gäller i den mån regeringen i det enskilda fallet inte har beslutat något annat.	I detta kapitel fördelas statliga myndigheters och kommunala nämnders ansvar för tillsyn över att miljöbalken och bestämmelser meddelade med stöd av balken samt EU-förordningar följs. Den fördelningen gäller i den mån regeringen i det enskilda fallet inte har beslutat något annat.
När det hänvisas till ett eller flera kapitel i miljöbalken avses även bestämmelser som har meddelats med stöd av de kapitlen.	
2 §	
Om två eller flera myndigheter har *det operativa* tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt, får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas.	Om två eller flera myndigheter har tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt, får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas.
3 §	
Om det för ett visst tillsynsobjekt inte finns någon ansvarig tillsynsmyndighet, ska var och en av de myndigheter som anges i 3 kap. utöva *den operativa* tillsynen i de frågor som omfattas av respektive myndighets tillsynsvägledningsansvar.	Om det för ett visst tillsynsobjekt inte finns någon ansvarig tillsynsmyndighet, ska var och en av de myndigheter som anges i 3 kap. utöva tillsynen i de frågor som omfattas av respektive myndighets tillsynsvägledningsansvar.

4 §[34]

Generalläkaren har ansvar för *den operativa* tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom den tillsyn som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § första stycket 1.

Generalläkaren har ansvar för tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom den tillsyn som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § första stycket 1.

6 §[35]

I 7–10 §§ fördelas ansvaret för *den operativa* tillsynen i fråga om.

1. områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken,
2. skydd för djur- och växtarter enligt 8 kap. miljöbalken,
3. natur- och kulturmiljö enligt 12 kap. miljöbalken,
4. stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § miljöbalken,
5. rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem,
6. kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 av den 4 maj 2006 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem,
7. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen, och
8. kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1866 av den 13 oktober 2015 om närmare föreskrifter för genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 vad gäller registret över samlingar, övervakning av användarnas efterlevnad och bästa praxis.

I 7–10 §§ fördelas ansvaret för tillsynen i fråga om.

[34] Senaste lydelse 2011:702.
[35] Senaste lydelse 2016:860.

33 §

En tillsynsmyndighet som har ansvar för *den operativa* tillsynen i fråga om utsläppande på marknaden av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor, har också ansvar för tillsynen i fråga om införseln till Sverige och utförseln från Sverige av sådana produkter, organismer och varor.	En tillsynsmyndighet som har ansvar för tillsynen i fråga om utsläppande på marknaden av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor, har också ansvar för tillsynen i fråga om införseln till Sverige och utförseln från Sverige av sådana produkter, organismer och varor.

Tillsynsmyndigheten ska i tillsynen samverka med Tullverket.

35 §[36]

En tillsynsmyndighet som har ansvar för *den operativa* tillsynen i fråga om kosmetiska produkter enligt förordning (EG) nr 1223/2009 eller i fråga om farliga ämnen enligt förordningen (2012:861) om farliga ämnen i elektrisk eller elektronisk utrustning ska inom sitt område fullgöra de uppgifter som anges i 1 kap. 5 § tredje stycket 1.	En tillsynsmyndighet som har ansvar för tillsynen i fråga om kosmetiska produkter enligt förordning (EG) nr 1223/2009 eller i fråga om farliga ämnen enligt förordningen (2012:861) om farliga ämnen i elektrisk eller elektronisk utrustning ska inom sitt område fullgöra de uppgifter som anges i 1 kap. 5 § tredje stycket 1.

De uppgifter som anges i 1 kap. 5 § tredje stycket 2–6 ska fullgöras av

1. Kemikalieinspektionen i fråga om farliga ämnen i elektrisk eller elektronisk utrustning, och
2. Läkemedelsverket i fråga om kosmetiska produkter.

[36] Senaste lydelse 2013:418.

3 kap.

1 §[37]

En tillsynsvägledande myndighet som avses i någon av 2, 3, 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 eller 16 §, ska inom sitt vägledningsområde ge tillsynsvägledning i fråga om tillämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar.

Tillsynsvägledande myndigheter ska *aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning.*

Tillsynsvägledande myndigheter ska *samordna tillsynsvägledningen på ett ändamålsenligt sätt.*

Tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå ska inom sitt vägledningsområde särskilt ge stöd till länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna.

2 §

Naturvårdsverket ska ge

1. tillsynsvägledning till kommunala nämnder och länsstyrelser, om inte annat följer av 3–15 §§, *och*

2. allmän tillsynsvägledning till operativa tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpningen av 26 och 30 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket ska ge tillsynsvägledning till kommunala nämnder och länsstyrelser, om inte annat följer av 3–15 §§.

15 §

I frågor om tillämpningen av bestämmelserna om genteknik i 13 kap. miljöbalken är *den operativa* tillsynsmyndigheten också tillsynsvägledande myndighet inom det område som motsvarar myndighetens *operativa* ansvar.

I frågor om tillämpningen av bestämmelserna om genteknik i 13 kap. miljöbalken är tillsynsmyndigheten också tillsynsvägledande myndighet inom det område som motsvarar myndighetens ansvar.

Första stycket innebär inte någon inskränkning i de centrala och samordnande uppgifter för kontrollen av genetiskt modifierade organismer som Naturvårdsverket och Gentekniknämnden har en-

[37] Senaste lydelse 2013:910.

ligt förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön.

16 §

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna ska ha planer för tillsynsvägledning. Planerna ska omfatta en period om tre år. Planerna ska ses över vid behov och minst en gång varje år.	Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna ska ha planer för tillsynsvägledning. Planerna ska omfatta en period om tre år. Planerna ska ses över vid behov och minst en gång varje år. *Av planen ska framgå hur myndigheten tagit hänsyn till miljötillsynsstrategin.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.24 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927)

Härigenom föreskrivs i fråga om avfallsförordningen (2011:927) att 52, 84 och 85 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
52 §	
Länsstyrelsen ska i fråga om tillstånd enligt 36 § och anmälningar enligt 42, 46 och 47 §§ underrätta den kommunala nämnd som har *det operativa* tillsynsansvaret över den berörda hanteringen. Underrättelserna ska ske på det sätt och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till möjligheterna att utöva en ändamålsenlig tillsyn.	Länsstyrelsen ska i fråga om tillstånd enligt 36 § och anmälningar enligt 42, 46 och 47 §§ underrätta den kommunala nämnd som har tillsynsansvaret över den berörda hanteringen. Underrättelserna ska ske på det sätt och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till möjligheterna att utöva en ändamålsenlig tillsyn.
84 §	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt i 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt i 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

85 §[38]

De operativa tillsynsmyndigheterna ska samråda med Tullverket i frågor som rör tillsynen över att förordning (EG) nr 1013/2006 följs.	*Tillsynsmyndigheterna* ska samråda med Tullverket i frågor som rör tillsynen över att förordning (EG) nr 1013/2006 följs.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

[38] Senaste lydelse 2012:261.

1.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, som ska ha följande lydelse,

dels att 11–14 §§ ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2a § *Naturvårdsverket ska i fråga om tillsyn enligt miljöbalken verka för att den tillsyn som bedrivs av kommuner, länsstyrelser och myndigheter med ansvar inom miljöbalkens område är enhetlig och effektiv. Detta ska ske genom informationsutbyte, kompetenshöjande åtgärder och samverkan.*
Tillsyns- och föreskriftsrådet	
	11 §
Inom Naturvårdsverket finns Tillsyns- och föreskriftsrådet som är ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken samt EU-förordningar och EU-direktiv inom miljöbalkens område.	

12 §

Tillsyns- och föreskriftsrådet ska

1. identifiera behov av samsyn och samverkan,

2. vid behov ta initiativ till ökad samsyn och samverkan,

3. ansvara för att det sker ett erfarenhets- och informationsutbyte med andra myndigheter som har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning inom miljöbalkens område, och

4. föra ett register över

a) samtliga förordningar och andra föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken,

b) samtliga allmänna råd inom miljöbalksområdet som har beslutats av myndigheterna, och

c) de EU-förordningar och EU-direktiv som rör miljöbalksområdet med uppgifter om hur direktiven genomförs i svensk rätt.

13 §

*Tillsyns- och föreskriftsrådet ska varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen med en redovisning och utvärdering av föregående års verksamhe*t.

14 §

Tillsyns- och föreskriftsrådet består av företrädare för Folkhälsomyndigheten, Generalläkaren, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Statens jordbruks-

verk. Dessutom ska det i rådet finnas två ledamöter som företräder kommunerna och två ledamöter som företräder länsstyrelserna.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.26 Förslag till förordning om ändring i industriutsläppsförordningen (2013:250)

Härigenom föreskrivs i fråga om industriutsläppsförordningen (2013:250) att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	
I denna förordning avses med	
miljöprövningsdelegation: ett sådant särskilt organ inom länsstyrelsen som avses i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer, och	
tillsynsmyndighet: den som enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) utövar *den operativa tillsynen* över en industriutsläppsverksamhet.	tillsynsmyndighet: den som enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) utövar tillsyn över en industriutsläppsverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.27 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöprövningsförordningen (2013:251) att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Med tillsynsmyndigheten avses i denna förordning den som enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) utövar *den operativa tillsynen* över verksamheten eller åtgärden.	Med tillsynsmyndigheten avses i denna förordning den som enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) utövar tillsyn över verksamheten eller åtgärden.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar att 14 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	14 §
Med tillsynsmyndigheten *avses i denna förordning* den som enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) utövar *den operativa tillsynen* över *förbränningsanläggningen*.	*I denna förordning avses med* tillsynsmyndigheten den som enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) utövar tillsyn över *en förbränningsanläggning*.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2013:253) om förbränning av avfall att 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 §
Med tillsynsmyndigheten *avses i denna förordning* den som enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) utövar *den operativa tillsynen* över en förbränningsanläggning.	*I denna förordning avses med* tillsynsmyndigheten den som enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) utövar tillsyn över en förbränningsanläggning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel att 10 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 §
Med tillsynsmyndigheten *avses i denna förordning* den som enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) utövar *den operativa tillsynen* över en verksamhet som omfattas av denna förordning.	*I denna förordning avses med* tillsynsmyndigheten den som enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) utövar tillsyn över en verksamhet som omfattas av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2013:319) om utvinningsavfall att 83 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	83 §
Bestämmelser om tillsyn och egenkontroll finns i 26 kap. miljöbalken, i miljötillsynsförordningen (2011:13) och i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn och egenkontroll finns i 26 kap. miljöbalken, i miljötillsynsförordningen (2011:13) och i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter att 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 §
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 23, 31, 34 och 35 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 23, 31, 34 och 35 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i 27 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.33 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2014:425) om bekämpningsmedel att 4 och 6 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[39]	
I denna förordning avses med	
distributör: grossist, detaljhandlare, säljare, leverantör eller annan fysisk eller juridisk person som tillhandahåller ett växtskyddsmedel på marknaden,	
kemiskt växtskyddsmedel: kemisk produkt som är ett växtskyddsmedel enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009,	
kommunal nämnd: nämnd som fullgör kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet,	
tillhandahålla på marknaden: att yrkesmässigt mot betalning eller gratis leverera för distribution eller användning, om leveransen inte enbart avser transport för någon annans räkning,	
tillsynsmyndighet: statlig myndighet eller kommunal nämnd som utövar *den operativa tillsynen* enligt miljötillsynsförordningen (2011:13),	tillsynsmyndighet: statlig myndighet eller kommunal nämnd som utövar *tillsyn* enligt miljötillsynsförordningen (2011:13),
utbildningsbevis: bevis som styrker tillräckliga kunskaper i de ämnen som ingår i en kursplan enligt denna förordning,	
utrustning som används för spridning av växtskyddsmedel: apparat som är särskilt avsedd för spridning av växtskyddsmedel, inklusive munstycken, manometrar, filter, silar, anordningar för tankrengöring och andra tillbehör som är nödvändiga för att apparaten ska fungera effektivt, och	
vägområde: mark eller utrymme som har tagits i anspråk för en väg, driften av en väg eller användningen av en väg.	

[39] Senaste lydelse 2016:795.

6 §

Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 19–21, 25 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 19–21, 25 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.34 Förslag till förordning om ändring i svavelförordningen (2014:509)

Härigenom föreskrivs i fråga om svavelförordningen (2014:509) att 39 § ska ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	39 §
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 21, 27 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 21, 27 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.35 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar att 62 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
62 §	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 24, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 24, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.36 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper att 34 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	34 §
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 24, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 24, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.37 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning att 74 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
74 §	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och i 2 kap. 4, 24, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och i 2 kap. 4, 24, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.38 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:402) om nematoder, insekter och spindeldjur

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:402) om nematoder, insekter och spindeldjur att 19 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
19 §	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 19 och 21 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 19 och 21 §§ miljötillsynsförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.39 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1128) om fluorerade växthusgaser

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:1128) om fluorerade växthusgaser att 46 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
46 §	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13).	
Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 21, 27 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 21, 27 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.
Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.	

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.40 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1129) om ozonnedbrytande ämnen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:1129) om ozonnedbrytande ämnen att 15 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 §	
Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det *operativa* tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 21, 27 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.	Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 2 kap. 4, 21, 27 och 29–32 §§ miljötillsynsförordningen.

Bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 14 april 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över tillsynen enligt miljöbalken samt sanktionssystemet. Det övergripande målet är att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den bli mer enhetlig och effektiv och bidrar till att miljökvalitetsmålen nås samt att fler miljöbrott upptäcks, utreds och beivras. I uppdraget har ingått bland annat att

- utreda om organisation och fördelning 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 tillsynens finansiering är ändamålsenlig,
- ge förslag på redaktionella ändringar av 29 kap. miljöbalken så att kapitlet blir mer överskådligt och straffbestämmelserna mer tydliga,
- utreda om sanktionssystemet kan renodlas och utvecklas genom en sanktionsväxling,
- undersöka om samarbetet mellan de myndigheter som upptäcker och utreder miljöbrott fungerar tillfredställande, samt
- ta ställning till om domstolarnas kompetens behöver stärkas och hur det bör ske.

Direktiven bifogas som bilaga till betänkandet, bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen inledde sitt arbete i juni 2016. Utredningens uppdrag var brett och skulle utföras under en relativt begränsad tid. Vidare önskade regeringen förslag på konkreta och genomförbara åtgärder, inklusive författningsförslag. Utredningen valde därför att prioritera åtgärder utifrån hur stor betydelse en viss fråga har för att skapa förutsättningar för en effektiv och enhetlig tillsyn (angelägenhet), i vilken grad utredningen kan påverka denna fråga (rådighet) och hur väl tidpunkten är för att lägga ett visst förslag (tajming).

Utredningen har samrått med tillsynsmyndigheter, andra berörda myndigheter, Statskontoret, den nationella miljömålssamordnaren för näringslivet (dir. 2014:105) och företrädare för kommuner, näringsliv och ett flertal bransch- och intresseorganisationer. Samråden har genomförts genom ett antal aktiviteter som beskrivs i det följande. Vi har

- tillsammans med Tillsyns- och föreskriftsrådet genomfört en tillsynskonferens under år 2016 där representanter för samtliga miljötillsynsmyndigheter var inbjudna,
- deltagit och haft egna aktiviteter vid konferenser som arrangerats av andra aktörer under år 2016 och 2017. Här kan nämnas Miljöbrottskonferensen 2016, Förening för allmän hälsovårds höstkonferens 2016, Miljörättsdagen 2016, Länsstyrelsernas miljöskyddskonferens 2016, Sveriges kommuner och landstings konferens för miljöchefer 2016, Landshövdingemötet 2016, Miljöbalksdagarna 2017 och Stockholm Business Alliance 2017,
- träffat och samtalat med ett stort antal aktörer, som Föreningen kommunala miljöchefer, Skånes miljöchefer, SKL:s miljöchefsnätverk, Göteborgs miljöförvaltning, länsstyrelsernas miljöchefsnätverk, Domstolsakademin, Åklagarmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Swedac, Naturvetarna, Svenskt vatten samt Svenskt näringsliv tillsammans med företrädare för Bil Sweden, Jernkontoret, Skogsindustrierna, Trä- och Möbelföretagen, Visita, Återvinningsindustrierna, Svemin, Sveriges Byggindustrier, Svenska hamnar och IKEM,
- besökt Länsstyrelsen i Örebro län,

- bjudit in bransch- och intresseorganisationer att komma med synpunkter till utredningen,
- hämtat in statistikuppgifter från Brottsförebyggande rådet, Kammarkollegiet, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, samt
- hämtat in uppgifter om arbetet med tillsyn och tillsynsvägledning från centrala miljöbalksmyndigheter som inte var representerade i expertgruppen.

Utredningen har haft en löpande dialog med andra utredningar som pågått parallellt, bland annat med Indelningskommittén (Fi 2015:09), Utredningen för digitala tjänster (N 2016:01) och 2016 års marknadskontrollutredning (UD 2016:01).

Utredningens arbete har bedrivits i samarbete med sakkunniga och experter som fortlöpande har haft möjlighet att komma med synpunkter på utredningens förslag och bedömningar. Dessutom har frågorna diskuterats vid de totalt sju sammanträden som utredningen hållit. När det gäller de förslag som har utarbetats är utredaren och experterna i huvudsak ense. Betänkandet har därför utformats i vi-form.

Utredningen har uppdragit åt Annika K. Nilsson, Uppsala universitet, att göra en rättsutredning om rätten att vara passiv (se kapitel 20). Hennes promemoria redovisas i bilaga 2. Vi har också uppdragit åt Mapsec AB att analysera konsekvenserna av våra förslag. Denna analys har redovisats på relevanta ställen i betänkandet och lagts till grund för konsekvensanalysen i kapitel 27.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med några reflektioner från den särskilda utredaren (kapitel 3). I kapitel 4–6 ger vi en nulägesbeskrivning. Gällande rätt återfinns i kapitel 4 och hur tillsynen respektive sanktionssystemen fungerar i praktiken i kapitel 5 och 6.

I kapitel 7 beskriver vi allmänna utgångspunkter för våra överväganden samt hur vi ser på behovet av förändringar inom tillsyns- och sanktionssystemen.

I kapitel 8–25 redovisar vi våra överväganden och förslag. Till stor del följer kapitlen samma ordning som frågorna tas upp i direktiven.

Betänkandet avslutas med frågor kring ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 26), konsekvenser (kapitel 27) och författningskommentar (kapitel 28).

3 Inledning

> The potential gap between the formal law and its enforcement is seen in many fields of law, but it raises particular challenges in the field of environmental protection. In areas of law such as competition, social security or consumer protections there are clearly defined victims with legal interests who can and will ensure that the law is enforced. In contrast, the environment is often unowned in legal terms – with the consequence that the environment dies in silence, it has been said. The responsibility for its legal protection lies largely on public authorities – the police, local authorities or specialised regulatory agencies – often under competing policy priorities and severe resource constraints.
>
> *Professor Richard Macrory, Professor of Environmental Law, Faculty of Laws, University College London*[1]

3.1 Vikten av en väl fungerande miljötillsyn – och av att rusta dem som har att utöva den

Miljöbalken trädde i kraft för snart 20 år sedan. En samlad, breddad och skärpt miljölagstiftning med syfte att bidra till en ekologisk hållbar utveckling. Miljöbalken innehåller högt ställda krav på samhällets alla aktörer. Efterlevnaden av dess krav är grundläggande för att vi ska närma oss miljömålen.

Utredningens uppdrag är att se över om tillsynen över regelverket är effektiv. Vi har granskat om det finns förutsättningar att utföra den på ett sådant sätt att intentionerna i miljöbalken uppnås. Våra förslag handlar därför om att söka säkerställa att sedan lång tid gällande lagstiftning tillämpas. Vårt uppdrag har egentligen inte handlat om att skärpa kraven på den aktsamhet som redan föreskrivs i miljö-

[1] EU-kommissionen, Environmental compliance assurance and combatting environmental crime, 2016, s. 3.

balken. Inte heller har vi haft fokus på det strategiska miljöarbete som företag och andra gör utöver de lagstadgade kraven.

Att den författning som beslutats faktiskt efterlevs är avgörande, inte bara för att nå syftet med respektive regelverk. Det är också avgörande för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner, både de lagstiftande och de tillämpande. Det har betydelse inte bara för den enskildes trygghet i att hens intressen tillvaratas, utan också för att företagen ska kunna verka på lika villkor. Och för samtliga aktörer gäller att förutsebarhet och tydlighet är nödvändigt för beteenden och verksamhet som främjar en långsiktigt hållbar utveckling. Det är med denna bakgrund vi betraktar miljötillsynen och utformar våra förslag.

Det är inte en självklarhet att näringslivet arbetar offensivt med miljöfrågor eller att den offentliga sektorn lever upp till demokrativärdena. Detta är något som måste vårdas och utvecklas i takt med att förutsättningarna förändras. Vi kan se de brister som påtalats och föranlett vårt uppdrag. I stora delar bedömer vi samtidigt att det finns goda förutsättningar för tillsyn över regelefterlevnaden och för ett fungerande sanktionssystem enligt miljöbalken.

Vår utredning har i hög grad kommit att handla om att identifiera de hinder som trots allt tycks finnas. Vi har valt att i samråd med berörda aktörer hitta vägar att hantera dessa. Det låter sig i allt väsentligt, göras inom ramen för nuvarande organisation, enligt vår bedömning. Till stor del handlar våra förslag om att skapa tydlighet. Det gäller frågor som kan tyckas basala, som vad som är god tillsyn och vad som är syftet med samverkan. Vi kan ändå konstatera att det finns olika bilder av vad som avses. Dessa olika bilder riskerar att förväntansgap uppstår, och därmed missnöje.

Vi vill skapa förutsättningar för att förväntan på vad tillsynen ska åstadkomma och hur den ska genomföras ska delas av alla som berörs. Förväntan bör så långt möjligt vara densamma hos de som ger mandatet att utöva tillsyn, de som tillsynar och de som tillsynas. Det gäller även för den enskilde medborgaren, som har rätt till en hälsosam och god miljö.

Vi har också lämnat förslag om åtgärder som vi tror ska möjliggöra bättre styrning av och stöd till tillsynsmyndigheterna. Det gäller också verktyg som kan effektivisera såväl planering och uppföljning som själva genomförandet av tillsynen.

Vi vill bygga vidare på det som finns, inte riva ned. Vad vi med förslagen i detta betänkande vill åstadkomma är förutsättningar för en miljötillsyn och ett sanktionssystem som präglas av ansvar, respekt och enkelhet. Ansvar som tas av både myndigheter och näringsliv – för miljön och för våra demokrativärden. Respekt mellan de som tillsynar och de som tillsynas, men också myndigheter emellan. Och slutligen enkelhet. Enkelhet i mötet mellan olika aktörer som skapas genom tydlighet och förutsebarhet i tillsynsmyndigheternas agerande, både i deras samverkan med varandra och i förhållande till tillsynsobjekten. Men också en enkelhet beträffande hur den som har att följa miljöbalkens regler rent praktiskt ska förfara, liksom i hur tillsynsmyndigheterna ska kunna planera och genomföra en god tillsyn.

Vi har under utredningen erfarit att det finns en stark vilja bland myndigheterna att få till stånd en samordnad och ändamålsenlig tillsyn. Det är inte en enkel sak. Men rätt rustade finns stora möjligheter till framgång. Låt det bli en framgång som även verksamhetsutövarna och medborgarna har nytta av. Så kan tillsynen bidra till att vi närmar oss miljömålen.

4 Gällande rätt

Miljökrav framträder i olika former; de kan uttryckas direkt i miljöbalken eller bygga på balken men preciseras i förordningar, föreskrifter eller i tillståndsvillkor. De kan också framgå av andra myndighetsföreskrifter. Även vissa EU-förordningar innehåller mer eller mindre preciserade miljökrav riktade till enskilda.

Ansvaret för att miljökraven följs ligger på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Det gäller för all verksamhet av betydelse oavsett om det avser en näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas av en enskild. Staten måste emellertid bedriva en viss kontroll av att kraven följs. En tillsynsmyndighet förfogar över en rad instrument i sitt arbete. Information, förelägganden och miljösanktionsavgift är några av dessa. Tillsynsmyndigheter ska följa upp att verksamhetsutövare med tillstånd uppfyller sina förpliktelser men utövar också tillsyn över verksamheter som inte är tillståndspliktiga.

I detta kapitel behandlas centrala bestämmelser om tillsyn och sanktioner. Vi avgränsar beskrivningen till de frågor som omfattas av uppdraget.

4.1 EU-rättsliga krav

Medlemsstaterna är skyldiga att se till att EU-rätten får ett praktiskt genomslag. Det räcker inte med att exempelvis ett direktivs bestämmelser är korrekt genomförda i nationell rätt. Nationella myndigheter måste också se till att miljökraven följs i praktiken.

Frågan om hur medlemsstaterna ska få medborgarna att följa miljölagstiftningen överlåts däremot i stor grad till medlemsstaterna. De kan oftast välja formerna för detta. När det finns skäl kan emellertid EU fastställa gemensamma bestämmelser om hur genomförandet ska säkerställas. I vissa rättsakter har det införts bestämmelser som

påverkar tillsynen och valet av sanktion. Man måste därför titta på de instrument som finns på området för att se vilka krav som uppställs.

Bestämmelser som påverkar tillsynen

I dag finns bestämmelser som på olika sätt reglerar frågor om efterlevnaden av miljölagstiftningen i flera EU-rättsakter. De omfattar *vad* som ska kontrolleras och *hur* kontrollen ska ske. Det saknas däremot en genomgående systematik. På vissa områden finns exempelvis detaljerade bestämmelser om hur tillsynen ska genomföras, andra har detaljerade vägledningsdokument eller rekommendationer. Vilka frågor som regleras kan också skilja sig åt. I vissa rättsakter definieras begreppet tillsyn, i andra finns bestämmelser om tillsynsplaner och inspektioner. Det finns också bestämmelser som ställer krav på att tillsynen ska vara riskbaserad eller som ger EU-kommissionen rätt att anta genomförandeakter för att fastställa kompetterande regler för inspektioner och övervakning.

EU har också beslutat om icke-bindande minimikriterier för miljötillsyn (Europaparlamentets och rådets rekommendation, 2001/331/EG, av den 4 april 2001 om införandet av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna). Minimikriterierna anger riktlinjer för hur medlemsstaterna bör utföra miljötillsynen inom vissa särskilt angivna områden.

Bestämmelser som påverkar valet av sanktion

Vanligen krävs att medlemsstaterna ska fastställa regler för sanktioner vid överträdelser av de nationella bestämmelser som antas enligt ett direktiv eller som kompletterar en förordning. Om inget särskilt föreskrivs i en EU-rättsakt får medlemsstaterna själva välja lämpliga sanktioner. Med begreppet *sanktion* avses såväl administrativa ingripanden som påföljder för brott.

Sanktionsvalet har emellertid inte överlämnats helt till medlemsstaterna. Exempelvis måste medlemsstaten ingripa mot överträdelser av EU-rätten enligt regler som *motsvarar* de materiella och processuella regler som gäller för överträdelser av liknande art och svårighetsgrad enligt nationell rätt. Det rör sig om en relativ standard som är beroende av hur liknande handlingar betraktas av den nationella

lagstiftaren (David Langlet och Said Mahmoudi, *EU:s miljörätt*, 2011, s. 175).

De sanktioner som fastställs ska dessutom vara *effektiva*, *proportionella och avskräckande*. Det framgår generellt sett inte av rättsakten något närmare om vad som avses med detta. Syftet med en sanktion är emellertid att påverka människors handlande. Om sanktionerna är för få eller inte tillräckligt kännbara finns en risk för att den avskräckande effekten uteblir. Straffrättsliga påföljder antas också vara mer avskräckande än andra typer av reaktioner från samhällets sida.[1] EU-kommissionen har här uttalat:

- Straffrättsliga påföljder är en kraftfullare markering att ett agerande inte är accepterat.
- En administrativ sanktion kan sakna avskräckande verkan om lagöverträdaren saknar tillgångar eller om denna har en mycket god ekonomi.
- Straffrätten ger tillgång till kraftfullare verktyg än vad förvaltnings- och civilrätten kan erbjuda och kan ge förfarandena effekt.[2]

Kravet på proportionalitet får dessutom antas innebära ett krav på att sanktionen ska motsvara överträdelsens allvar. Det innebär att allvarliga överträdelser ska mötas med hårdare sanktioner än de som är mindre allvarliga.

Ett undantag är Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (miljöbrottsdirektivet) som innebär att vissa olagliga handlingar ska vara straffbara i hela EU. Direktivet räknar upp de gärningar som avses och såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma gärningar ska föranleda straff. En handling är olaglig om den innebär en överträdelse av någon av de bestämmelser som anges i artikel 2 a i direktivet. Regeringen har bedömt att vår nationella lagstiftning uppfyller kraven i direktivet (prop. 2008/09:170, s. 160).

Det förekommer också krav på andra typer av sanktioner och reaktioner på en överträdelse. Det kan handla om krav på att tillstånd

[1] Skäl 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser.
[2] KOM(2007) 51 slutlig av den 9 februari 2007, se ytterligare resonemang i KOM(2011) 573 slutlig av den 20 september 2011.

i vissa fall måste upphävas om inte villkoren följs eller att namnen på de verksamhetsutövare som bryter mot krav ska offentliggöras.[3]

4.2 Andra internationella krav

Bestämmelserna i FN:s konventioner på miljöområdet är utformade på ett liknande sätt som i EU:s rättsakter. Det kan således finnas bestämmelser som påverkar tillsynen eller valet av sanktion i respektive instrument.

Det kan vara på sin plats att redan här konstatera att en miljösanktionsavgift är att betrakta som straff i Europakonventionens mening (NJA 2004 s. 840 I och II samt NJA 2013 s. 842). Det innebär att utformningen av miljösanktionsavgiften måste uppfylla de krav som ställs på rättssäkerheten i artikel 6 i konventionen (se kapitel 20 om *rätten att vara passiv*). Det innebär också att andra hänsyn som framgår av konventionen måste tas. I artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen stadgas exempelvis att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd. Artikeln ställer alltså krav på att den som en gång blivit dömd eller frikänd av domstol för ett brott ska vara skyddad mot nytt åtal och ny dom i samma sak. Denna rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger brukar också benämnas *dubbelbestraffningsförbudet* (se avsnitt 4.4.4).

4.3 Miljöbalkens bestämmelser om tillsyn

I miljöbalken finns övergripande bestämmelser om tillsyn (26 kap), tillträde (27 kap.) och avgifter (28 kap.). Regeringen har beslutat om närmare bestämmelser i bland annat miljötillsynsförordningen, egenkontrollförordningen och förordningen om avgifter för prövning och tillsyn.

[3] Artikel 12 i Rådets direktiv 80/68/EG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen samt artikel 16.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser.

En bärande princip i miljöbalken är att alla åtgärder av betydelse för en ekologiskt hållbar utveckling omfattas av allmänna hänsynsregler. Dessa finns i 2 kap. i form av rättsligt bindande krav på att de försiktighetsmått och skyddsåtgärder ska vidtas som inte är orimliga för att förebygga eller begränsa olägenheter för människors hälsa eller miljön. Det är emellertid knappast möjligt för tillsynsmyndigheten att rikta sig mot enskilda individer annat än om åtgärden är reglerad också i något av de kapitel som reglerar olika områden särskilt.

De särskilda områden som är föremål för tillsyn finns samlade i 7–15 kap. miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av dessa och i ett antal EU-förordningar. Vi redogör för miljöbalkens olika tillsynsområden i kapitel 5. Det kan vara värt att redan nu understryka att det finns fler bestämmelser för att tillgodose att tillräckliga hänsyn och försiktighetsåtgärder vidtas, inte minst de i 2 kap., men även i 4 och 5 kap. miljöbalken, och som måste beaktas i tillsynen.

4.3.1 Verksamhetsutövarens egenkontroll

Det finns bestämmelser om egenkontroll i miljöbalken som gäller alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd (26 kap. 19–20 §§). För den som bedriver yrkesmässig verksamhet eller vidtar en åtgärd som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken finns närmare bestämmelser i egenkontrollförordningen.

Bestämmelserna innebär att verksamhetsutövare ska planera, kontrollera och följa upp sin verksamhet. Kraven ska anpassas till varje verksamhet så att det inte får orimliga konsekvenser. Vad som krävs av den som utövar en hobby skiljer sig väsentligt från vad som ankommer på den som driver en industriell verksamhet (prop. 1997/98:45, del 2, s. 279). Den så kallade egenkontrollen kan ses som ett instrument i tillsynen och påverkar hur tillsynen planeras, prioriteras och genomförs.

4.3.2 Operativ tillsyn och tillsynsvägledning

Tillsynsmyndigheten ska kontrollera att miljöbalken och föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken följs och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Det är dessutom så att tillsynsmyndigheten genom rådgivning, information och liknande verksamhet ska skapa förutsättningar för att reglerna följs och balkens ändamål ska kunna tillgodoses (26 kap. 1 § miljöbalken).

Tillsynen kan delas upp i operativ tillsyn och tillsynsvägledning. *Operativ tillsyn* är sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd. *Tillsynsvägledning* omfattar utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt råd och stöd till de operativa tillsynsmyndigheterna (1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen).

Ansvaret för operativ tillsyn och tillsynsvägledning fördelas på ett relativt stort antal myndigheter (26 kap. 2 § miljöbalken, 2 och 3 kap. miljötillsynsförordningen). Den operativa tillsynen utförs till övervägande del av länsstyrelser och kommuner, men även elva centrala myndigheter och generalläkaren har ett operativt tillsynsansvar. Om två eller flera myndigheter har det operativa tillsynsansvaret för ett visst tillsynsobjekt får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas. Om det för ett visst tillsynsobjekt inte finns någon ansvarig myndighet ska den eller de myndigheter med tillsynsvägledande ansvar i de frågor som omfattas utöva den operativa tillsynen (2 kap. 2 och 3 §§ miljötillsynsförordningen).

En kommun kan begära att ett visst tillsynsansvar ska flyttas över från en statlig tillsynsmyndighet till kommunen. Om tillsynsmyndigheten anser att tillsynen inte bör överlåtas, ska myndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det (26 kap. 4 § miljöbalken).

Fjorton centrala myndigheter har ansvar för tillsynsvägledning. Naturvårdsverket har därutöver ett allmänt vägledningsansvar i frågor som rör tillämpningen av 26 och 30 kap. miljöbalken (3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen). Länsstyrelserna har ett särskilt uppdrag för att ge tillsynsvägledning i länet. Det gäller även inom tillsynsområden där de själva inte har ansvar för den operativa tillsynen, ex-

empelvis hälsoskydd och enskilda avlopp med vissa undantag (3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen).

Det finns få bestämmelser som anger hur tillsynsmyndigheterna ska planera, prioritera och genomföra tillsynen. Vissa är generella i det att de gäller för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen (myndighetsförordningen). Andra gäller specifikt för tillsyn enligt miljöbalken. Dessa omfattar bland annat krav på behovsutredning, tillsynsplan och tillsynsprogram. (1 kap. 6–10 a §§ miljötillsynsförordningen). För vissa angivna miljöfarliga verksamheter finns krav på hur ofta tillsynsbesök ska genomföras och tidsramen för när uppföljning av upptäckta brister ska ske (1 kap.11 § miljötillsynsförordningen).

Tillsynsmyndigheten har också i uppgift att anmäla överträdelser av miljölagstiftningen till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott (26 kap. 2 § miljöbalken).

Under åren har ändringar gjorts i miljöbalken och miljötillsynsförordningen när det gäller ansvar för operativ tillsyn, tillsynsvägledning samt utförande av tillsyn i syfte att minska otydligheter och för att genomföra EU-direktiv samt efter förslag från olika utredningar. Flera ändringar gjordes i samband med att miljötillsynsförordningen trädde i kraft och ersatte den tidigare förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

4.3.3 Samordning och samverkan

Generella och särskilda krav på samverkan

Samtliga myndigheter ska genom samarbete sinsemellan och med andra ta tillvara på fördelar för staten som helhet (3 och 6 §§ myndighetsförordningen). Det finns dessutom generella krav på samverkan som innebär att en myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (6 § förvaltningslagen). Regeln syftar till att effektivisera förvaltningen.

Vid sidan om de generella kraven får många myndigheter särskilda krav på samverkan via annan lagstiftning, uppdrag, återrapporteringskrav och särskilda beslut. I miljöbalken finns exempelvis en bestämmelse om skyldighet för tillsynsmyndigheterna att samarbeta med varandra och andra som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten (26 kap. 6 § miljöbalken). I miljötillsynsförordningen finns närmare bestämmelser om samverkan.

Vissa av bestämmelserna innehåller inte direkta krav på att samverkan ska ske men syftar till att främja samverkan genom att öka möjligheterna att åstadkomma en på förhand organiserad samverkan mellan tillsynsmyndigheter som har närliggande uppgifter eller relationer till närliggande tillsynsobjekt. Inom Naturvårdsverket finns dessutom ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn, Tillsyns- och föreskriftsrådet. Rådets uppgifter och samansättning framgår av Naturvårdsverket instruktion. Syftet med de särskilda kraven på samverkan är att åstadkomma en effektiv och enhetlig tillsyn.

Samverkan mellan kommuner

Kommunallagen (1991:900) ger kommunerna vissa generella möjligheter att samverka med varandra. De kan exempelvis bilda en gemensam nämnd med eller utan gemensam förvaltning (3 kap. 3 a §) eller ett kommunalförbund (3 kap. 20 §). För andra former av samverkan mellan kommuner krävs särskilda bestämmelser i lag. I miljöbalken finns en bestämmelse som gör det möjligt för kommuner att träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt balken ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen (26 kap. 7 § miljöbalken).

Miljöbrottssamverkan

När det gäller brottsbekämpning har polisen ett behov av ett väl fungerande kontaktnät med andra myndigheter och organ utanför den egna organisationen. Ansvaret för att utveckla sådana kontaktnät ligger på polisen, samtidigt som andra myndigheter ska stödja polisen (6 § tredje och fjärde stycket polislagen, 1984:387). Miljöbalkens krav på samarbete innebär ett särskilt krav på samarbete för att förebygga och beivra miljöbrottslighet. I förarbetena till miljöbalken betonas att det är nödvändigt att tillsynsmyndigheter, polis och åklagare samordnar sina resurser för att åstadkomma ett så effektiv beivrande av brott mot miljön som möjligt (prop. 1997/98:45, del 2, s. 270). Länsstyrelserna har i detta sammanhang en särskild roll. För att förebygga brott mot miljöbalken och för att effektivt hantera sådana brott ska länsstyrelserna verka för ett samarbete mellan Polismyndigheten,

Åklagarmyndigheten och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt miljöbalken (1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen).

4.3.4 Uppföljning och utvärdering

Varje operativ tillsynsmyndighet ska årligen följa upp och utvärdera sin egen tillsynsverksamhet (1 kap. 12 § miljötillsynsförordningen).

Tillsynsvägledande myndigheter ska också följa upp den operativa tillsynen. Syftet är då att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt på ett centralt, regional och lokalt plan. Naturvårdsverket har ett särskilt uppdrag att varje år lämna en redovisning till regeringen om hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Redovisningen ska omfatta de brister i tillsynen som verket identifierat och en beskrivning av hur det kan åtgärdas (1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen).

4.3.5 Tillsyn över verksamheter som bedrivs av kommunen

Förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. I kravet på saklighet ligger att de som verkar i en förvaltningsmyndighet – både politiker och anställda – måste ha goda kunskaper om vad som gäller för verksamheten.

I den kommunala tillsynen ingår att ibland utöva tillsyn över verksamhet där kommunen också är ansvarig för driften. En nämnd får emellertid inte utöva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver (3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen, 1991:900). I 6 kap. 25 § finns också bestämmelser om när en förtroendevald eller anställd är jävig.

Frågor om jäv får särskild betydelse vid överväganden om överlåtelse och återkallande av tillsyn till en kommun (26 kap. 4 § andra stycket miljöbalken, 1 kap. 20–21§§ miljötillsynsförordningen). Ett återkallande av en överlåten tillsyn kan grundas till exempel på en omorganisering i den kommunala förvaltningen som gör att drifts- och tillsynsansvar inte längre kan skiljas åt (prop. 1997/98:45, del 2, s. 269).

4.3.6 Avgifter för tillsyn

Bestämmelser om avgifter finns i 27 kap. miljöbalken och förordningen om avgifter för prövning och tillsyn. Med stöd av 1 § kan regeringen meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets kostnader för tillsyn och kommunfullmäktige om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

Utgångspunkten är att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån ska avgiftsfinansieras och att samma principer ska gälla för finansiering av tillsynen enligt hela miljöbalken. Det bör därmed inte finnas några omotiverade skillnader mellan hur avgifterna sätts för tillsyn av miljöfarlig verksamhet, kemikalieanvändning eller annat som regleras av balkens bestämmelser (prop. 1997/98:45, del 1, s 515 f.).

Gränsen mellan avgift och skatt sätter i praktiken en gräns för vad som kan anses vara sådana tillsynsuppgifter som kan avgiftsfinansieras (prop. 1997/98:45, del 1, s. 515 f.). Det är särskilt viktigt att ta hänsyn till de begränsningar som finns i regeringsformen när det gäller bedömningar av vilka kostnader för verksamhet av förebyggande och stödjande karaktär som kan finansieras genom avgifter, det vill säga verksamhet som inte kan hänföras till direkt myndighetsutövning (prop. 1997/98:45, del 2, s. 286 f.).

4.4 Miljöbalkens bestämmelser om sanktioner

Det finns ingen legaldefinition av begreppet sanktion. Klart är att en sanktion alltid ska ha ett handlingsdirigerande eller bestraffande syfte. I detta betänkande används ordet sanktion som ett gemensamt ord för olika tvångsingripanden från samhällets sida mot beteenden som strider eller stridit mot en rättsregel (jfr SOU 2002:50, s. 211 f.).

I begreppet ingår både straffrättsliga och administrativa sanktioner. Till de administrativa sanktionerna hör de operativa tillsynsmyndigheternas användning av förelägganden, förbud och miljösanktionsavgifter. Till de straffrättsliga sanktionerna hör straff och särskilda rättsverkningar av brott (företagsbot, förverkande och näringsförbud).

4.4.1 Föreläggande och förbud

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att reglerna ska följas (26 kap. 9 § miljöbalken). Grunden för ett föreläggande eller förbud kan vara att ett visst beslut har överträtts i något avseende. Vad gäller sådana frågor som faller under miljöbalkens tillämpningsområde, men som inte har varit föremål för bedömning vid prövningen av en tillståndspliktig verksamhet, kan tillsynsmyndigheten däremot grunda beslut om föreläggande direkt på balkens regler. Detta gäller exempelvis vid åsidosättande av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. (prop. 1997/98:45, del 2, s. 272). Detsamma gäller verksamhet eller åtgärder som inte är prövningspliktiga.

Tillsynsmyndigheten får inte tillgripa mer ingripande tvångsåtgärder än vad som krävs i det enskilda fallet för att åstadkomma att balkens regler följs (26 kap. 9 § andra stycket). Det kan innebära att det i vissa fall är tillräckligt att försöka åstadkomma rättelse genom råd i stället för att använda sig av en mer ingripande åtgärd som föreläggande om rättelse eller förbud.

Ett föreläggande eller förbud kan förenas med vite. Vitet är ett hot om att betalningsansvar kan uppstå om inte den som föreläggandet riktas mot följer detta. En ansökan om utdömande av vite görs till mark- och miljödomstol (21 kap. 1 § andra stycket 8). Under vissa förutsättningar kan tillståndsmyndigheter även återkalla tillstånd.

Om ett föreläggande eller förbud inte följs ska Kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa beslutet (26 kap. 17 §).

4.4.2 Miljösanktionsavgift

Miljösanktionsavgifter regleras i 30 kap. miljöbalken och förordningen om miljösanktionsavgifter. Syftet med avgiften är att verka avskräckande och därmed bidra till att upprätthålla hög standard i miljöpåverkande verksamhet. Miljösanktionsavgiften kan beslutas mot både näringsidkare, myndigheter och enskilda som bedriver verksamhet som faller inom ramen för miljöbalken.

Enligt 30 kap. 1 § miljöbalken får regeringen föreskriva att en särskild avgift ska betalas för vissa överträdelser. De överträdelser

som kan föranleda en miljösanktionsavgift beskrivs närmare i förordningen om miljösanktionsavgifter.

Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna och vara minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. Avgiften bestäms schablonmässigt för olika typer av överträdelser. Det finns särskilda bestämmelser om avgift i de fall en överträdelse fortsätter eller om det är fråga om upprepade överträdelser.

Det är tillsynsmyndigheten som beslutar om miljösanktionsavgift. Beslutet kan enligt 30 kap. 7 § miljöbalken överklagas till mark- och miljödomstol. Avgiften ska betalas även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet, men det finns undantag för fall där en avgift bedöms vara oskälig.

4.4.3 Miljöbalkens straffbestämmelser

Bestämmelserna om brott mot miljöbalken återfinns i 29 kap. Brotten beskrivs i kapitlets nio första paragrafer. Där finns reglerna om miljöbrott och grovt miljöbrott (1 §), brott mot områdesskydd (2 §), förseelse mot områdesskydd (2 a §), artskyddsbrott och grovt artskyddsbrott (2 b §), miljöfarlig kemikaliehantering (3 §), olovlig kemikaliehantering (3 a §), kemikalieregistreringsbrott och grovt kemikalieregistreringsbrott (3 b §), otillåten miljöverksamhet (4 §), otillåten avfallstransport (4 a §), försvårande av miljökontroll (5 §), bristfällig miljöinformation (6 §), nedskräpning (7 §) och nedskräpningsförseelse (7 a §). Dessutom straffbeläggs genom blankettstraffbuden i 8–9 §§ en mängd olika gärningar som inte har några egna brottsrubriceringar. Om en gärning är att anse som ringa ska den i de flesta fall inte föranleda straff (11 §).

I bestämmelserna straffbeläggs såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar. Frågor om uppsåtsformer är inom miljöstraffrätten desamma som inom straffrätten i allmänhet.

Straffskalan sträcker sig i de flesta bestämmelserna från böter till fängelse i två år. För de grova brotten varierar straffmaximum mellan fyra och sex år. Det finns dessutom en straffbestämmelse med enbart penningsböter i straffskalan, nämligen nedskräpningsförseelse.

Sedan den 1 juli 2011 är försök och förberedelse till grovt miljöbrott och grovt artskyddsbrott kriminaliserat (prop. 2010/11:76). Denna utvidgning av det straffbara området syftade till att genom-

föra rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet. I övrigt straffbeläggs osjälvständiga brott i mycket liten utsträckning. Det handlar om försök till otillåten avfallstransport i vissa fall och försök till brott mot förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall.

Enligt 16 kap. 1 § gäller i fråga om prövningen av mål om straff eller förverkande enligt 29 kap. vad som är föreskrivet om brottmål i allmänhet. Det innebär att miljöbrotten ska utredas på normalt sätt av polis, åtal ska väckas av åklagare och att brott mot miljöbalken ska avgöras av de allmänna domstolarna enligt reglerna i rättegångsbalken.

4.4.4 Dubbelbestraffningsförbudet

Att påföra både ett straff och en miljösanktionsavgift för samma överträdelse strider mot dubbelbestraffningsförbudet.

I bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet anges uttryckligen att ansvar inte ska dömas ut om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av 30 kap. 1 §. I övrigt har det inte bedömts vara lämpligt att införa en regel som helt sätter stopp för dubbla sanktioner. Det finns emellertid en uttalad strävan att undvika att samma gärning omfattas av dubbla sanktioner i form av straff och miljösanktionsavgift (prop. 2005/06:182, s. 121). Det har dessutom införts bestämmelser som syftar till att mildra effekterna av eventuell överlappning. Det finns exempelvis en åtalprövningsregel som innebär att när en miljösanktionsavgift kan tas ut och gärningen inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väcka endast om det är påkallat från allmän synpunkt (29 kap. 11 § miljöbalken). I de fall en överträdelse redan föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap. finns dessutom en regel som innebär att en avgift inte ska tas ut (30 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken).

Sedan bestämmelserna infördes har rättsläget ändrats. Det svenska systemet vid oriktiga uppgifter i skatteförfarandet med dubbla sanktioner, skattetillägg och brottspåföljd, i två olika förfaranden mot en och samma person har ansetts vara oförenligt med rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott (NJA 2013 s. 502, HFD 2013 ref. 71). Det kan därför finnas behov av att se över bestämmelserna i miljöbalken. Det ingår inte i detta uppdrag att föreslå ändringar i denna del. Vi kommer emellertid att

utgå från att en person inte ska riskera att straffas eller prövas för samma brott i två olika förfaranden.

4.4.5 Brott i näringsverksamhet

Straffansvar finns inte för juridiska personer. De kan dock träffas av andra sanktioner än straff. Bestämmelser om företagsbot finns i 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken.

Företagsbot kan på yrkande av allmän åklagare under vissa förutsättningar enligt 36 kap. 7 § brottsbalken åläggas näringsidkare för brott som begåtts i utövningen av deras näringsverksamhet. Företagsbot kan bli aktuell bara om brottet har begåtts i verksamheten. Samtliga objektiva och subjektiva rekvisit i en straffbestämmelse måste alltså vara uppfyllda. Det finns inte något krav på att gärningsmannen åtalas för brottet eller ens identifieras, men det måste stå klart att ett brott har begåtts. Företagsboten ska fastställas till lägst fem tusen kronor och högst 10 miljoner kronor. Under vissa förutsättningar kan företagsboten sättas ner eller efterges.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2006 har företagsbot gjorts till den primära sanktionen vid oaktsamma brott i näringsverksamhet som straffvärdemässigt ligger på dagsbotsnivå. En särskild åtalsprövningsregel infördes som innebär att ett brott som kan föranleda talan om företagsbot och som har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Det infördes dessutom en möjlighet till åläggande av företagsbot genom strafföreläggande om boten avser ett belopp som inte överstiger 500 000 kronor.

Utredningen om vissa frågor om företagsbot har bland annat föreslagit att grunderna för företagsbotens storlek ska ändras, att boten i vissa fall ska kunna bestämmas upp till 100 miljoner kronor och att möjligheterna att ålägga företagsbot genom strafföreläggande ska vidgas (SOU 2016:82). Betänkandet bereds för närvarade inom Regeringskansliet.

5 En beskrivning av miljötillsynen i dag

Dagens tillsyn har beskrivits i ett antal utredningar och undersökningar under åren, som till exempel i Statskontorets undersökning av tillsynsvägledningen 2014 och Naturvårdsverkets tillsynsredovisningar 2016 och 2017 (*Vägledningen till bättre tillsyn*, 2014, *Tillsyn enligt miljöbalken – möjlighet till utveckling och förbättring*, år 2016 och 2017).

Vi bedömer att vi till stor del kan utgå från dessa beskrivningar. Bilden har också bekräftats och nyanserats av de uppgifter vi inhämtat, bland annat genom vår expertgrupp och genom en skriftlig förfrågan till de centrala myndigheter som inte varit representerade i utredningen i våra samtal med näringsliv och andra. Med utgångspunkt i det insamlade materialet redovisar vi i detta kapitel en bild av dagens miljötillsyn.

5.1 Det är många myndigheter som är inblandade i miljötillsynen

I miljöbalken finns en rad tillsynsområden. Av tabellen framgår vilka myndigheter som i huvudsak ansvarar för tillsynen och tillsynsvägledningen inom de olika områdena.

Tabell 5.1 Fördelning av ansvar för operativ tillsyn och tillsynvägledning

Kap	Delområde	Operativa tillsynsmyndigheter	Vägledande centrala tillsynsmyndigheter*
7	Skydd av områden	Länsstyrelser stor del av ansvaret, delvis kommuner Skogsstyrelsen	Havs- och vattenmyndigheten Riksantikvarieämbetet Skogsstyrelsen
8	Skydd för djur- och växtarter	I huvudsak länsstyrelser Naturvårdsverket	
9	Miljöfarlig verksamhet	I huvudsak länsstyrelser och kommuner Även Strålsäkerhetsmyndigheten Sveriges geologiska undersökning	Jordbruksverket Havs- och vattenmyndigheten Energimyndigheten Myndigheten för samhällsskydd och beredskap Strålsäkerhetsmyndigheten
9	Hälsoskydd	Kommuner	Folkhälsomyndigheten Socialstyrelsen
10	Verksamheter som orsakar miljöskador	Länsstyrelser och kommuner	Strålsäkerhetsmyndigheten
11	Vattenverksamhet	Länsstyrelser stor del av ansvaret, även kommuner	Havs- och vattenmyndigheten Svenska kraftnät
12	Jordbruk och annan verkssamhet	Länsstyrelser Skogsstyrelsen	Jordbruksverket Skogsstyrelsen
13	Genteknik	Arbetsmiljöverket Havs- och vattenmyndigheten Kemikalieinspektionen Läkemedelsverket Livsmedelverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket	Genteknikнämnden Samtliga myndigheter med ansvar för operativ tillsyn
14	Kemiska och bio-tekniska produkter	Kemikalieinspektionen Kommuner och länsstyrelser Arbetsmiljöverket Livsmedelsverket Läkemedelsverket Jordbruksverket Transportsstyrelsen	Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket Jordbruksverket Skogsstyrelsen Boverket Folkhälsomyndigheten
15	Avfall och producentansvar	Naturvårdsverket Jordbruksverket Kommuner och länsstyrelser	Jordbruksverket Havs- och vattenmyndigheten Myndigheten för samhällsskydd och beredskap Socialstyrelsen

* Länsstyrelsen har ansvar för tillsynsvägledning i länet. Naturvårdsverket ansvarar för tillsynsvägledning inom flera tillsynsområden, för allmän tillsynsvägledning i frågor som avser 26 och 30 kap. miljöbalken samt i frågor ingen annan myndighet har ansvar för.

Den operativa tillsynen utförs till övervägande del av länsstyrelser och kommuner, men även elva centrala myndigheter och generalläkaren har ett operativt tillsynsansvar. De centrala myndigheterna har i regel ansvar för operativ tillsyn inom ett begränsat område, men inom vissa av dessa är tillsynen relativt omfattande som exempelvis

den operativa tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken som Kemikalieinspektionen ansvarar för.

Generalläkarens ansvar för operativ tillsyn gäller inom flertalet tillsynsområden, men är avgränsat till verksamheter och åtgärder inom Försvarsmaktens, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt (2 kap. 4–5 §§ miljötillsynsförordningen).

5.2 Förutsättningarna skiljer sig åt mellan de olika tillsynsområdena

Förutsättningarna inom de olika tillsynsområdena är mycket olika. Miljöbalken är en ramlag och detaljeringsgraden på bestämmelserna som rör olika områden skiljer sig åt. Inom vissa tillsynsområden finns tydliga och specificerade regler i balken och i följdförfattningar. Inom andra områden är det inte lika tydligt reglerat vad som gäller. En verksamhet med tillstånd och villkor är i regel tydligare reglerad än en verksamhet utan tillstånd. I många fall är tillsynen därmed inriktad på att bedöma om hänsynsreglerna följs. Spännvidden är också stor när det gäller vilka som är verksamhetsutövare eller av andra skäl kan bli föremål för tillsyn. Det kan vara allt från stora internationella företag till enskilda personer. Vidare förekommer det att det inom vissa tillsynsområden är svårt att hitta någon eller veta vem som vidtagit en åtgärd.

Detta ställer stora krav på de operativa tillsynsmyndigheterna när det gäller planering, prioritering och genomförande samt att säkerställa tillgång till kompetens såväl i sakfrågor som när det gäller lagstiftningen.

De utmaningar som operativa tillsynsmyndigheter möter i tillsynen får också betydelse för de tillsynsvägledande myndigheter som ska samordna tillsynen och ge råd och stöd till de operativa tillsynsmyndigheterna. I vissa fall kan det dessutom vara flera tillsynsvägledande myndigheter som delar på tillsynsvägledande ansvaret vilket ökar komplexiteten.

För att belysa detta redovisar vi nedan hur tillsynen genomförs och i vilken mån det är möjligt att ta ut avgift för tillsynen inom de olika tillsynsområdena som regleras i 7–15 kap. miljöbalken.

5.2.1 Skydd av områden

Bestämmelserna om skydd av områden i 7 kap. miljöbalken omfattar allemansrätt, nationalparker, naturreservat, kulturreservat, naturminnen, biotopskyddsområden och djur- och växtskyddområden, strandskyddsområden, miljöskyddsområden, vattenskyddsområden och marinvetenskaplig forskning.

Den myndighet som fattat beslut om ett områdesskydd är i regel också ansvarig för den operativa tillsynen. I huvudsak är det länsstyrelserna och kommunerna, men när det gäller skogsbruksåtgärder är det Skogsstyrelsen och när det gäller tillsyn inom Försvarets verksamhetsområden är det Generalläkaren. Ansvar för tillsynsvägledning har Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet.

I tillsynen ingår att granska att balkens bestämmelser om det generella biotopskyddet och strandskyddet följs. För skyddade områden ingår även att granska att beslutade föreskrifter följs. Inom ett skyddat område finns ofta verksamheter som omfattas av andra bestämmelser i miljöbalken. Andra tillsynsmyndigheter än den myndighet som har tillsynen över det skyddade området kan därför vara inkopplade. En konsekvens av detta är att det kan uppstå situationer där ansvaret för tillsyn löper *parallellt*, det vill säga då flera tillsynsmyndigheter har tillsynsansvar för samma tillsynsobjekt men för olika områden. Ett exempel kan vara att det i ett skyddat område bedrivs jordbruk som omfattas av bestämmelserna i 9 och 12 kap. miljöbalken.

Tillsynen är till stor del händelsestyrd vilket innebär att tillsynen styrs av yttre händelser, såsom klagomål, och därmed inte av tillsynsmyndighetens planering. Rådgivning till berörda enskilda är också en viktig del. I tillsynen ingår dessutom att lämna information till allmänheten bland annat för att minska risken att allmänhet ska skada naturvärden. Svårigheter inom tillsynen är bland annat att det är relativt vanligt att den som har begått en överträdelse förblir okänd, och det är få överträdelser som leder till straff. De skador som uppkommer kan vara irreversibla. Det saknas en samlad lägesbild, till exempel i vilken utsträckning de skyddade områdena är hotade samt ett mål för vad tillsynen ska åstadkomma.

Alla kommuner i landet har någon form av skyddade områden. Skyddets omfattning varierar kraftigt.

De som berörs av tillsynen är företag av olika storlek och enskilda.

Tabell 5.2 Antal skyddade områden

Typ skyddat område	Antal
Nationalpark*	29
Naturreservat*	4 507
Naturvårdsområde*	88
Biotopskyddsområde, skog*	7 743
Biotopskyddsområde, övrigt*	107
Natura 2000*	4 532
Kulturreservat**	43
Vattenskyddsområden***	1 624

* SCB, Skyddad natur 2016-12-31.
** Riksantikvarieämbetet, 2014 – 34 av kulturreservaten har beslutats av länsstyrelser och 9 av kommuner.
*** Antalet vattenskyddsområden år 2015–2016, SCB.

Enligt Naturvårdsverkets tillsynsredovisning för år 2016 angav drygt hälften av kommunerna och 17 av länsstyrelserna att skyddade områden och naturvård ingick i behovsutredningen. Alla de olika typer av skyddade områden som anges i 7 kap. miljöbalken fanns med i tillsynsplanerna. För länsstyrelserna var naturreservat och Natura 2000-områden vanligast och för kommunerna vattenskyddsområden och strandskydd. I vilken grad tillsynen genomfördes enligt tillsynsplanen varierade från inte alls till mellan 75 och 100 procent för både kommuner och länsstyrelser. Huvuddelen av de kommuner som angav personresurser för naturvårdstillsyn hade mindre än 1 årsarbetskraft för detta. Länsstyrelserna hade sammanlagt 21 årsarbetskrafter för denna typ av tillsyn. Variationer mellan länsstyrelserna låg mellan 0,3 och 4 årsarbetskrafter.

Skogsstyrelsen besöker biotopskyddsområden regelbundet för att se till att inga skadliga åtgärder vidtagits, för att säkerställa att området är ordentligt utmärkt och för att bedöma behov av naturvårdande skötselåtgärder. Ansökningar om dispens för utförande av skadlig åtgärd är ca 25 stycken per år. När det gäller tillsyn av kulturreservat gjorde Riksantikvarieämbetet en undersökning år 2014. Då svarade de länsstyrelser och några av de kommunerna som har operativ tillsyn att de utfört någon form av tillsyn under de senaste tre åren.

Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen kan inte ta ut avgift för tillsynen när det gäller områdesskydd, däremot kan de ta ut avgift för att hantera dispenser. Kommunerna har möjlighet att fastställa en taxa som medger att en tillsynsavgift tas ut för tillsyn inom områdes-

skydd. När det gäller kulturreservat kan avgift tas ut i vissa ärenden om dispens från kulturreservatsföreskrifter. Enligt Riksantikvarieämbetet har inte någon avgift för tillsyn av kulturreservat tagits ut vid något tillfälle, av någon myndighet.

5.2.2 Artskydd

Bestämmelserna om artskydd enligt 8 kap. miljöbalken omfattar fridlysning och kommersiella aktiviteter och CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora).

Den operativa tillsynen bedrivs i huvudsak av länsstyrelserna. I de delar artskyddet hanteras inom samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan tillsynen vara överlåten till en kommun. När det gäller skogsbruksåtgärder är Skogsstyrelsen tillsynsmyndighet. Generalläkaren har tillsyn över artskyddet inom Försvarets verksamhetsområden. Ansvar för tillsynsvägledning har Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

I arbete med tillsyn över 8 kap. miljöbalken kan det förekomma att ansvaret för tillsynen löper parallellt i förhållande till exempelvis 7, 9, 11, 12 och 14 kap. miljöbalken. Ett exempel är byggandet av en skogsbilsväg, och avverkning för denna, som ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Samrådet handläggs av Skogsstyrelsen och om området innehåller fridlysta växter eller djur har länsstyrelsen operativ tillsyn över artskyddet. Parallellt tillsynsansvar för tillsyn över artskyddsfrågor kan också finnas på samma sätt som beskrivits när det gäller tillsyn enligt 7 kap. miljöbalken.

För en effektiv tillsyn behövs ett väl fungerande internt samarbete inom länsstyrelsen. Större djurparker och tropikhus intar en särställning genom att de omfattas av många olika lagstiftningar och har en komplex verksamhet. Det finns en stor kunskapsbrist om bestämmelserna hos både verksamhetsutövare och allmänhet. Länsstyrelsernas förebyggande tillsyn av artskyddet i form av informationsspridning har därför stor betydelse. Det ökar förståelsen för artskyddet och kan minska risken för artskyddsbrott. Nationellt framtaget informationsmaterial ger förutsättningar för en mer likartad tillämpning av artskyddsbestämmelserna.

De som berörs av tillsynen är företag av olika storlek och enskilda.

Antalet tillsynsobjekt var 330 stycken år 2015 enligt Naturvårdsverkets tillsynsredovisning för år 2016.

De tillsynsuppföljningar inom artskydd som Naturvårdsverket gjort sedan år 2005 har visat att tillsynen inom artskydd ligger på en låg nivå på alla länsstyrelser. Naturvårdsverket har emellertid bedömt att länsstyrelsernas arbete med artskydd har förbättrats och fortsätter att förbättras. Enligt Naturvårdsverkets tillsynsredovisning för år 2016 ingår artskydd ofta i länsstyrelsernas behovsutredning men inte alltid. I vilken grad tillsynen utförs enligt tillsynsplanen varierar från mindre än 25 procent till mer än 75 procent. De redovisade resurserna för artskyddstillsyn var mycket begränsade. Sammanlagt hade länsstyrelserna 2,5 årsarbetskrafter för denna typ av tillsyn. Antalet årsarbetskrafter varierade mellan 0 och 0,4 per länsstyrelse.

Avgift kan tas ut för tillsyn enligt 7 kap. 2–3 §§ förordning om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

5.2.3 Miljöfarlig verksamhet

Bestämmelserna enligt 9 kap. miljöbalken omfattar användning av mark, byggnader eller anläggningar som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten eller som innebär olägenhet för människors hälsa eller miljön. Miljöfarliga verksamheter regleras i miljöprövningsförordningen (2013:251) och delas in i A, B och C-verksamheter:

– A-verksamheter tillståndsprövas av mark- och miljödomstol. De är ofta större verksamheter med omfattande miljöstörningar och komplex verksamhet. Berörs ofta av EU-direktiv.

– B-verksamheter tillståndsprövas av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. De är verksamheter med mellanstor miljöstörning och medelkomplex verksamhet. Vissa verksamheter berörs av EU-direktiv.

– C-verksamheter anmäls till kommunens miljökontor. De är verksamheter med liten miljöstörning och enklare typ av verksamhet.

Det finns även så kallade U-verksamheter. Det är mindre verksamheter som kan medföra miljöstörning som exempelvis jordbruk, mekaniska verkstäder, mindre plastindustrier och enskilda avlopp.

Den operativa tillsynen bedrivs i huvudsak av länsstyrelserna och kommunerna samt Generalläkaren när det gäller Försvarets verksamheter. U-objekten utgör generellt sett en stor andel av tillsynsobjekten i en kommun. Därutöver har Strålsäkerhetsmyndigheten ansvaret för operativ tillsyn över verksamheter med joniserande samt icke-joniserande strålning. De verksamheter som omfattas är allt från kärnkraft till sjukvårdsinrättningar och veterinärer som använder röntgen. Vidare har SGU ansvar för operativ tillsyn över geologisk lagring av koldioxid, men det finns ingen sådan verksamhet i dag och därmed bedrivs ingen operativ tillsyn i detta avseende. Ansvar för tillsynsvägledning har Naturvårdsverket samt inom respektive sakområde även Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Energimyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Tillsyn kan ske på plats och utföras som detaljtillsyn eller som så kallade systemtillsyn som är tillsyn av verksamhetsutövarens egenkontroll. Oftast sker en kombination av båda. Det är också vanligt med skrivbordstillsyn vilket innebär en granskning av miljörapporter, bedömning av analysresultat, rapportering av utsläppsuppgifter m.m. Projektinriktad tillsyn förekommer både i regional och i nationell samverkan.

U-verksamheterna omfattas inte av någon informationsplikt vilket gör det svårt för kommunen att känna till dem. Det är inte ovanligt att denna typ av objekt inte tillsynas regelbundet. Ofta bedriver kommunerna denna tillsyn kampanjvis, exempelvis genom att årligen gå igenom områden med små industrier eller följa upp klagomål områdesvis.

De som berörs av tillsynen är företag av olika storlek och enskilda personer. Kommunen kan vara verksamhetsutövare för en miljöfarlig verksamhet, till exempel avloppsreningsverk och förbränningsanläggningar.

Tabell 5.3 Antal tillsynsobjekt, miljöfarlig verksamhet 2016

Typ av verksamhet	Totalt	Länsstyrelser	Kommuner
A och B	5 800	1 973	3 827
– varav IED	1 300		
C	23 800		20 000
U			58 800*
Enskilda avlopp			690 000**

* Kända U-verksamheter som finns i kommunernas tillsynsregister år 2016.
** SCB, antalet fastigheter med enskilda avloppsanläggningar som har toalettavloppsvatten påkopplat, uppgifter från fastighetstaxeringen 2014.

Enligt Naturvårdsverkets tillsynsredovisning för år 2016 varierar det stort hur många miljöfarliga verksamheter som länsstyrelser och kommuner har ansvar för. Medianen för kommunerna var 10 tillståndspliktiga verksamheter respektive 63 anmälningspliktiga verksamheter. För länsstyrelserna var medianen 64 tillståndspliktiga verksamheter. Det var också en stor spridning i antalet personresurser för tillsynen av miljöfarliga verksamheter. Majoriteten av kommunerna hade 2 årsarbetskrafter eller mindre. I övrigt fördelar sig svaren från inga personresurser alls (en svarande) till fler än 10 årsarbetskrafter (25 svarande). På länsstyrelserna var fördelningen 0,8 till 7,2 årsarbetskrafter.

På tillståndspliktiga verksamheter sker tillsyn i huvudsak årligen. På icke-tillståndspliktiga verksamheter sker tillsynen mindre frekvent, i en fallande skala för C och U-verksamheter. Av Näringslivets regelnämnds enkät till kommunerna år 2016 framgår att 61 procent av de kommuner som svarade på enkäten uppgav att de genomförde tillsyn varje år på plats enligt det tillsynsexempel som användes (anmälningspliktig biltvätt). 25 procent av kommunerna hade förkortat intervallet mellan tillsynsbesöken sedan år 2012 (*Miljöfarlig verksamhet, Tillämpning, avgifter, tillsyn och samordning*, 2016).

Avgift kan tas ut för tillsyn över miljöfarlig verksamhet. Avgifterna skiljer sig åt beroende på om verksamheten är tillståndspliktig eller inte. De skiljer sig också åt beroende på om länsstyrelsen eller kommunen är tillsynsmyndighet eftersom kommunerna själva bestämmer sina taxor. Det är också en skillnad på avgifterna mellan kommunerna. När det gäller Strålsäkerhetsmyndighetens tillsyn betalar tillståndshavare en årlig avgift för myndighetens tillsyn inom respektive område kärnsäkerhet och strålskydd.

5.2.4 Hälsoskydd

Bestämmelser i 9 kap. miljöbalken om hälsoskydd syftar till att reglera olägenheter för människors hälsa framför allt i samband med användning av en byggnad som bostäder och lokaler för allmänna ändamål men också i verksamheter som bassängbad och så kallad yrkesmässig hygienisk behandling, såsom tatuering, piercing och liknande.

Det är kommunerna som bedriver den operativa tillsynen samt Generalläkaren inom Försvarets verksamheter. Ansvar för tillsynsvägledning har Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen inom sina respektive ansvarsområden.

De som berörs av tillsynen är företag av olika storlek, fastighetsägare som hyr ut bostäder, bostadsrättsföreningar och enskilda. Kommunen är i många fall verksamhetsutövare för till exempel skolor, förskolor, olika typer av boende och bassängbad.

Tillsyn sker oftast efter klagomål. Det är inte vanligt med planerad och uppsökande tillsyn. Men det finns kommuner som genomför planerad tillsyn i bostäder i särskilt utsatta områden. Vissa verksamheter är anmälningspliktiga som till exempel yrkesmässigt hygienisk behandling som innebär risk för blodsmitta, bassängbad, förskolor och grundskolor. När det gäller dessa typer av objekt förekommer både planerad och händelsestyrd tillsyn samt projekt. Kommunen har svårt att få kännedom om allmänna lokaler som inte är anmälningspliktiga innan eventuella problem uppkommer. Svårigheter i tillsynen när det gäller bostäder är bland annat att tillsynsobjektet utgör enskildas bostad vilket innebär att särskild respekt för privatlivet behövs.

Enligt Naturvårdsverkets tillsynsredovisning för år 2017 hade kommunerna totalt ca 238 000 anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter i sina register. Det finns dessutom ett stort antal hälsoskyddsobjekt som inte är anmälningspliktiga. De kommuner som svarat på Naturvårdsverkets frågor hade tillsamman 393 årsarbetskrafter för hälsoskyddstillsyn. Av Naturvårdsverkets tillsynsredovisning för år 2016 framgår att huvuddelen av de kommuner som svarade hade 2 årsarbetskrafter eller mindre för hälsoskyddstillsynen.

Det är möjligt att ta ut avgift för tillsynen. Det är vanligt att kommunerna anser att det är svårt att debitera hela kostnaden för tillsyn, liksom vid klagomålsärenden inom bostadstillsynen. Kostnadstäckningsgraden för tillsynen är för merparten av de kommuner som svarat 30–60 procent.

5.2.5 Verksamheter som orsakar miljöskador

Bestämmelser i 10 kap. miljöbalken om verksamheter som orsakar miljöskador gäller verksamhetsutövares skyldighet att avhjälpa skador på miljön som orsakats på en fastighet. Det krävs att en förorening är konstaterad och att den riskerar att medföra skada på människors hälsa eller på miljön för att ansvar för efterbehandling ska föreligga. När det gäller privata bostadsfastigheter finns en viss inskränkning i fastighetsägarens skyldighet att åtgärda föroreningsskador enligt 10 kap. 3 § miljöbalken.

Det är länsstyrelserna och kommunerna som ansvarar för den operativa tillsynen samt Generalläkaren inom Försvarets verksamheter. Naturvårdsverket samordnar arbetet och Sveriges geotekniska institut kan bistå med expertstöd. Ansvar för tillsynsvägledning har Naturvårdsverket och Stålsäkerhetsmyndigheten.

De som berörs av tillsynen kan vara företag av olika storlek och enskilda. Kommunen kan också vara berörd som markägare eller ansvarig för en verksamhet som har förorenat ett område. Det är vanligt när det gäller förorenade områden att det inte går att hitta någon ansvarig verksamhetsutövare eller markägare. Dessa områden utgör ändå tillsynsobjekt som bör bli föremål för tillsynsinsatser. Tillsynsuppgiften kan då bestå i att inledningsvis samla och sammanställa data om förhållandena på och omkring tillsynsobjekten som underlag för en riskbedömning. Efter genomförd riskbedömning innebär tillsynsuppgiften att se till att undersökningar och åtgärder kommer till stånd. Undersökningar kan utföras av tillsynsmyndigheten.

Det är vanligt med projekt inom detta tillsynsområde. Det kan till exempel vara fråga om olika informationsinsatser, metodikutveckling i form av utbildningar, gemensamma branschprojekt, framtagande av checklistor och liknande.

Tabell 5.4 Antal tillsynsobjekt, förorenade områden

Kända objekt	Totalt	Länsstyrelser	Kommuner	Generalläkaren
Registrerade objekt	83 168			
Med utpekad myndighet	42 746	2 818	39 370	558

Källa: Utdrag EBH-stödet. Nationell databas över potentiellt och konstaterat förorenade områden i Sverige, 2017-06-09.

I den nationella databasen (EHB-stödet) över förorenade områden har ca 1 000 objekt hög prioritet i tillsynsarbetet och ca 14 000 något lägre prioritet i tillsynsarbetet. De operativa tillsynsmyndigheterna bedriver tillsyn i de ärenden som kommer in och de kan vara lägre prioriterade utifrån nationell prioritering och utgöra lägre risk för hälsa och miljö.

Enligt Naturvårdsverkets tillsynsredovisning för år 2016 hade huvuddelen av kommunerna mindre än 1 årsarbetskraft avsatta för tillsyn av förorenade områden och efterbehandling. Enligt Naturvårdsverkets tillsynsredovisning för år 2017 hade länsstyrelserna 2016 sammanlagt 25,5 årsarbetskrafter för tillsyn av förorenade områden och miljöriskområden. Under år 2016 fördelade Naturvårdsverket 43,9 miljoner kronor för förstärkning av länsstyrelsernas tillsyn. I detta ligger förutom tjänster för förstärkt tillsyn även en tillsynssamordnare för länens tillsynsarbete, samordning av juristsamverkansgruppen och rättsfallssamlingen, drift av databasen EBH-stödet och webbplatsen EBH-portalen samt expertstöd för tillsynsmyndigheter via Statens geoteknisk institut. Naturvårdsverket har årligen fördelat ut medel till länsstyrelserna från ramanslaget för sanering och återställning av förorenade områden (1:4) för tillsyn av förorenade områden. Medlen är avsedda att vara en förstärkning till länsstyrelsernas ordinarie tillsynsarbete. Naturvårdsverket har i 2016 års bidragsbeslut gjort ett förtydligande om detta. Trots det utgjorde bidraget från Naturvårdsverket, precis som år 2015, huvuddelen av finansieringen av tillsynen i flera län.

I den mån det finns en ansvarig verksamhetsutövare kan en avgift tas ut för tillsyn.

5.2.6 Vattenverksamhet

Bestämmelser om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken avser vattenkraftverk, dammar och andra anläggningar i vattenområden, vattenuttag, grävning och utfyllnad i vattenområden samt åtgärder som utförs för att avvattna mark.

Den operativa tillsynen utförs i huvudsak av länsstyrelserna, i enstaka fall är tillsynen överlåten till kommunerna. Ansvaret för tillsynsvägledningen har Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Svenska kraftnät.

Tillsyn genomförs både som skrivbordstillsyn och platsbesök. Eftersom bedömning av tillståndsplikten för en åtgärd sker i det enskilda fallet finns ett behov att göra bedömningar av miljöförhållandena på den specifika platsen. Tillsynsmyndigheten måste därför göra en avvägning av hur mycket information som ska krävas från verksamhetsutövaren i förhållande till åtgärdens omfattning. Handläggningen av tillsynsärenden blir lätt komplex då enskilda intressen berörs samt eftersom bedömningar i det enskilda fallet av vilken påverkan åtgärden får på miljön kan var svår att göra.

Svårigheter i tillsynen är bland annat att många verksamheter saknar tillstånd eller har gamla tillstånd med omoderna villkor. Generellt finns ingen föreskriftsrätt inom vattenverksamhetsområdet, undantaget är dammsäkerhet. Det finns inte heller krav på miljörapport vilket gör att det är svårare att ha en ”löpande” kontroll av vissa typer av vattenverksamheter. Krav finns däremot på en årlig dammsäkerhetsrapport som ska innehålla information om en damms egenskaper och de åtgärder som vidtas för att förhindra haveri samt skador till följd av ett sådant haveri (8 § förordning, 2014:214, om dammsäkerhetsrapport).

De som berörs av tillsynen är företag av olika storlek, samfälligheter och enskilda.

Tabell 5.5 Antal tillsynsobjekt, vattenverksamheter

Typ av verksamhet	Antal
Vattenkraftverk	2 000*
Markavvattning	57 000**
Dammar totalt	ca 11 000***

Källa: * Vattenkraftens regler, bidrag och värde för elsystemet, Energimyndigheten 2016:11.
** SOU2014:35.
*** SMHI, Svenskt Vattenarkiv.

Förutom de ovan redovisa verksamheterna finns ett okänt antal tillståndsgivna vattenuttag, tillståndsgivna utfyllnader och muddringar samt anmälda vattenverksamheter eller andra åtgärder utförda utan tillståndsprövning. Antalet dammanläggningar där ett dammhaveri kan få betydande konsekvenser för samhället uppskattas vara mellan 550 och 600 stycken.

Enligt Naturvårsverket tillsynsredovisning för år 2017 hade länsstyrelsernas sammanlagt 56,7 årsarbetskrafter för tillsyn av vatten-

verksamheter. Vattenverksamheter som behöver återkommande tillsyn ska finnas med i myndigheternas register. 20 länsstyrelser kunde uppge antalet utifrån sina register. Enligt Naturvårdsverkets tillsynsredovisning för år 2017 angav 20 länsstyrelser att vattenverksamheter ingick i deras respektive behovsutredning år 2016. I Naturvårdsverkets tillsynsredovisning för år 2016 svarade hälften av länsstyrelserna att mellan 76 och 100 procent av den planerade tillsynen hade genomförts år 2015.

Nya dammsäkerhetsbestämmelser trädde i kraft år 2014, vilket innebar ett ökat arbete för länsstyrelsen med att besluta om dammsäkerhetsklass för dammar med stora konsekvenser för samhället. Detta arbete kommer att pågå till år 2018. Svenska kraftnät har gjort en sammanställning av länsstyrelsernas tillsyn av dammsäkerhet och kunde konstatera att den hittills har varit begränsad, sammantaget har länsstyrelserna använt ca 1,2 årsarbetskrafter för tillsyn över dammsäkerhet.

En timbaserad tillsynsavgift kan tas ut vid tillsyn av vattenverksamhet. Enligt en undersökning av Havs- och vattenmyndigheten var avgiftsuttaget mycket lågt.

Från och med år 2016 tas en årlig tillsynsavgift ut för dammar som är klassificerade i dammsäkerhetsklass A, B och C, samt en timbaserad avgift om ytterligare tillsyn krävs. Länsstyrelserna får disponera denna avgiftsinkomst till skillnad mot den timbaserade avgiften som tas ut vid tillsyn av annan vattenverksamhet.

5.2.7 Jordbruk och annan verksamhet

Bestämmelserna i 12 kap. miljöbalken om jordbruk och annan verksamhet gäller bland annat markanvändning och miljöhänsyn i jordbruket.

En verksamhet eller åtgärd som riskerar att väsentligt ändra naturmiljön, och som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken, ska enligt 12 kap. 6 § miljöbalken anmälas för samråd hos den myndighet som utövar tillsynen. Länsstyrelsen, Skogsstyrelsen och Generalläkaren tar emot och handlägger anmälan för samråd. Länsstyrelsen ansvarar för vilthägnsfrågorna och att ta jordbruksmark ur produktion samt tillsyn enligt

föreskrifter om natur- och kulturvärden. Ansvaret för tillsynsvägledning har Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen.

Enligt Naturvårdsverkets tillsynsredovisning för år 2016 hade länsstyrelserna sammanlagt avsatt 20,7 årsarbetskrafter för samråd enlig 12 kap. 6 § miljöbalken.

När det gäller Skogsstyrelsen ansvarsområde tas ca 4 000 ärenden upp för samråd årligen. Endast ett fåtal leder till beslut, de flesta samråd avslutas i stället med råd om anpassningar av åtgärden. Råden är inte juridiskt bindande.

När det gäller tillsynen av miljöhänsyn i jordbruket är det i huvudsak kommunerna som är tillsynsmyndighet. I det fall ett jordbruksföretag är en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet och tillsynen inte är överlåten är länsstyrelsen tillsynsmyndighet.

Tillsyn sker genom inspektioner på främst djurhållande företag som är klassade som miljöfarliga verksamheter. Viss tillsyn sker även på växtodlingsgårdar samt växthus- och plantskolor. Tillsyn på jordbruksföretag innefattar ofta kontroll av bestämmelser inom ett flertal tillsynsområden. Tillsynen utgörs bland annat av egenkontroll, dokumentation, kontroll av förvaring och hantering av växtskyddsmedel och gödselmedel, spridningsutrustning för växtskyddsmedel och cisterner. Skrivbordstillsyn kan utföras när det gäller dokumentationskraven. Det är inte ovanligt att mindre kommuner utför all jordbrukstillsyn som ett tillsynsprojekt under ett år och sedan inte besöker företagen på några år.

Antalet jordbruksverksamheter varierar över landet. Flertalet kommuner har dock jordbruk. Antalet företag är ca 70 000 stycken i 30 olika branscher.

Jordbruksverket har i nuläget inga data över genomförd tillsyn eller avsatta resurser. Från och med år 2016 kommer Jordbruksverket att delta i Naturvårdsverkets uppföljning och rapportering av utförd tillsyn vilket på sikt kommer leda till ett bättre underlag om utförd tillsyn inom Jordbruksverks ansvarsområde.

Avgifter kan tas ut för tillsyn i den del den rör miljöhänsyn i jordbruket.

5.2.8 Genteknik

Bestämmelser i 13 kap miljöbalken om genteknik gäller innesluten användning och avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer (*GMO*) och mikroorganismer (*GMM*).

Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket och Arbetsmiljöverket har ansvar för operativ tillsyn och tillsynsvägledning inom sina respektive sakområden. Naturvårdsverket och Genteknikämnden har enligt förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön centrala och samordnande uppgifter för kontrollen av genetiskt modifierade organismer.

Arbetsmiljöverket – innesluten användning

Totalt finns ungefär 650 anmälda verksamheter med GMM. Bland de ca 100 verksamhetsutövare som har anmält minst en GMM-verksamhet hittar vi gymnasieskolor, bioteknikföretag, universitet och statliga forskningsinstitut. Det finns 15–20 verksamheter i den näst högsta och högsta skyddsnivån. Fysiska besök i anläggningar sker oftast med anledning av en inkommen anmälan eller ansökan. Årligen rör det sig om en handfull inspektioner. När det gäller Arbetsmiljöverkets tillsyn tas inga avgifter ut.

Havs- och vattenmyndigheten – vattenlevande organismer

Det finns nio verksamhetsutövare med tillstånd till innesluten användning av genetiskt modifierade vattenlevande organismer och fyra verksamhetsutövare där tillståndet gått ut. Bedömning är att det inte förekommer någon avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade vattenlevande organismer i landet och inte heller att det sker utsläppande på marknaden av produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer.

Jordbruksverket – genetiskt modifierade växter

Det finns ett 30-tal anläggningar som har tillstånd till innesluten användning av genetiskt modifierade växter (GMO), de flesta är universitet och högskolor. Varje anläggning har särskilda villkor att följa i beslut eller egna rutindokument. Tillsynen går ut på att se om verksamhetsutövare genomför skyddsåtgärder och följer uppsatta villkor. Tillsyn görs åtminstone två gånger under en femårsperiod.

De senaste åren har det odlats med GMO på försök på ett tiotal fält årligen. Det är främst universitet som har dessa tillstånd. Det utförs tillsyn av dessa varje år. Dessutom tillsynas tidigare års försöksplatser. Tillsynen är en kombination av skrivbordskontroll och fältbesök.

I Sverige har det förekommit kommersiella odlingar 2010–2014. Då utfördes tillsyn av alla fält årligen och ca 50 procent av fälten tillsynades upp till fyra år efter avslutad odling. Det som kontrolleras är både villkor i beslutet och de så kallade samexistensreglerna. Även denna tillsyn är en kombination av skrivbordskontroll och fältbesök.

Övriga centrala myndigheter

Skogsstyrelsen har inte bedrivit någon tillsyn av fältförsök med genetiskt modifierade träd. Vad gäller utsläppande på marknaden, det vill säga kommersiell odling, har inga GM-träd avsedda för virkesproduktion godkänts av EU. Därför har varken Skogsstyrelsen eller motsvarande myndigheter i andra EU-länder bedrivit någon sådan tillsyn.

Kemikalieinspektionen har haft ett tillsynsärende. Läkemedelsverket har haft tillsyn över ett flertal kliniska försök.

5.2.9 Kemiska produkter och biotekniska organismer

Bestämmelser i 14 kap miljöbalken om kemiska produkter och biotekniska organismer gäller hantering, införsel och utförsel av sådana produkter, godkännande av bekämpningsmedel, produktinformation m.m. En stor del av regelverket är EU-direktiv eller EU-förordningar.

Kemikalieinspektionen har operativ tillsyn över primärleverantörers utsläppande på marknaden. Det är företag som tillverkar eller för in kemiska produkter, varor eller bekämpningsmedel till Sverige

och säljer dessa vidare. När det gäller varor har Kemikalieinspektionen tillsyn över primärleverantörernas försäljning och Kemikalieinspektionen och kommunerna ett delat tillsynsansvar över den övriga försäljningen, det vill säga varor som köpts av svenska leverantörer. Kommunerna har operativ tillsyn över butikers och grossisters försäljning av kemiska produkter och bekämpningsmedel förutsatt att de är köpta av svenska leverantörer.

Ansvaret för tillsynsvägledning har Kemikalieinspektionen, Boverket, Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska stödja Kemikalieinspektionen i tillsynsfrågor om kemiska produkters brandfarliga, explosiva och oxiderande egenskaper.

Vid tillsynen kontrolleras att produkter och varor som släpps ut på den svenska marknaden inte innehåller förbjudna ämnen, att kemiska produkter är korrekt anmälda till produktregistret, att bekämpningsmedel är godkända, att bekämpningsmedel och andra kemiska produkter är rätt klassificerade och att informationskraven i form av märkning och säkerhetsdatablad är uppfyllda. Det finns färre regler för varor än för kemiska produkter. En stor andel av inspektionerna sker brevledes. Alla besöksinspektioner föranmäls.

Kommunerna och länsstyrelserna har operativ tillsyn över användningen av kemikalier i miljöfarliga verksamheter. Exempel på kontrollområden är att de farliga kemikalier som används faller in under de användningsområden som anges i säkerhetdatabladet och att risker som beskrivits hanteras på ett riktigt sätt. Kommunen och länsstyrelsen ska även kontrollera att förbjudna ämnen inte används och att verksamheten sköter sin egenkontroll och arbetar för att substituera farliga kemikalier.

År 2016 fanns det 2 349 företag registrerade i produktregistret. Det fanns 709 godkända bekämpningsmedel. Det finns inget registreringskrav för varuföretag men uppskattningsvis rör det sig om minst 100 000 företag. Kemikalieinspektionen genomförde år 2016 totalt 759 inspektioner varav 96 var besöksinspektioner. Av dessa inspektioner gällde 389 tillsyn över kemiska produkter, 109 tillsyn över bekämpningsmedel och 261 tillsyn över av varor. Varje år genomförs ett stort antal analyser inom tillsynen på varusidan. Däremot analyseras inte i så stor utsträckning allmänkemikalier eller bekämpningsmedel (Kemikalieinspektionen, *Årsredovisning* 2016).

Kemikalieinspektionen samlar årligen in uppgifter om föregående års kommunala tillsyn inom ett antal regelområden. För år 2014 framgår att av de 250 kommuner som har rapproterat hade 99 genomfört tillsyn enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach). När det gäller tillsyn av växtskyddsmedel kontrollerades 3 939 företag. När det gäller marknadskontroll visade svar från 213 kommuner att de sammanlagt hade genomfört 546 marknadskontroller av kemiska produkter eller varor riktade till konsumenter. Ett fåtal kommuner bedriver tillsyn enligt direktivet (2004/42/EG) av den 21 april 2004 om flyktiga organiska ämnen i färg och lack. Under år 2016 gjorde 26 kommuner sammanlagt 200 inspektioner av företag som omfattas av detta direktiv.

Kemikalieinspektionens tillsyn finansieras delvis av kemikalieavgifter och bekämpningsmedelsavgifter. Kommunerna kan genom sin taxa ta ut avgifter för sin tillsyn över försäljning av kemiska produkter och hantering av kemikalier hos miljöfarliga verksamheter.

Arbetsmiljöverket har ansvar för operativ tillsyn när det gäller viss hantering av bekämpningsmedel klass 1 samt tillsyn över att släppa ut, tillhandahålla eller ta i drift utrustning som är avsedd för hantering av växtskyddsmedel. I dag finns det träimpregneringsmedel i klass 1. Antalet impregneringsanläggningar som hanterar klass 1-medel är ca 25 stycken (Arbetsmiljöverket, *svar till utredningen*, 2016).

Transportsstyrelsen har ansvar för operativ tillsyn av fartyg när det gäller användning av marina bränslen enligt ett antal EU-förordningar. Kontroll av köldmedia ombord på fartyg ingår i den årliga besiktningen. En kontroll görs av att verksamhetsutövaren har haft en oberoende kontrollant hos sig och att en årsrapport lämnas till myndigheten. De delar av förordningen (2015:18) om fartygsåtervinning som omfattar Transportstyrelsens tillsyn har inte trätt i kraft. Därför bedrivs ingen tillsyn inom detta område. När det gäller köldmedia rör det alla svenska fartyg som har certifikat och därigenom genomgår regelbunden tillsyn, det vill säga ca 1 100 fartyg och ca 500 hamnstatskontroller av utländska fartyg. Kontroll av svavelhalt görs främst av utländska fartyg vid hamnstatskontroll, totalt ca 300 fartyg. Det går att ta ut en avgift för denna kontroll. När det gäller kontroll av köldmedia omfattas det av den årsavgift

som betalas av alla svenska fartyg som ska ha certifikat (Transportstyrelsen, *svar till utredningen*, 2016).

5.2.10 Avfall och producentansvar

Bestämmelser i 15 kap. miljöbalken om avfall och producentansvar omfattar bland annat kommunens ansvar ifråga om hushållsavfall, producenters ansvar ifråga om till exempel pappers- och elprodukter, gränsöverskridande transporter av avfall och dumpning.

Den operativa tillsynen är uppdelad mellan flera myndigheter.

Ansvar för tillsynsvägledning har Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Socialstyrelsen och Jordbruksverket.

Hantering och förebyggande av avfall

Länsstyrelser och kommunerna har ansvar för de miljöfarliga verksamheter där avfall uppkommer inom sina respektive tillsynsområden. Jordbruksverket godkänner anläggningar för förbränning av animaliska biprodukter, men har bara tillsyn över en del av anläggningarna

Producentansvar

Naturvårdsverket har operativ tillsyn på nationell nivå när det gäller producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter och batterier samt förpackningar och returpapper. Läkemedelsverket ansvarar för tillsyn av producentansvaret för läkemedel. Kommunerna genomför tillsyn av till exempel butiker, restauranger och småföretag för att kontrollera bestämmelserna avseende producentansvaret.

Tillsynen över producentansvaret bedrivs främst genom ”skrivbordstillsyn”. I tillsynen ingår att kontrollera den årliga rapporteringen, utföra tillsyn av insamlingssystemen för elutrustning och att de uppfyller kraven enligt förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, kontrollera att insamlingssystem för batterier är lämpliga, kontrollera att utländska producenter utser representanter och utföra tillsyn över friåkare.

Antalet registrerade tillsynsobjekt inom producentansvaret uppskattas till 10 000 producenter av förpackningar, 2 200 producenter av returpapper och 2 500 producenter som rör elutrustning och batterier. Enligt Naturvårdsverket årsredovisning 2016 var antalet tillsynsärenden när det gäller producentansvar för elektriska produkter och batterier 60 stycken (2015), 36 stycken (2014) och 102 stycken (2013).

Avgifter tas ut från producenter av elutrustning och batterier för tillsyn samt för insamlingssystem.

Gränsöverskridande avfallstransporter

Tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter omfattar hela avfallskedjan. Det innebär att tillsynen sker från det att avfallet uppstått, under transport fram till plats för slutlig återvinning eller bortskaffande. Många myndigheter berörs av tillsynen. Här kan nämnas Naturvårdsverket, länsstyrelser, kommuner, polis, tull, åklagare och i vissa fall även kustbevakning. Den operativa tillsynen över transporter är koncentrerad till fem länsstyrelser. Naturvårdsverket samordnar arbetet på nationell nivå.

Tillsynsobjektet kan vara en anläggning som exporterar eller importerar avfall, en bilskrotare eller elektronikåtervinnare, men även verkstadsindustrier av olika slag. Avfallstransporter på väg eller med tåg, exempelvis vid gränsövergångar, bör också bli föremål för tillsyn. Kontroller i hamnar har också visat sig vara en effektiv tillsynsmetod för att upptäcka olagliga avfallstransporter.

Dumpning

Länsstyrelserna ansvarar för tillsyn över de verksamheter som dumpar från fartyg. Kommunen är tillsynsmyndighet för den dumpning som sker från land.

Dumpning från fartyg är mest vanligt längs västkusten, delar av Skånes kust samt i Stockholmsområdet. I övriga områden förekommer dumpning sällan och i insjöar förekommer det knappt alls. Det som dumpas är uteslutande massor som uppkommer i samband med muddring i vattenområde. Vintertid är frågan om snödumpning, från land till vatten, en vanlig fråga. Varje år beviljas ett 10-tal dispenser men tillsyn utförs sällan.

När det gäller dumpning finns ingen möjlighet att ta ut avgift för tillsynen.

5.3 Hur uppfyller länsstyrelserna och kommunerna kraven i miljötillsynsförordningen?

Av Naturvårdsverket tillsynsredovisningar från år 2016 och 2017 framgår följande.

Det totala antalet tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn och som ska ingå i myndigheternas tillsynsregister uppskattades år 2016 till 203 430 stycken. Det påpekades att det inte var möjligt att ange en exakt siffra för det totala antalet objekt som omfattas av tillsyn enligt miljöbalken, bland annat då myndigheterna inte för sina register på ett enhetligt sätt och att bedömningen av vad som kräver återkommande tillsyn skiljer sig åt. Förutom kända tillsynsobjekt finns det ett stort antal enskilda avlopp, ett stort antal hälsoskyddsobjekt som inte är anmälningspliktiga, mobila verksamheter samt verksamheter och åtgärder av tillfällig natur.

En majoritet av de svarande myndigheterna, både länsstyrelser och kommuner, hade år 2016 en behovsutredning som de anser motsvarar kraven i miljötillsynsförordningen. Majoriteten uppger också att de hade ett register över de tillsynsobjekt som fordrar återkommande tillsyn, en aktuell behovsutredning samt en samlad tillsynsplan. Generalläkaren har i svar till utredningen 2016 angett att myndigheten en behovsutredning och en tillsynsplan. Prioriterade områden enligt nuvarande plan är tillsyn avseende smittskydd, skyddade områden, vattendirektivet, inklusive dricksvatten och förorenade områden.

Av Naturvårdsverkets tillsynsredovisning för år 2017 framgår att en stor del av kommuner och länsstyrelser har angett att andelen planerad tillsyn som hade genomförts under föregående år var mellan 76 och 100 procent. Både länsstyrelserna och kommunerna angav att det finns tillsynsområden som helt eller delvis hade bortprioriterats, men att ett område helt prioriterats bort förekom bara i enstaka fall. Svaren stämde i stor sett med föregående års redovisning.

En majoritet av kommunerna hade under år 2016 genomfört kompetensutveckling för att stärka miljöbalkstillsynen. Det uppskattade antalet dagar var 3 till 5. Länsstyrelsernas redovisade tid för kompe-

tensutveckling för år 2016 var totalt 9 232 timmar gemensamt för naturvård och miljöskydd.

Spridning av tillgängliga personresurser för miljöbalkstillsynen är stor. Detta gäller både kommunerna och länsstyrelserna. Det totala antalet personresurser för tillsyn för de kommuner som svarade på enkäten var för år 2016 1 608 årsarbetskrafter och år 2015 var det 1 578 årsarbetskrafter. Länsstyrelsernas personresurser för tillsyn för år 2016 var totalt 189, 9 årsarbetskrafter, år 2015 var det 176,8 årsarbetskrafter.

Såväl länsstyrelser som kommuner följer upp den egna tillsynen. Majoriteten svarade att uppföljningen hade betydelse för prioriteringen av tillsynen. Den har också betydelse för rekrytering samt den interna kompetensutvecklingen. Ungefär en tredjedel av kommunerna svarade att uppföljningen också påverkar avgifterna.

5.4 Tillsynsvägledning

Centrala myndigheters tillsynsvägledning

Inom ramen för samverkan i Tillsyns- och föreskriftsrådet har Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Folkhälsomyndigheten samordnat sina tillsynsvägledningsplaner. De har gemensamt genomfört en behovsutredning gentemot kommuner och länsstyrelser och därefter samordnat tillsynsvägledande aktiviteter. Samtliga fem myndigheter har tagit fram och beslutat om tillsynsvägledningsplaner för 2016–2018. Dessa finns publicerad på respektive myndighets webbplats och finns länkade från Tillsyns- och föreskriftsrådets sida på Naturvårdsverkets webbplats.

I planerna redovisas det gemensamma arbetssättet och processen samt utgångspunkter för prioritering av de insatser som planerats för perioden. Myndigheterna redovisar hur de arbetar med vägledning med avseende på de olika delarna i tillsynsvägledningsuppdraget, det vill säga råd och stöd, samordning och uppföljning och utvärdering. De anger också prioriterade områden under perioden och specificerar olika aktiviter som planeras under de tre åren. I planerna redovisas också i vilken mån de insatser som fanns med i föregående års vägledningsplan har genomförts.

Övriga centrala myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning är Arbetsmiljöverket, Svenska kraftnät, Boverket, Läkemedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Energimyndigheten och Riksantikvarieämbetet. Flera av dessa myndigheter har också tagit fram eller är på gång med att ta fram tillsynsvägledningsplaner inom sina respektive ansvarsområden trots att det inte är reglerat i miljötillsynsförordningen. De arbetar också på olika sätt med råd och stöd samt samordning av den operativa tillsynen, bland annat genom nationella tillsynsprojekt.

Svenska kraftnät och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap följer upp den operativa tillsynen inom sina respektive områden. Övriga myndigheter följer i mindre utsträckning upp den operativa tillsynen, det sker främst i samband med eventuella tillsynsprojekt.

Länsstyrelsernas tillsynsvägledning

Under flera år har länsstyrelserna i sitt regleringsbrev haft i uppdrag att redovisa sitt arbete med operativ tillsyn, tillsynsvägledning och arbetet inom Miljösamverkan Sverige. Sedan år 2015 redovisas detta till Naturvårdsverket, som ska lämna en samlad redovisning till regeringen. År 2016 hade 16 av länsstyrelserna en plan för sin tillsynsvägledning, det var tre färre än året innan. Samtliga länsstyrelser hade genomfört tillsynsvägledande insatser om miljöfarlig verksamhet och förorenade områden. Ungefär två tredjedelar hade också väglett om hälsoskydd samt avfall och producentansvar (Naturvårdsverket, *Tillsynsredovisning* 2017).

5.5 Samverkan

Det har under åren genomförts ett antal insatser när det gäller samverkan, samordning, utbildning och gemensamma tillsynsprojekt för att främja enhetlighet och effektivisera tillsynen. Syftet har bland annat varit att ta fram, styra och kommunicera gemensamma och generella principer för den operativa tillsynen, tillsynvägledningen och verksamhetsutövarnas eget ansvar. I dag finns förutom det for-

mella Tillsyns- och föreskriftsrådet andra organ för samverkan som Miljösamverkan Sverige och flera regionala organ för miljösamverkan.

Mellankommunal samverkan

Det är relativt vanligt inom miljötillsynen att kommuner bildar gemensam nämnd eller kommunalförbund. Enligt SKL hade år 2014 drygt 60 kommuner bildat gemensamma organisationer med andra kommuner inom miljö- och byggområdet. De flesta samarbeten omfattade två kommuner, men de kan omfatta upp till fem kommuner. Av de 23 samarbetsorganisationer inom miljö- och byggområdet hade 13 gemensam nämnd, 7 var kommunalförbund medan några få hade gemensamt kontor och separata nämnder. Samtliga dessa gemensamma organisationer ansvarade för miljö- och hälsoskydd. Anledningen till samverkan uppgavs vara att handläggningen skulle bli mer effektiv och rättssäker och att kommunen skulle ge bättre service (SKL, *Vägar till samarbete. Mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet*, 2014).

Det är också vanligt med så kallad avtalssamverkan.

Miljösamverkan Sverige

Miljösamverkan Sverige är ett samverkansorgan kring operativ tillsyn och tillsynsvägledning mellan samtliga länsstyrelser, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Havs- och vattenmyndigheten. Samarbetet ska öka samsynen mellan länsstyrelserna och ge en mer enhetlig hantering i tillsynsfrågor över landet. Arbetet ska dessutom stödja länsstyrelserna i rollen som tillsynsvägledare och i den operativa tillsynen.

Miljösamverkan Sveriges har bland annat tagit fram information och underlag i olika frågor, utarbetat handledningar och riktlinjer för tillsyn, genomfört gemensamma informations- och tillsynskampanjer samt hållit i kurser och seminarier. Miljösamverkan Sverige deltar också i ett nätverk med de regionala miljösamverkansorganen.

Under 2016 har två projektledare, 30 länsstyrelsemedarbetare från 15 olika län, tre personer från Naturvårdsverket, två från Havs- och vattenmyndigheten samt en person från vardera Jordbruksverket och Malmö Stad deltagit i de olika projektgrupperna. Under år 2016

pågick sammanlagt åtta olika projekt. Fyra av dem avslutades under året. De fyra återstående projekten fortsätter och kommer att avslutas under år 2017. Alla publicerade rapporter från Miljösamverkan Sverige finns på www.miljosamverkansverige.se.

Regional samverkan om miljötillsyn

Det finns också regional samverkan i många län. Den består i regel av kommunernas miljöförvaltningar, ofta länsstyrelsen, regionförbund/kommunförbund och i vissa fall även landsting/region. I ett par fall ingår kommuner från två län i samma miljösamverkan. Det finns elva aktiva regionala samverkansorgan och två vilande. Syftet med de regionala organen är att effektivisera och stödja de lokala myndigheternas miljötillsyn. De arbetar med tillsynskampanjer, handläggarstöd, information, seminarier och samarbete med andra aktörer. Samverkan finansieras huvudsakligen av kommunerna.

Av Naturvårdsverkets rapport från år 2016 framgick att 95 procent av kommunerna under år 2015 hade deltagit i regional miljösamverkan och att 85 procent hade deltagit i andra nätverk, främst med andra kommuner (*Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen*, 2016).

Tillsyns- och föreskriftsrådet

Tillsyns- och föreskriftsrådet inrättades i samband med att miljöbalken trädde i kraft år 1999. Inledningsvis var samtliga centrala myndigheter representerade, men år 2008 minskades antalet centrala myndigheter till fem. Det är ett rådgivande organ inom Naturvårdsverket för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken samt EU-förordningar och EU-direktiv inom miljöbalkens område. Tillsyns- och föreskriftsrådets organisation och uppgifter framgår av instruktionen för Naturvårdsverket och information om rådet finns på verkets webbplats.

Tillsyns- och föreskriftsrådets kansli ansvarar för ett författningsregister på miljöbalkens område. Registret finns sedan hösten år 2013 på Naturvårdsverkets webbplats. Rådet har ett nyhetsbrev som vid slutet av år 2015 hade ca 1 500 prenumeranter. Bland dessa återfinns miljömyndigheter, verksamhetsutövare, journalister och jurister.

Tillsyns- och föreskriftsrådet har under åren genomfört en rad aktiviteter och seminarier, samlat in och redovisat goda exempel, genomfört uppföljningar samt tagit fram informationsmaterial. Här kan nämnas som exempel *Utvärdering av tillsynsvägledningen avseende miljöbalken* (2013), *Jäv i samband med tillsynsvägledning* (2013), *Metoder i kommunal och regional tillsyn* (2012), *Tillsynsvägledning enligt miljöbalken beskrivning och goda egenskaper* (2011) och *Kollegial granskning av tillsynsverksamhet* (2009).

Andra nätverk

Det finns också specifika nätverk och samverkan inom olika tillsynsområden, som exempel kan nämnas radon och elektromagnetiska fält, förorenade områden och kemikaliefrågor.

Regeringen inrättade år 2016 en samordningsgrupp med myndighetschefer från Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, Livsmedelsverket, SGU och Havs- och vattenmyndigheten för att tidigt kunna upptäcka nya potentiella kemikaliehot.

5.6 Jäv och otillbörlig påverkan

Enligt SKL:s undersökning år 2015 om miljö- och hälsoskyddet i kommunerna är den vanligaste organisationsformen för detta arbete en gemensam nämnd eller förvaltning för miljö-, bygg- och/eller planfrågor. Andelen kommuner med gemensam organisationen har minskat från 55 procent år 2011 till 47 procent år 2015. Andelen kommuner som har miljöfrågorna i samma nämnd som räddningstjänst, fastighet eller teknik har minskat jämfört med år 2011, från 11 till 4 procent.

Av samtliga 290 kommuner uppgavs 9 procent ha en organisation där ansvaret för drift och tillsyn över verksamheter med kommunalt huvudmannaskap hanterades i samma nämnd. Det var en ökning jämfört med år 2011 då motsvarade siffra var 5 procent. Vid sådana organisationer behöver åtgärder vidtas för att organisationerna inte ska strida mot kommunallagens jävsregler.

I Naturvårdsverkets rapport *Effektiv miljötillsyn* redovisas bland annat svaren på en enkät om den operativa tillsynen enligt miljö-

balken som var ställd till kommunala miljöchefer. En fråga som ställdes var om politisk hänsyn påverka tillsynen. Drygt en fjärdedel svarade ja på den frågan. Redovisningen av data från enkäten indikerar att förekomsten av politisk påverkan av tillsynen av regelefterlevnad var mindre i kommuner som har en fristående miljö- och hälsoskyddsnämnd och en separat miljö- och hälsoskyddsförvaltning. Det finns en avsevärt större andel miljöchefer som ville ha mer statlig styrning i de kommuner där politisk påverkan av tillsynen upplevdes förekomma än i de kommuner där sådan påverkan inte förekom (2014).

Fackförbundet Naturvetarna gjordes år 2013 två enkätundersökningar. En var riktad till miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer i kommuner och en till djurskyddsinspektörernas på länsstyrelser. Frågorna avsåg deras arbetsmiljö. En stor andel av miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörerna svarade att de ansåg att kontrolluppdraget fungerade mycket bra eller ganska bra. Av redovisningen framgick att en hög andel av miljö-, hälso- och livsmedelsinspektörer svarade att de hade råkat ut för otillbörlig påverkan. Det framkom också att denna påverkan förekom mer frekvent i mindre kommuner (*Inspektörernas arbetsmiljö i fokus: En ohållbar situation*, 2013).

5.7 Sammanfattande kommentarer

Miljöbalken är ett komplext och omfattande regelverk att ha tillsyn över och intar i jämförelse med andra tillsynsområden en särställning genom sin stora bredd, antalet tillsynsorgan och antalet tillsynsobjekt (SOU 2002:14 s. 28). Till skillnad från många andra tillsynsområden ställer reglerna inte precisa krav på vad som ska göras utan tar sikte på funktion eller vilken effekt som ska åstadkommas, vilket innebär att såväl tillsynsmyndigheten som verksamhetsutövarna har att tolka reglernas innebörd. Dessutom omfattar regelverket alla och en var. Det innebär att det också är en stor skillnad på förutsättningar för regelefterlevnad hos dem som kan bli föremål för tillsyn. Det är inte möjligt att ange en exakt siffra för det totala antalet objekt som omfattas av tillsyn enligt miljöbalken. I tidigare undersökning har det uppskattats att det kan röra sig om upp emot 900 000 möjliga objekt.

Vi kan konstatera att det är svårt att bedöma såväl enhetligheten som effektiviteten eftersom det saknas en samlad och likartad redovisning av grundläggande uppgifter om antalet objekt, behov av tillsyn, avsatta resurser och genomförd tillsyn samt effekter av tillsynen. Vi kan emellertid se att det finns luckor i tillsynstäcket, att viss tillsyn som är angelägen från miljö- och hälsosynpunkt inte prioriteras och att det kan vara svårt att arbeta med tvärsektoriella frågor.

Tillsynsmyndigheterna anger att de har god kompetens för tillsynen, såväl tekniskt som erfarenhetsmässigt, men att det är svårt att rekrytera och att behålla rätt kompetens (Naturvårdsverket, *Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen,* 2016).

Kostnadstäckningsgraden för miljöbalkstillsynen uppgår till 31–60 procent hos majoriteten av kommunerna som redovisat kostnader och intäkter för år 2016. Länsstyrelsernas beräknade kostnader för att utföra den tillsyn som inte kan täckas av avgifter är svår att fastställa men bedöms enligt länsstyrelserna uppgå till flera hundratals miljoner kronor. Länsstyrelserna bedömda behov av tillsyn är väsentligt större än den faktiskt utförda tillsynen (Naturvårdverkets, *Redovisning av myndigheternas intäkter och kostnader 2016 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, 2017).

Det pågår ett utvecklingsarbete av miljötillsynen på flera håll. Det har under åren gjorts en rad förändringar bland annat i syfte att skapa en mer enhetlig och effektiv tillsyn samt att förenkla för företagen. Samverkan har utvecklats inom ramen för Miljösamverkan Sverige och genom de regionala nätverken för miljösamverkan. De olika samverkansorganen har tagit fram vägledningar inom flera olika tillsynsområden och gemensamma tillsynsprojekt har genomförts i syfte att få en mer enhetlig tillämpning. Naturvårdverket har vidare tagit fram en modell för att utveckla en mer samlad uppföljning och utvärdering av länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn. I det arbetet samverkar Naturvårdsverket med flera av de centrala myndigheterna, länsstyrelserna och kommunerna. Insatser har också gjorts inom olika tillsynsområden för att utveckla eller intensifiera tillsynen, till exempel inom ramen för Handlingsplan för en giftfri vardag, Naturvårdsverkets arbete med implementering av industriutsläppsdirektivet, länsstyrelsernas regeringsuppdrag om tillsyn av vattenverksamhet samt en rad nationella tillsynsprojekt.

6 Hur sanktionssystemet fungerar

I detta kapitel beskriver vi hur sanktionssystemet fungerar i dag. Beskrivningen tar sin utgångspunkt i tidigare rapporter om samhällets förmåga att bekämpa miljöbrottslighet. Vi har kompletterat bilden med statistik från Brottsförebyggande rådet, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket samt med praktiska erfarenheter från tillsynsmyndigheter, polis och åklagare.

Underlaget är inte tillräckligt heltäckande för att ge en mer exakt bild av miljöbrottslighetens omfattning. Även om den officiella rättsstatistiken har utvecklats och förbättrats under åren omfattar den inte uppgifter om företagsbot. Polisen bedriver inte någon underrättelseverksamhet på detta område. Tillsynsmyndigheterna är vidare av naturliga skäl inte inriktade på kriminalpolitiska aspekter av miljöproblemen och kan därför inte heller ge en sammanhängande bild av den faktiska miljöbrottsligheten.

6.1 Myndigheternas miljöbrottsbeivrande arbete

6.1.1 Inblandade myndigheter

Misstankar om brott mot miljöbalken utreds av polis och åklagare inom ramen för en förundersökning. Även andra myndigheter får betydelse för samhällets möjligheter att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra misstänkta brott mot miljöbalken. I detta avsnitt beskrivs vilka de är.

Tillsynsmyndigheterna har betydelse för att miljöbrott ska förebyggas, men också för att de ska klaras upp och beivras

Genom information, råd och stöd till verksamhetsutövarna har tillsynsmyndigheterna en viktig roll i att förebygga oavsiktlig miljöbrottslighet och därigenom minska antalet anmälningar.

I huvudsak är det de operativa tillsynsmyndigheterna som upptäcker miljöbrott. Tillsynsmyndighetens prioriteringar och val av metod påverkar således vilka misstankar som polis och åklagare ska utreda. I dag utgör tillsynen till största delen kontakt med etablerade verksamheter. Inkomna klagomål utgör dock en vanlig grund för händelsestyrd tillsyn och kan leda till att miljöbrottslighet upptäcks. De besök som genomförs är till stor del anmälda i förväg.

När en förundersökning har inletts har tillsynsmyndigheten inte en formell roll, men myndigheten kan ändå få betydelse för möjligheterna att utreda och lagföra misstänkt brottslighet. Sådana uppgifter, föremål och undersökningar som kan bevisa att ett brott har begåtts hör till brottsutredningen och faller således under polisens och åklagarnas primära ansvar. Tillsynsmyndigheten har emellertid i de allra flesta fall störst möjligheter att säkra bevisning i samband med en upptäckt. Tillsynsmyndigheternas personal hörs även i stor utsträckning som vittnen eller som sakkunniga i olika tekniska eller naturvetenskapliga frågor under såväl förundersökningen som vid en eventuell rättegång. De bidrar också med specialistkunskap i olika skeden av förundersökningen.

Brottsutredande myndigheter

I dag arbetar polisen när det gäller miljöbrott främst med att utreda efter anmälan

Polismyndighetens arbetsuppgifter i fråga om miljöbrottslighet skiljer sig inte från deras uppdrag när det gäller annan brottslighet. Polisens uppgift är att upptäcka och utreda brott samt förebygga och förhindra nya brott.

I den nya polisorganisationen har den nationella operativa avdelningen (NOA) ett övergripande ansvar för den brottsbekämpande verksamheten och mandat att besluta om insatser och resursförstärkning i hela landet. Avdelningen ansvarar dessutom för ett be-

gränsat antal specifika brottstyper, däribland artskyddsbrott. De sju polisregionerna har ett helhetsansvar för den operativa polisverksamheten. Ansvaret omfattar bland annat ingripandeverksamhet, brottsförebyggande verksamhet, utredningsverksamhet och service. Polisregionerna är indelade i polisområden, som i sin tur är geografiskt indelade i lokalpolisområden. I samtliga polisregioner finns utredningsgrupper på regional nivå som hanterar miljöbrott tillsammans med arbetsmiljöbrott och i vissa regioner även tillsammans med andra specialstraffrättsliga brott.

De miljöbrottsutredare som är utbildade poliser kan användas i brottsutredningar som rör helt andra brottstyper. Vilka misstankar de ska arbeta med styrs ytterst av polisens prioriteringar. Detsamma gäller tillgången till kriminalunderrättelsetjänsten (KUT) och andra funktioner inom myndigheten. På senare år har antalet civilutredare som inte kan arbeta med andra brottsutredningar i samma utsträckning ökat inom miljöbrottsbekämpningen.

Utvecklingen av polisiära arbetsmetoder bedrivs vid sju regionala utvecklingscentrum. Dessa ska bland annat ta fram utbildningar och arbeta med metodfrågor. Utvecklingscentrum för miljöbrott finns i polisregion Nord.

I dag består polisens arbete främst i att utreda redan upptäckta och anmälda miljöbrott (Brottsförebyggande rådet, *Är vi bra på miljöbrott*, 2006, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, *Strategier mot miljöbrott*, 2010). Det genomförs i väldigt liten omfattning några egentliga brottsupptäckande verksamheter. I den tidigare myndigheten bedömdes det finnas förutsättningar för polismyndigheterna att upptäcka och ingripa mot mer allvarliga miljöbrott. Men det saknades prioriteringar, resurser och kunskap i kretsen utanför miljöbrottsutredarna (Rikspolisstyrelsen, *Polismyndigheternas hantering av miljöbrott.* Tillsynsrapport 2013:6).

En särskild enhet vid Åklagarmyndigheten hanterar miljöbrott

År 2009 inrättades en särskild nationell operativ enhet för miljö- och arbetsmiljömål inom Åklagarmyndigheten, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA). Vid enheten handläggs bland annat ärenden om brott mot miljöbalken. Ett av syftena med den nya enheten var att öka enhetligheten i rättstillämpningen och ”freda”

åklagarna. REMA är tillsammans med Riksenheten mot korruption de enda enheter inom Åklagarmyndigheten som är specialiserade genom att handlägga specifika brottsområden. På REMA arbetar för närvarande 21 specialiståklagare (miljöåklagare) som är stationerade i Malmö, Göteborg, Växjö, Jönköping, Stockholm och Östersund.

Enhetschefen och enhetskansliet är för närvarande lokaliserat i Malmö. Där finns också Utvecklingscentrum Malmö som hanterar miljöbrotten. Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum finns på tre platser i landet – Stockholm, Göteborg och Malmö. Deras uppgift är att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden och svara för den samlade kunskapen inom sina ansvarsområden. Rättslig uppföljning och tillsyn bedrivs också här. Misstänkta brott mot kemikalielagstiftningen går via enheten i Malmö innan de går ut på övriga enheter. På så sätt hoppas man åstadkomma en mer enhetlig hantering av ärendena.

Andra myndigheter

Tullverket kontrollerar varuflödet från länder utanför EU för att upptäcka smuggling av varor. Det kontrolleras att varor som deklareras till myndigheten inte är förbjudna att importera eller exportera. Varje år stoppar Tullverket stora mängder miljöfarligt avfall. Tullverket utreder smugglingsbrott och har egna så kallade tullåklagare. Om det rör sig om ett miljöbrott ska alltid en miljöåklagare kopplas in.

Kustbevakningen har bland annat till uppgift att förebygga miljöbrott till sjöss genom miljöövervakning. Myndigheten kan exempelvis bedriva övervakning med hjälp av fartyg och flygplan i naturområden där skyddade arter finns. I arbetet med farligt gods och lastsäkring finns en möjlighet att upptäcka smuggling av skyddade arter. Kustbevakningen utför även fiskeriövervakning och fiskerikontroll av yrkes- och fritidsfiske till sjöss.

Även andra myndigheter kommer i kontakt med miljöbrottslighet. Här kan nämnas räddningstjänst och brandkår, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten samt olika expertmyndigheter som Naturhistoriska riksmuseet och Statens veterinärmedicinska anstalt. Miljöbrottmål hanteras av de allmänna domstolarna.

6.1.2 Ett effektivt rättsväsende förutsätter samverkan mellan berörda myndigheter

Ett effektivt rättsväsende förutsätter samverkan både inom rättsväsendet och med aktörer utanför rättsväsendet. Brottsamverkan på miljöområdet syftar till att förebygga och beivra brott mot miljöbalken (*miljöbrottsamverkan*). I detta avsnitt beskrivs den miljöbrottsamverkan som sker i dag.

Miljöbrottssamverkan sker på lokal och regional nivå; men på olika sätt

Tillsynsmyndigheter och polisen samverkar i enskilda ärenden. Det kan vara fråga om vilka bedömningar som behöver göras eller vilka åtgärder som behöver vidtas i samband med att misstänkt miljöbrottslighet har upptäckts. Det kan också handla om behov av kompetens i enskilda ärenden eller assistans vid inspektioner. Både polis och tillsynsmyndighet tar initiativ till sådan samverkan.

Länsstyrelserna har ett särskilt ansvar för att samverkan mellan de brottsutredande myndigheterna och tillsynsmyndigheter verkligen kommer till stånd (avsnitt 4.3.3). Samverkan fungerar olika över landet. Den genomförs vanligen genom att länsstyrelserna kallar en regional samverkansgrupp med representanter från tillsynsmyndigheter, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. I samverkansgruppen diskuterar man gemensamma frågor och delar viss information. I vissa fall anordnas även gemensamma utbildningar för tillsynsmyndigheterna. Miljöbrottssamverkan finns i dag i 18 län (Naturvårdsverket, *Tillsyn enligt miljöbalken, möjligheter till utveckling och förbättring,* 2016, s. 32). Samverkan utvecklas regionalt och efter olika förutsättningar. Det innebär att formerna, frågorna och intensiteten ser olika ut.

Ett exempel är den så kallade *Emilgruppen*, en samarbetsgrupp mellan tillsynsmyndigheter inom miljöområdet, åklagare och polis i Skåne som verkat sedan år 1995. Gruppens uppgift är att främja samarbetet mellan dessa myndigheter för att förebygga och effektivisera hanteringen av miljöbrott.

Ett annat exempel kan hämtas från *Västra Götaland* där det finns etablerade samverkansformer under länsstyrelsens ledning på olika nivåer och med olika inslag. Årligen hålls ett samverkansmöte

mellan representanter från länsstyrelsen, polis, åklagare, tullen, Kustbevakningen samt ett par kommuner i länet. Denna grupp har bland annat haft till uppgift att arrangera samverkansmöten med deltagande från övriga kommuner på handläggarnivå. Motsvarande träffar har sporadiskt arrangerats med länsstyrelsens miljöhandläggare inom miljöskydd eller naturvård. Under de senaste åren har man i Västra Götaland genom gemensamma initiativ alltmer övergått till projekt- eller temainriktad samverkan för att få en närmare koppling till det operativa arbetet. Som exempel kan nämnas en regional samarbetsgrupp kring olagliga avfallstransporter där länsstyrelsen, åklagarna, polisen, tullen och Göteborgs kommun ingår. Gruppen har verkat under ett antal år och periodvis haft täta träffar.

Pilotutbildningen ”Samverkan – tillsyn och brott”

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har tagit flera initiativ till att utveckla samverkan mellan tillsynsmyndigheter och de brottsutredande myndigheterna. Ett framgångsrikt sådant anses pilotutbildningen *Samverkan – tillsyn och brott* vara. Utbildningen syftade till att miljögöra framtagandet av en operativ samverkansmodell för målstyrd, operativ regional samverkan mellan polis, åklagare och tillsynsmyndigheter. Den var mycket uppskattad av deltagarna och bedömdes bidra till en effektivare miljöbrottssamverkan. Tanken var också att utbildningen skulle kunna spridas till alla regioner, men så har ännu inte skett.

Nationell miljöbrottssamverkan mellan polis, åklagare och andra myndigheter förekommer inom olika områden

Ett samarbetsprojekt mellan Rikspolisstyrelsen och REMA har resulterat i en strategi mot miljöbrott (Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, *Strategier mot miljöbrott,* 2010).

Det finns ett fåtal nationella samverkansorgan där inte bara polis och åklagare ingår, utan även tillsynsmyndigheter och andra berörda myndigheter. Ett exempel finns på området gränsöverskridande olagliga avfallstransporter. Här är behovet av ett fungerande samarbete mellan tullen, polisen, åklagare och tillsynsmyndigheten särskilt framträdande. Det är ofta fråga om brådskande insatser när

sådana transporter upptäcks i anslutning till ombordkörning på färja, utskeppning av containrar eller annan gränspassage. Den ofta mycket komplicerade frågan om vad som är att anse som avfall och vilken avfallsklassificering som gäller styr möjligheten för ett straffrättsligt ingripande och det finns därför ett behov av att länsstyrelsen skyndsamt kan bistå med en sådan bedömning. Under ledning av Naturvårdsverket har en arbetsgrupp med representanter från Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och länsstyrelserna tagit fram en nationell vägledning om ansvarsfördelningen vid hanteringen av illegala gränsöverskridande avfallstransporter som finns tillgänglig på Naturvårdsverkets hemsida. Naturvårdsverket har också startat ett samverkansforum för gränsöverskridande avfallstransporter. Forumet är webbaserat och öppet endast för myndigheter. I forumet ges möjlighet att utbyta erfarenheter och information, diskutera olika frågor, ge synpunkter på framtagna vägledningar, hämta och läsa samlade dokument med mera. Syfte är att stödja samarbetet mellan myndigheter.

Ett annat exempel på nationell samverkan mot en viss typ av brottslighet finner vi på artskyddsområdet. Jordbruksverket genomför regelbundna möten med berörda myndigheter. Det sker också samverkan på informell väg. Här kan nämnas Världsnaturfondens initiativ till en samverkansgrupp för flora- och faunakriminalitet där olika myndigheter är representerade.

Tidigare fanns en form av nationella samverkansmöten som gällde miljöbrottslighet i allmänhet. I det så kallade *Miljöbrottsrådet*, ett initiativ av Riksåklagaren i början av 2000-talet, ingick företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Rådet skulle vara ett centralt forum för informationsutbyte och myndighetssamverkan där berörda myndigheter informerar varandra om kommande verksamhetsplaner, ändringar i relevanta regelverk och om det uppmärksammats nya typer av överträdelser av miljöbalkens regler samt hur dessa kan förebyggas och uppdagas. Det fick emellertid inte den effekt som man hoppades på varför det lades ned.

Samverkan ska ske för att bekämpa organiserad brottslighet

Miljöbrott har lyfts fram som ett brottsområde där flera myndigheter ser involvering av grov organiserad brottslighet. Miljöbrotten hanteras därför i den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet som startade sommaren år 2009 (Nationella underrättelsecentret, *Myndighetsgemensam lägesbild om grov organiserad brottslighet. 2016–2017*). De samverkande myndigheterna är för närvarande Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

I varje kommun ska det dessutom finnas en polisiär funktion som på uppdrag av chefen för lokalpolisområdet driver samverkan med kommunen och lokalsamhället i övrigt. Utifrån den lokala problembilden ska polisen i samverkan med kommunen ha förmåga att arbeta mot grov och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv.

Internationell samverkan är avgörande för effektiv miljöbrottsbekämpning

Det internationella engagemanget är avgörande för polisens möjligheter att effektivt förebygga, motverka och bekämpa brott. Det pågår därför samverkan inom en rad olika internationella organisationer.

Här kan nämnas samverkan inom ramen för det internationella tillsynsnätverket IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental law). Syftet är bland annat att förebygga, upptäcka och lagföra illegal gränsöverskridande miljöbrottslighet. Sverige deltar genom Naturvårdsverket i projekt som bland annat rör brottsbekämpning av gränsöverskridande transporter av avfall. Det kan då handla om internationella tillsynskampanjer, samarbeten mellan bland annat miljötillsynsmyndigheter, polis, tull, åklagare och domare, informationsutbyten mellan de olika grupperna och mellan olika länder genom konferenser och genom upprättande av system för informationsutbyten, bland annat en databas för domar och andra tillsynsbeslut inom området.

Det bedrivs dessutom ett ENPE-projekt (The European Network of Prosecutors for the Environment) i samverkan med Life+ i syfte att förbättra kompetensen hos miljöåklagare och domare och bland

annat skapa en gemensam databas. Inom projektet ska man i fyra undergrupper arbeta med artskyddsbrott, otillåten avfallshantering, luftföroreningar och praxisfrågor.

6.2 Miljöbrottslighetens omfattning, utveckling och lagföring

6.2.1 Brottslighet och brottsutveckling

Miljöbrottsligheten ökar i Sverige

Anmälningarnas omfattning avseende miljöbrott speglar de brott som är lättast att upptäcka och de brott där resurser läggs ned för att upptäcka dem. Det beror på att miljöbrott upptäcks i huvudsak inom ramen för miljötillsynen. Den upptäckta brottsligheten säger således mer om miljötillsynen och annan kontrollverksamhet än om miljöbrottsligheten som sådan (Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, *Strategier mot miljöbrott,* 2010, s. 11, Brottsförebyggande rådet, *Är vi bra på miljöbrott,* 2006). Det innebär att det är myndigheternas insatser som styr hur mycket av brottsligheten som upptäcks. Ju mer resurser som satsas på tillsyn, samverkan och hanteringen av tips från allmänhet och företag, desto fler brott observeras.

Uppfattningen är att det finns en relativt omfattande miljöbrottslighet som inte syns i statistiken. De kommer helt enkelt inte till de inblandade myndigheternas kännedom (Per Ole Träskman, *Miljöstraffrätten*, 2010).

Det finns skäl att anta att miljöbrottsligheten ökar och växer i omfattning i Sverige. Det finns verksamheter som innebär höga risker för miljön och för människors hälsa men där upptäcktsrisken är anmärkningsvärt låg. I jämförbara länder upptäcks relativt sett fler grova miljöbrott än i Sverige (Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, *Strategier mot miljöbrott,* 2010, s. 12).

En utveckling har också skett av miljöbrottsligheten. Den blir alltmer organiserad bland dem som intresserar sig för brottsområdet och är kopplade till ekonomisk brottslighet. Det är dessutom troligt att intresset för i vart fall delar av miljöområdet ökar inom den organiserade brottsligheten eftersom såväl hantering av avfall som handel med utrotningshotade djur och växter har hög ekonomisk avkastning. Även andra faktorer bidrar till denna

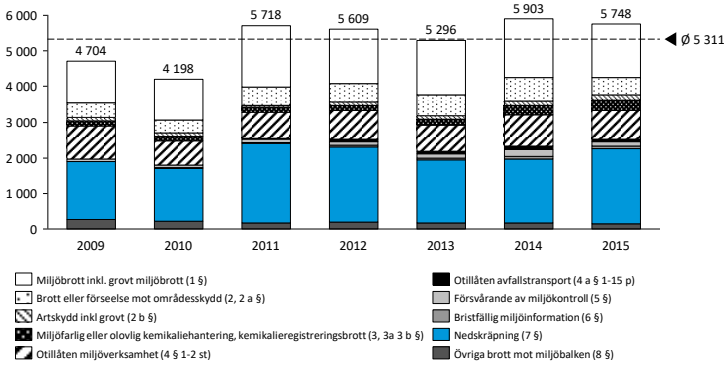
utveckling. Här kan nämnas låg risk för upptäckt, låga straffnivåer och att miljötillsynen främst baseras på rapportering från verksamhetsutövarna själva. De mindre samvetsgranna som kanske står för en grövre brottslighet selekteras bort genom att de varken rapporterar eventuella brott eller blir föremål för tillsyn (Polismyndigheten, *Polisens rapport om organiserad brottslighet*, 2015, s. 66 f., Brottsförebyggande rådet, *Är vi bra på miljöbrott*, 2006).

En ökande organiseringsgrad inom avfallsbrottsligheten innebär att konkurrensen snedvrids inom avfallssektorn. Detta leder både till att antalet arbetstillfällen minskar och att bestämmelserna i miljöbalken undermineras. Den illegala verksamheten kan i förlängningen även vara samhällshotande eftersom olaglig och felaktig avfallshantering kan leda till att exempelvis dricksvattenresurser äventyras. Internationellt sett bedöms miljöbrott vara ett av de mest omfattande organiserade brottsområdena efter vapen- och narkotikabrottslighet (Nationella underrättelsecentret, *Myndighetsgemensam lägesbild om grov organiserad brottslighet*, 2016).

Antalet anmälningar har varit förhållandevis stabilt

Under perioden 2009–2015 har antalet anmälda brott varit förhållandevis stabilt.

Figur 6.1 Antal anmälda brott 2009–2015



Anm: statistik från Brå och Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

Antalet inkomna brottsmisstankar som har registrerats varierar mellan 4 700 och 5 700 per år under perioden.

De mest anmälda brottstyperna är fortfarande nedskräpning, miljöbrott och otillåten miljöverksamhet. Trenden har hållit i sig sedan år 2006. Den är också ökande inom samtliga brottstyper förutom otillåten miljöverksamhet där antalet anmälningar sjunkit något under perioden.

Anmälningarna kommer till största delen från tillsynsmyndigheterna. Av naturliga skäl varierar antalet anmälningar mellan tillsynsmyndigheterna. Vissa kommunala myndigheter anmälde inte några misstankar om brott mot miljöbalken år 2015. I anmälningstoppen bland länsstyrelserna ligger länsstyrelsen i Norrbottens län (Naturvårdsverket, *Tillsyn enligt miljöbalkens – möjligheter till utveckling och förbättring*, 2016). Det förekommer alltjämt att tillsynsmyndigheter avstår från att göra en anmälan trots att det finns en brottsmisstanke.

6.2.2 Utredningar av misstänkta brott mot miljöbalken har bland de längsta genomströmningstiderna

Uppgifterna i en åtalsanmälan från en tillsynsmyndighet är ofta avgörande för bedömningen av om en förundersökning ska inledas. En anmälan är emellertid aldrig – trots den något vilseledande beteckningen ”åtalsanmälan” – ett färdigt underlag för åtal. Ett beslut att inleda en förundersökning grundas på uppgivna omständigheter som normalt endast indikerar ett möjligt brott medan ett lagföringsbeslut efter genomförd förundersökning kräver väsentligt mycket mer. Inledandet av en förundersökning innebär därmed endast starten på en utredning som för att nå fram till en lagföring måste passera en tämligen omfattande straffrättslig checklista. Ärenden som skrivs av är oftast sådana där åklagaren inte kunnat konstatera att ett brott har begåtts eller där åklagaren konstaterat att brott inte föreligger.

De misstankar som kommer till polis och åklagares kännedom är ofta svårutredda, lågprioriterade och förbrukar mycket stora utredningsresurser. En följd av detta blir långa handläggningstider, ärendebalanser och bevissvårigheter eftersom ärendena blir gamla (Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, *Strategier mot miljöbrott*, 2010, s. 20). Brott mot miljöbalken har bland de längsta genom-

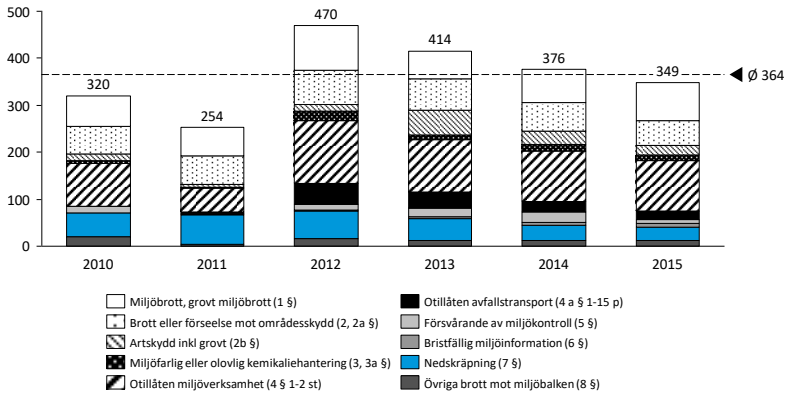
strömningstiderna från inkommen anmälan till beslut (Åklagarmyndighetens årsredovisningar 2012–2015). Ett av de stora problemen är att anmälan får ligga för länge innan polisen vidtar de första och ibland avgörande utredningsåtgärderna.

6.2.3 Antalet lagföringar är förhållandevis stabilt

Vid mätning av hur effektiv brottsbekämpningen är förekommer olika begrepp och mätinstrument. Vi har utgått från den officiella rättsstatistiken som Brottsförebyggande rådet tar fram varje år. Med lagföring avses åtal, strafföreläggande, åtalsunderlåtelse eller företagsbot. Lagföringsprocenten tas fram genom att ställa antalet lagföringar i förhållande till det totala antalet *utredda brottsmisstankar*.[1] I denna del har vi kompletterat underlaget med statistik från Åklagarmyndigheten om antalet lagföringar genom företagsbot.

Vi kan se att det *totala antalet lagföringar* har hållit sig förhållandevis stabilt under perioden 2010–2015. Det totala antalet åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelser har minskat från 266 (2009) till 164 (2015) samtidigt som användningen av företagsboten har ökat från 31 (2009) till 213 (2015).

Figur 6.2 Antal lagföringar 2010–2015



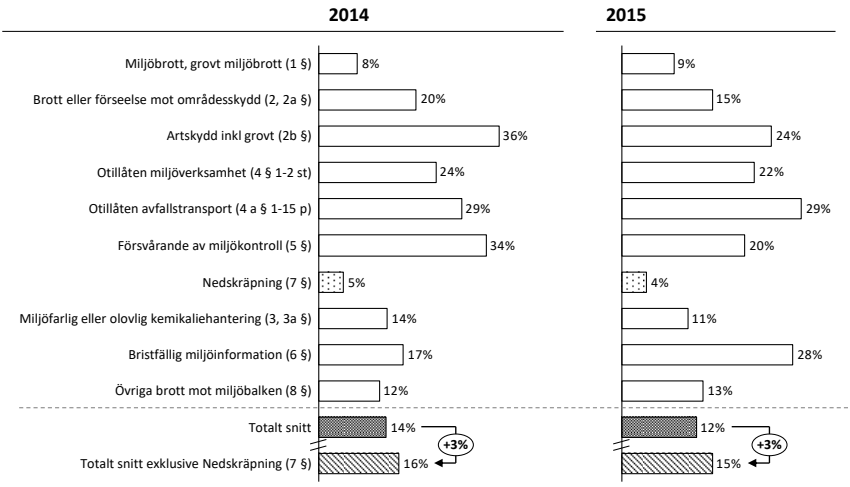
Anm: statistik från Brå och Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

[1] Utan s.k. direktavskrivningar (beslut utan att utredning bedrivits, ex. lägga ned en misstanke för att spaningsuppslag saknas eller att den anmälda gärningen inte är brott).

För de brottstyper där brott företrädesvis begås i näringsverksamhet kan det antas finnas en koppling mellan minskningen och ökningen. För vissa brottstyper har en ökning enbart skett i takt med att användningen av företagsboten ökat. Sedan år 2010 har det exempelvis endast väckts åtal, utfärdats strafföreläggande eller meddelats åtalsunderlåtelse vid tre tillfällen för miljöfarlig kemikaliehantering, vid inget tillfälle för bristfällig miljöinformation och vid nio tillfällen för försvårande av miljökontroll. Det innebär en personuppklaringsprocent för dessa brottstyper på under 2 procent. I takt med att användningen av företagsboten ökat kan vi emellertid se att lagföringarna gjort detsamma inom dessa brottstyper.

Vad gäller *andelen lagföringar* under perioden 2014–2015 har ca 12–14 procent av besluten under ett år lett till någon form av lagföring. Det bör noteras att siffran även innehåller nedskräpning som står för en stor del av misstankarna och har en relativt sett låg lagföringsgrad vilket får till konsekvens att snittet för hela miljöbrottsligheten dras ned. Om man ser till respektive brottstyp nyanseras bilden och vi kan se att flera av brottstyperna har en lagföringsprocent som överstiger 20 procent.

Figur 6.3 Lagföringsprocent per brottstyp, 2014–2015



Anm: statistik från Brå och Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

Den vanligaste påföljden för brott mot miljöbalken är böter. Företagsboten utgör numera ca 60 procent av lagföringarna. Den används framför allt när det gäller otillåten miljöverksamhet (46 procent av antalet företagsböter under denna period) och miljöbrott (20 procent), men desto mindre i fråga om bristfällig miljöinformation (>1 procent), artskyddsbrott (2 procent) och otillåten avfallstransport (2 procent).

Sammanfattningsvis kan sägas att antalet anmälda misstankar ökat något under perioden samt att trenden är positiv när det gäller andelen lagförda misstankar i näringsverksamhet och negativ eller neutral när det gäller övriga misstankar. Det kan dessutom konstateras att de satsningar som genomförts på artskydds- och avfallstransportområdet har gett utslag på lagföringsprocenten.

Jämförelse av brottsstatistik måste vara relevant

Enligt Brottsförebyggande rådets officiella statistik var lagföringsandelen sett över alla brottstyper 31 procent under år 2015. Då inkluderas en stor andel från miljöbrott väsensskilda brottstyper som narkotikabrott, butiksstölder eller rattfylleri där brottet i princip är klarlagt redan när en förundersökning inleds. En mer relevant jämförelse vore med brottsområden som i fråga om kompliceringsgrad ligger närmare miljöbrottsligheten. I tabellen redovisas brottsområden som ligger närmare miljöbrotten i komplexitet.

Tabell 6.1 Lagföringsprocent för olika brottsområden 2015

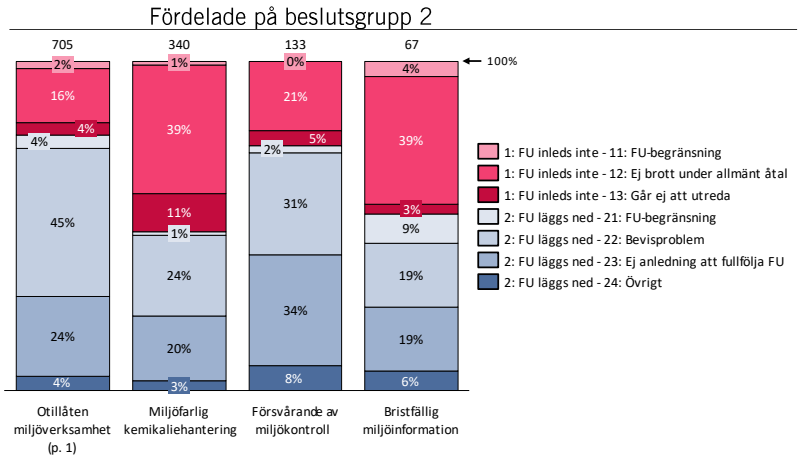
Brottsområde	Procent
Brott mot miljöbalken	15 %
Stöldbrott (8 kap. BrB)	22 %
Bedrägeribrott (9 kap. BrB)	25 %
Skadegörelsebrott (12 kap. BrB)	17 %
Sexualbrott (6 kap. BrB)	25 %

Källa: Åklagarmyndigheten, BRÅ/ Brott och statistik/Statistik/Handlagda brott.

Andelen avskrivningsbeslut varierar mellan olika miljöbrottstyper

Åklagarmyndigheten har statistik över vilka beslut de anmälda brottsmisstankarna har resulterat i. Vi har tagit del av statistiken och kan konstatera att andelen beslut att inte inleda förundersökning (FU inleds inte) samt skälen för att inte inleda respektive lägga ned en förundersökning (FU läggs ned) varierar mellan de olika brottstyperna.

Figur 6.4 Antalet beslut FU inleds inte och FU läggs ned 2014–2016



Anm: uppgifter från Åklagarmyndigheten, egen bearbetning.

Av statistiken framgår att en mindre vanlig grund för att inte inleda eller lägga ned en förundersökning är att det finns skäl för en åtalsunderlåtelse eller att en regel om åtalsprövning är tillämplig (*FU-begränsning*). En desto mer vanlig beslutsgrund är att den anmälda misstanken inte bedöms vara brottslig, att gärningen är preskriberad eller att det rör sig om ringa fall som inte utgör brott (*Ej brott under allmänt åtal*). Vidare kan det handla om att spaningsuppslag saknas (*Går ej att utreda*).

Ett vanligt skäl för att lägga ned en förundersökning är att det finns *bevisproblem*. Det innebär att åklagaren bedömer att det inte går att bevisa förutsättningarna för att en gärning är brottslig, vem som begått gärningen eller att misstänkt person har uppsåt eller visat oaktsamhet. Det kan också vara så att åklagare efter vidtagna

utredningsåtgärder finner att det inte rör sig om ett brott under allmänt åtal, gärningen är preskriberad, det rör sig om ringa fall eller att den misstänkte är avliden eller på okänd ort (*Ej anledning att fullfölja förundersökningen*).

6.2.4 Varje domstol har enstaka miljöbrottmål; och de blir färre

Under perioden 2009–2016 väcktes det mellan 61 och 142 åtal om miljöbrott per år vid de allmänna domstolarna enligt statistik om registrerade mål i denna målkategori (Domstolsverket, Vera). Trenden är att de inkomna målen blir färre. Det genomsnittliga antalet mål per år och domstol har gått från 3,0 mål (2009) till 1,3 mål (2016).

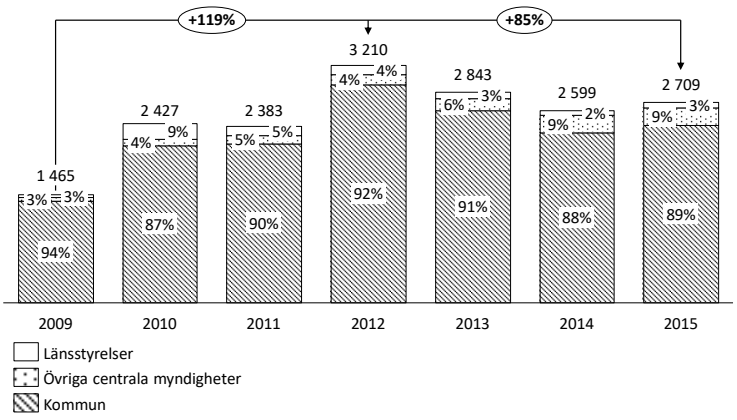
I dag går det inte att med hjälp av register få fram andelen åtal som lett till en fällande dom. Brottsförebyggande rådet gör skattningar (*Utvecklingen av personuppklarade misstankar och bifallna åtal*, 2015). Enligt tidigare siffror från rådet ogillas 30–35 procent av alla åtal om brott mot miljöbalken (Brottsförebyggande rådet, *Är vi bra på miljöbrott*, 2006). Enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten ogillades ca 25 procent av alla åtal under perioden 2014–2015. Perioden är för kort för att vi ska kunna dra några säkra slutsatser av minskningen.

6.3 Överträdelser beivras på annat sätt än straffrättsligt

Tillsynsmyndigheterna kan vidta en rad åtgärder i sitt arbete, bland annat utfärda ett föreläggande och förbud med eller utan vite. Det finns inte ett gemensamt register över tillsynsmyndigheternas tillsynsverksamhet där det går att utläsa antal föreläggande eller förbud och i vilken mån dessa har förenats med vite. Det har inte heller varit möjligt att skapa en samlad bild av detta utifrån tidigare rapporter och myndigheters årsredovisningar. Uppfattningen bland tillsynsmyndigheterna är emellertid att användningen av föreläggande och förbud varierar mellan myndigheter och tillsynsområden, men att besluten i stor utsträckning följs och att det är ett effektivt verktyg för att åstadkomma rättelse i det enskilda fallet.

Sedan år 2009 har antalet beslut om miljösanktionsavgift ökat.

Figur 6.5 Antalet beslutade miljösanktionsavgifter per myndighet 2009–2015



Anm: statistik från Kammarkollegiet, egen bearbetning.

Den klart övervägande delen beslutas av kommunala tillsynsmyndigheter (ca 90 procent). Andelen kommuner som varje år beslutar om miljösanktionsavgift har legat stabilt på ca 60 procent. Motsvarande siffra för länsstyrelserna pendlar något och har rört sig mellan 60 och 90 procent. Mellan 2009–2015 har samtliga kommuner eller kommunförbund och länsstyrelser vid i vart fall ett tillfälle beslutat om miljösanktionsavgift.

Den vanligaste grunden för miljösanktionsavgift rör överträdelser av olika krav inom köldmediaområdet. Det kan vara fråga om en försenad rapportering från kontroll av läckage av köldmedier (9 kap. 17 § förordning, 2012:259, om miljösanktionsavgifter), kontrollintervaller (9 kap. 1 §) och kontroller av läckage (9 kap. 14 §). Andra vanliga grunder för miljösanktionsavgifter är inrättande av avloppsanläggning utan tillstånd (3 kap. 1 § 1), underlåtelse att komplettera uppgifter om mängder i produktregistret (7 kap. 12 §) eller kontroll av brandfarliga vätskor (10 kap. 4 §).

En relativt liten del av antalet beslut överklagas till mark- och miljödomstolarna. Under den aktuella perioden kom det in mellan 70 och 130 mål per år (Domstolsverket, Vera). Det innebär att andelen beslut som överklagas har legat stadigt på runt 3 procent per år med en högsta notering år 2009 på 6,2 procent.

6.4 Sammanfattande kommentar

Det är alltjämt så att det är tillsynsmyndigheternas insatser som till stor del styr hur mycket av och vilken typ av miljöbrottslighet som upptäcks. Generellt gäller att ju fler kontroller som görs, desto fler misstänkta brott mot miljöbalken upptäcks. Vissa typer av brott upptäcks emellertid inte ens om tillsynsmyndigheten är på plats och kontrollerar. De är så svåra att upptäcka att en upptäckt förutsätter att någon med kännedom om gärningen tipsar polis eller tillsynsmyndighet.

Tillsynen är i dag i stor utsträckning riktad mot de seriösa verksamhetsutövarna och det är i princip mindre allvarlig brottslighet som upptäcks. Det råder samstämmighet om att samhället i stort missar de oseriösa och kriminella verksamheterna och att det finns verksamheter som innebär höga risker för miljön och för människors hälsa men där upptäcktsrisken är anmärkningsvärt låg (Brottsförebyggande rådet, *Brottsutvecklingen i Sverige*, 2008, s. 305 f, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, *Strategier mot miljöbrott*, 2010). I Brottsförebyggande rådets rapport *Är vi bra på miljöbrott?* görs en parallell till skattebrotten under 1980-talet där många små och ytliga revisioner medförde stora mängder av anmälningar av triviala skattebrott som ledde till milda påföljder. Rådet noterade skillnaden mot hur arbetet mot skattebrottslighet bedrivs i dag med riktade specialrevisioner, som bygger på omfattande förberedelser och kartläggningar och som träffar kriminella härvor med allvarlig brottslighet (s. 51).

Alla misstänkta brott som upptäcks leder inte till en anmälan till polis eller åklagare. Det kan vara fråga om tillsynsmyndigheter som väljer att inte göra en åtalsanmälan eller poliser i yttre tjänst som inte inser att en händelse kan vara ett brott mot miljöbalken. Det kan också handla om enskilda personer som av olika skäl inte tar kontakt med myndigheter eller anställda på företag som inte vill eller vet vem de ska ta kontakt med.

En relativt stor del av de misstänkta överträdelserna mot miljöbalken leder varken till en straffrättslig eller administrativ sanktion.

7 Utgångspunkter för och behov av en förändring

7.1 En ökad regelefterlevnad

Uppdraget syftar till 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. En avgörande fråga är därför vad som i detta sammanhang avses med *effektiv* och *enhetlig* och hur vi ska förhålla oss till skrivningen om *fler miljöbrott*. Enligt vår mening bör den frågan besvaras med utgångspunkt i vad som är syftet med miljöbalken och vad man vill åstadkomma med tillsynen och användningen av sanktionerna.

Balkens grundläggande syfte är att främja en hållbar utveckling. Detta uttrycks genom balkens målbestämmelse i 1 kap. 1 §, där det anges i vilket avseende en hållbar utveckling ska främjas genom regelverket. För att miljöbalkens mål ska uppnås krävs att balken i dess helhet tillämpas och följs på det sätt som avses. Tillsynen enligt miljöbalken syftar till att säkerställa just detta. Sanktioner driver i sig inte miljörätten framåt, men utan dem riskerar regleringen att bli tandlös och ineffektiv. I grund och botten handlar både tillsyn och sanktioner om att påverka beteenden i en viss riktning. Vad gäller beteenden som riskerar att skada människors hälsa eller miljön torde det vanliga vara att enskilda önskar undvika sådana. Kunskap om vad som gäller och kännedom om hur våra beteenden påverkar människors hälsa eller miljön torde därför vara av stor betydelse för att åstadkomma regelefterlevnad.

Ett ytterligare syfte är att miljöbalken tillsammans med övrig reglering bidrar till att Sverige kan uppfylla internationella åtaganden och förpliktelser. Inom bland annat EU, Europarådet och FN har det utarbetats bestämmelser som rör miljö. Som vi beskrivit i kapitel 4 är

det inte tillräckligt med att införa en reglering för att vi ska anses ha genomfört skyldigheterna, vi måste också se till att de följs. Här är tillsyn ett viktigt instrument. I vissa rättsakter finns dessutom krav som påverkar hur tillsynen ska genomföras. Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att de sanktioner som finns tillgängliga är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Våra överväganden av vilka förändringar som bör göras av de befintliga tillsyns- och sanktionssystemen tar sin utgångspunkt i att dessa ska bidra till såväl en bättre efterlevnad av miljölagstiftningen, så att den bidrar till en ekologiskt hållbar utveckling, som säkerställandet av att Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser på miljöområdet.

7.1.1 En mer effektiv och enhetlig tillsyn

En *effektiv* miljötillsyn förutsätter att tillsynsresurser används så att de ger största möjliga effekt för att åstadkomma regelefterlevnad och bidrar till att miljökvalitetsmålen kan nås. Det handlar dels om prioriteringar (göra rätt saker), dels om att genomföra den tillsyn som har prioriterats så effektivt som möjligt (göra saker rätt).

Det har inte funnits en gemensam syn på *hur* vi ska få till en mer effektiv och enhetlig tillsyn. En för stor variation i hur tillsynen genomförs kan leda till att verksamhetsutövare i Sverige får olika förutsättningar att bedriva sin verksamhet och att det därmed uppstår en samhällsekonomisk ineffektivitet. Om tillsynen genomförs på ett sådant sätt att det ena företaget får en konkurrensfördel uppstår en störning på den marknad som företaget tillhör. Företagens samlade resurser kommer då inte att användas på effektivast möjliga sätt, vilket innebär en förlust för ekonomin som helhet (Naturvårdsverket, *Effektiv miljötillsyn*, 2013, s. 28 f.).

Detta för oss in på frågor om *enhetlighet*, *rättssäkerhet* och *tydlighet* i tillsynen. För att leva upp till övergripande demokratimål måste förvaltningen fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdagen och regeringen (prop. 2009/10:175). Enhetlighet i rättstillämpningen innebär att lika fall ska behandlas och bedömas lika (1 kap. 9 § regeringsformen, 2 kap. 2 § kommunlagen). Att krav har stöd i lag och lika fall bedöms lika är också viktigt för företagens konkurrensneutralitet och tillsynens och tillsynmyndig-

heternas legitimitet. Legitimiteten i sig är avgörande för ett framgångsrikt tillsynsarbete. Tillsyn måste därför bedrivas på ett sådant sätt att företag tillåts verka under lika villkor.

En utgångspunkt för utredningen är emellertid att skillnader i sig inte behöver vara ett problem då det finns skillnader både mellan verksamhetsutövare, den påverkan de förorsakar och det som påverkas. Lagstiftningen som är föremål för tillsynen har ett stort inslag av mål- och resultatstyrning. Vad som bör uppnås med de materiella reglerna är en viss kvalitet avseende människors hälsa och miljön, i stället för ett visst kvantitativt utfall. Lagstiftarens intentioner är således att ge verksamhetsutövaren ett handlingsutrymme och att tillsynen bör ge utrymme för olika genomföranden för att uppfylla skyldigheterna enligt balken. Det uttalas i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45) att lagstiftningen ska utgöra ramen och plattformen från vilken verksamhetsutövare formulerar egna miljöpolitiska strategier. Tanken är att lagstiftningen ska inspirera verksamhetsutövare att tänka och handla så att de föregriper lagstiftningens obligatoriska krav (s. 161). Vi bör sålunda inte ha en tillsyn som styr mot en lägsta nivå, utan en som ger ett utrymme för olika genomföranden.

Det kan därför vara befogat med olika metoder och prioriteringar för att säkerställa att miljölagstiftningens följs i det enskilda fallet. Om skillnaderna däremot beror på att de operativa tillsynsmyndigheterna gör olika tolkningar av miljöbalken, saknar resurser för att utföra en tillsyn som motsvarar behoven, inte får en tillräcklig tillsynsvägledning eller utsätts för otillbörlig påverkan är det ett problem som bör åtgärdas.

7.1.2 Fler miljöbrott som upptäcks, utreds och beivras

De insatser som görs av samhället för att minska miljöpåverkan förutsätter ett väl fungerade rättsväsende. Om inte rättsväsendet effektivt kan lagföra de som bryter mot samhällets regler till skydd för miljön försvåras det arbete som övriga myndigheter bedriver. Företag drabbas av illojal konkurrens från verksamheter som inte följer bestämmelserna i miljöbalken. Personer som gör rätt för sig, som skaffar sig nödvändig kunskap, iakttar försiktighetsmått och håller tillsynsmyndigheter underrättade om sina förehavanden, riskerar att

hamna i en sämre position än de som inte uppfyller sådana krav. I förlängningen försvåras arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen och de krav som EU och internationella överenskommelser ställer på miljöområdet.

Skrivningen *fler miljöbrott* ska läsas mot bakgrund av den framförda kritiken mot att förhållandevis få misstänkta miljöbrott klaras upp och får ses som ett uttryck för ett påstående om straffbestämmelsernas ineffektivitet.

Syftet med en kriminalisering är att avhålla människor från ett oönskat beteende. Det antas ske dels genom straffhotet i sig, dels genom moralbildning. Kriminaliseringen ska alltså påverka människors handlande i önskvärd riktning och därmed fungera som styrmedel (Petter Asp m.fl. *Kriminaliseringens grunder, 2013*, s. 32 f.).

Straffsystemet måste vara effektivt även i praktiken för att kunna skapa eller bevara den tilltro som krävs för att upprätthålla fortsatt allmän laglydnad. En grundläggande faktor är att verksamhetsutövare och andra känner till och förstår vad de är skyldiga att göra. Sannolikheten för att en påföljd följer på en överträdelse måste dessutom vara tillräckligt stor samtidigt som att påföljden i sig är så avskräckande att risken för att utsättas för en sådan styr verksamhetsutövaren bort från att begå den kriminaliserade handlingen. Straffet är här en faktor, men det finns fler. Genom att göra sig skyldig till brott mot miljöbalken riskerar verksamhetsutövare att förlora sin miljöcertifiering, rätt att märka sina varor med miljömärkning eller framtida investerare vilket kan vara nog så avskräckande från att överträda en bestämmelse (se Per Ole Träskman, *Miljöstraffrätten*, 2010, s. 19, Petter Asp m.fl. *Kriminaliseringens grunder*, s. 34 och 52, SOU 2004:37, s. 53–54, SOU 2002:50, s. 230).

7.2 Pågående reformarbeten

Det pågår arbeten som kan antas påverka förutsättningarna för en effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken. Här redovisar vi några exempel som kan antas ha särskilt stor påverkan.

Tillitsreformen

Regeringen utvecklar ständigt sin styrning av den offentliga förvaltningen i syfte att skapa en god grund för statliga myndigheter, kommuner och landsting att tjäna medborgarnas och företagens intresse. I februari 2016 initierade regeringen Tillitsreformen vars mål är en effektivare offentlig förvaltning med fortsatt högt förtroende som gör nytta för medborgare och företag. För att målet ska nås behöver formerna för styrningen i den offentliga förvaltningen både på statlig och kommunal nivå utvecklas genom att balansera behovet av kontroll med tillit och förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet och minskad detaljstyrning. Avsikten är inte bara att regeringen ska utveckla sin egen styrning utan också att statliga myndigheter, kommuner och landsting dels ska inspireras till att utveckla sina relationer till varandra, dels ska utveckla sin egen interna styrning. Inriktningen för regeringens styrning är att den ska vara strategisk, långsiktig, verksamhetsanpassad och utgå från ett helhetsperspektiv samt ta sin utgångspunkt i tillit och förtroende (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 2, s. 58).

Inom ramen för Tillitsreformen har Statskontoret på regeringens uppdrag anlyserat och lämnat förslag på hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv.

Vi behandlar behovet av samverkan mellan och styrningen av myndigheterna i några avsnitt.

Utredningar om länsstyrelsernas och kommunernas framtid

Indelningskommittén fick i uppdrag att föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting (Fi 2015:09, dir. 2015:77). Kommittén har överlämnat ett delbetänkande med förslag på att bilda tre nya län för en stark samhällsorganisation med förutsättningar för att skapa utveckling och välfärd i hela landet. De nya län som föreslogs är Norrlands län, Svealands län och Västra Götalands län (SOU 2016:48). Det har aviserats att kommittén ska få fortsatta uppgifter i ett tilläggsdirektiv.

Regeringen har tillsatt en parlamentariskt sammansatt kommitté som fått i uppdrag att ta fram en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar

(Fi 2017:02). Kommittén ska även utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan respektive avtalssamverkan i ärenden som avser myndighetsutövning. Den del av uppdraget som avser avtalssamverkan ska redovisas senast den 1 oktober 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 15 oktober 2019.

Som vi beskrivit i kapitel 2 har tajmingen betydelse för våra överväganden. Om tidpunkten framstår som väl vald eller inte påverkar vilka förslag vi väljer att lämna inom ramen för denna utredning.

Digitalt först för en digital förnyelse

Regeringens mål för digitalisering av det offentliga Sverige är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten. För att stärka styrning och samordning av digitaliseringen av det offentliga Sverige driver regeringen programmet *Digitalt först för en digital förnyelse av det offentliga Sverige*. Regeringen har vidare beslutat om ett råd för digitaliseringen av det offentliga Sverige (dnr N2015/07452/EF) och undertecknat en avsiktsförklaring med SKL om digital förnyelse av det offentliga Sverige. Ett antal myndigheter har fått i uppdrag av regeringen att verka för digitalt först och leda digitaliseringen inom sina områden. Naturvårdsverket är en av dessa myndigheter och ska verka för smartare miljöinformation (dnr N2016/02035/EF, prop. 2016/17:1 utgiftsområde 22 Kommunikation, s. 101–115). En särskild utredare har också fått i uppdrag att kartlägga och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen (dir 2016:98).

Vi ser att det pågående arbetet skapar nya och bättre förutsättningar för miljötillsynsarbetet. Det kan bidra till ökad öppenhet och effektiviseringar i förvaltningen och underlättar delning av information och företagens uppgiftsinlämning. Likvärdiga data från alla operativa tillsynsmyndigheter och ett samordnat informationshanteringssystem kan skapa förutsättningar för en nationell överblick vilket sedan kan bidra till en målinriktad och samordnad tillsynsmetodik. Men det finns också utmaningar, som integritetsfrågor och sekretess samt vikten av att information inte manipuleras.

Vi kommer att ta hänsyn till målen för e-förvaltning och det arbete som pågår på området i våra överväganden av vilka åtgärder som behöver vidtas för en mer effektiv och enhetlig tillsyn. De förslag vi lämnar ska vara teknikneutrala. Informationsägaren ska ansvara för att tillgängliggöra sin information elektroniskt och sökbart.

7.3 Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik

I maj 2016 inledde EU-kommissionen en granskning av genomförandet av miljöpolitiken, en tvåårig cykel för analys, dialog och samarbete i syfte att förbättra genomförandet av befintlig miljöpolitik och miljölagstiftning i EU. Som ett första steg har EU-kommissionen utarbetat en rapport som beskriver de viktigaste utmaningarna och möjligheterna för genomförandet av miljöpolitiken i varje medlemsstat.

Av landrapporten för Sverige framgår bland annat följande. När det gäller medlemsstaternas arbete för att säkerställa att miljölagstiftningen följs framhåller EU-kommissionen att arbetet måste bygga på tre ben; kontroll, främjande åtgärder och sanktioner samt att erfarenheterna säger att myndigheterna bör ha ett riskbaserat förhållningssätt där en kombination av de tre benen riktas mot de allvarligaste problemen. Samverkan mellan myndigheterna framhålls vidare som en framgångsfaktor för att säkerställa enhetlighet, undvika dubbelarbete och minska den administrativa bördan.

EU-kommissionen lyfter särskilt fram att metoderna för att främja regelefterlevnaden bör kunna förbättras i Sverige. I fråga om sanktioner anförs att användningen av vite förefaller vara effektivt för att åstadkomma regelefterlevnad. Sanktionerna uppfattas emellertid inte vara tillräckligt flexibla för att kunna motverka olika typer av överträdelser. I denna del hänvisar EU-kommissionen bland annat till att de administrativa sanktionerna av ekonomisk karaktär inte tar tillräcklig hänsyn till varför en överträdelse sker. EU-kommissionen noterar vidare att tillämpningen av miljösanktionsavgifter varierar över landet och att samverkan mellan tillsynsmyndigheter och polis och åklagare bör kunna förbättras för att öka sannolikheten för att allvarliga överträdelser lagförs.

I rapporten påpekas att det saknas uppgifter om

- användningen och effektiviteten av olika ingripanden för att säkerställa efterlevnaden, och
- i vilken utsträckning riskbaserade metoder används för att styra regelefterlevnaden på strategisk nivå och i samband med särskilda problemområden, som hot mot skyddade livsmiljötyper och arter, överträdelser av gränsvärden för luftkvalitet och diffusa föroreningars belastning på vattenkvaliteten.

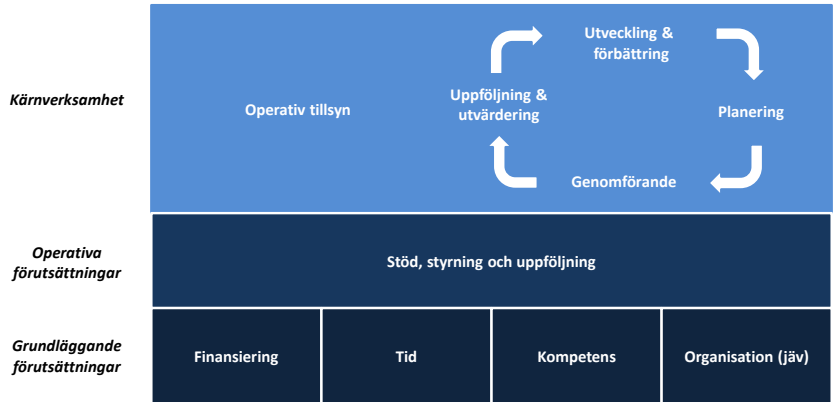
Det framhålls vidare att det är av avgörande betydelse för offentliga myndigheter, allmänheten och företag att miljöinformation delas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. I detta omfattas rapportering från företag och offentliga myndigheter och aktiv spridning av information till allmänheten, i allt högre grad på elektronisk väg (EU-kommissionen, *Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik, Landrapport – SVERIGE*, Bryssel den 3.2.2017, SWD(2017) 56 final).

7.4 Våra slutsatser om behov av förändringar

Tillsynssystemet

Tid, resurser och tillgång till kompetens är grundläggande förutsättningar för att tillsynsmyndigheterna ska kunna genomföra sitt tillsynsuppdrag på ett bra sätt, liksom att myndigheten har en organisation med integritet. För att tillsynen ska bli effektiv och enhetlig i hela landet behöver även andra pusselbitar vara på plats. Här är styrning och stöd viktigt för att skapa mer likartade förutsättningar när det gäller exempelvis prioriteringar, metoder och rättstillämpning. Uppföljning är vidare avgörande för att vi ska veta vad som görs, vart vi är på väg och vad vi måste göra för att tillsynen ska bidra till att miljökvalitetsmålen nås.

Figur 7.1 Förutsättningar för att bedriva tillsyn



Anm: Egen illustration.

Vad som framkommit under utredningen ger en bild av att det redan i dag föreligger förutsättningar för en effektiv miljötillsyn vad gäller mandat, ansvarsfördelning, samverkansmöjligheter, legala verktyg och finansiering. Likväl kan vi konstatera att den allmänna uppfattningen bland både myndigheter och verksamhetsutövare är att dessa möjligheter inte tagits tillvara fullt ut, och att resurserna inte används optimalt för att tillsynssystemet ska tillämpas effektivt och enhetligt.

Vi har därför försökt identifiera hindren för att så sker. I några fall har vi bedömt att regelförändringar krävs, men till stor del bedömer vi att en tydligare styrning avseende vad som ska åstadkommas med tillsynen samt en ökad insikt om de möjligheter som finns inom ramen för dagens system att exempelvis i samverkan dela resurser och kompetens för att nå resultat är det mest ändamålsenliga sättet att utveckla tillsynen.

Vad som behövs är enligt vår bedömning.

- En tydlighet i vad som är tillsyn och vad som är andra insatser för att antingen möjliggöra tillsyn eller på annat sätt bidra till att miljökvalitetsmålen nås.
- En kunskap hos både tillsynsmyndigheterna och dem som tillsynas om vilka rättigheter och skyldigheter det innebär att utöva tillsyn. Till detta hör kunskap om tillsynens betydelse för demokrativärdena och konkurrensneutralitet.

- Behovsbedömningar av vad som behöver tillsynas, både mellan olika tillsynsområden och inom dessa, utifrån ett nationellt perspektiv, men också med ändamålsenliga regionala och lokala anpassningar.
- Resurser i form av tid och kompetens som möjliggör en professionellt planerad och genomförd tillsyn och en samsyn på vad det är.
- Uppföljningar och utvärderingar av tillsynen som ger möjlighet till ständig förbättring och anpassning till den snabba utveckling som sker inom miljöområdet och i övrigt i samhället. Dessutom en möjlighet att ingripa när missförhållanden upptäcks.
- En samverkan mellan berörda myndigheter både vertikalt och horisontellt för att bedriva tillsyn på ett effektivt sätt.

Vi lämnar i detta betänkande förslag till hur detta enligt vår bedömning kan åstadkommas på mest ändamålsenliga sätt till minsta kostnad och olägenhet med avseende på andra intressen.

Sanktionssystemet

Vi ansluter oss till uppfattningen att sanktionssystemet behöver blir mer effektivt. Vi menar emellertid att det finns anledning att nyansera kritiken något och öka förståelsen för varför en lagföring inte alltid följer en överträdelse.

Det finns en rad omständigheter som gör miljöstraffrätten och hanteringen av miljöbrott till ett särskilt komplicerat område. Här kan nämnas att det är en komplicerad lagstiftning. Det kan också handla om tekniskt och naturvetenskapligt komplexa brottsmiljöer och orsakssammanhang och långa tidsaspekter. För att kunna lösa miljöproblem krävs dessutom ibland flexibilitet vilket inte alltid är förenligt med straffrättsligt synsätt. Vidare måste den statistik som man använder för att mäta effektiviteten inkludera användningen av företagsbot eftersom den står för ca 60 procent av alla lagföringar och syftar till att vara den primära påföljden för brott i näringsverksamhet. Så sker inte alltid.

Kartläggningen visar trots detta att det är mycket som fungerar bra i Sverige. Inspektörer, poliser och åklagare gör ett bra jobb och

arbetar – särskilt inom vissa områden – effektivt tillsammans med ett gott resultat som följd. Kartläggningen visar också att det finns flera strukturella problem inom tillsynsverksamheten i allmänhet och lagföringen av miljöbrott (kapitel 6). Vi har även här försökt identifiera hinder för att sanktionssystemet ska få avsedd effekt. Vad som behövs är enligt vår bedömning.

- En kunskap hos verksamhetsutövare om vad man är skyldig att göra och förståelse för hur ens beteende påverkar människors hälsa eller miljön. Inom vissa områden är den kunskapen låg.
- Tydliga straffbestämmelser med en ändamålsenlig utformning.
- Tillräckliga resurser till de enheter hos polisen som hanterar misstänkta miljöbrott. Det är i sig en väsentlig faktor för att upptäcka mer allvarlig miljöbrottslighet och för hur effektivt anmälningar om miljöbrott kan hanteras. Många av ärendena blir liggande vilket innebär att det tar lång tid från att en misstanke uppstår till att beslut fattas i åtalsfrågan. Erfarna miljöåklagare bedömer att en beaktansvärd andel av de misstankar som i och för sig *skulle kunna leda* till en lagföring skrivs av på grund av att utredningarna inte gjorts inom rimlig tid. De långa utredningstiderna leder till sviktande minnesbilder hos vittnen och dessutom andra svårigheter som att långt i efterhand säkra teknisk bevisning. De kan också leda till att den preventiva effekten hämmas. Detta tillsammans med en mycket begränsad andel lagföringar och låga straff påverkar incitamenten att upptäcka, anmäla och utreda miljöbrott negativt.
- En strategisk samverkan mellan berörda myndigheter både vertikalt och horisontellt för att kunna förebygga och utreda och beivra miljöbrott på ett effektivt sätt.
- Största möjliga erfarenhet och kunskap bland dem som hanterar misstänkt miljöbrottslighet av såväl miljöskäl som för att motverka att seriösa aktörer missgynnas och för att värna rättssäkerheten.
- Uppföljningar och utvärderingar av administrativa och straffrättsliga sanktioner som ger ett bättre beslutsunderlag om vilken sanktion som ska användas för att motverka ett visst beteende. Det kan ifrågasättas om straff alltid är den mest effektiva sanktionen på miljöområdet.

I detta betänkande lämnar vi förslag som syftar till att öka såväl risken för upptäckt av mer allvarlig brottslighet som sannolikheten för en lagföring vid en överträdelse och leder till en mobilisering som får ett brett och varaktigt genomslag.

8 Den övergripande organisationen för miljötillsyn bör inte ändras

I vårt uppdrag ingår att utreda om det finns skäl att ändra den övergripande organisationen för tillsynen, bland annat utifrån kostnadseffektivitet. Som en bakgrund till uppdraget nämns att ett flertal utredningar och redovisningar har pekat på brister i det nuvarande systemet för miljötillsyn som innebär att tillsynen inte är enhetlig och effektiv. En orsak till det kan enligt OECD vara vår decentraliserade organisation och självständiga myndigheter med varierande resurser och kompetens (*Granskning av Sveriges miljöpolitik*, 2014).

Med den *övergripande organisationen* avser vi själva strukturen av organisationen och vilka myndigheter som kan få ansvar för tillsynen, inte hur ansvaret fördelas mellan myndigheterna inom den övergripande organisationen.

I detta kapitel undersöker vi om det finns skäl att helt flytta över ansvaret för den kommunala tillsynen till staten eller samla tillsynen hos en ny myndighet som ska ha tillsyn som huvudsaklig uppgift.

8.1 Skälen för den nuvarande övergripande organisationen

Med miljöbalken skulle tillsynen bli effektivare. I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45) betonades vikten av att tillsynen effektiviseras och att tillsynsmyndigheterna, som ett led i tillsynen, med kraft kan verka för att överträdelser beivras. Miljöbalken bedömdes ge förutsättningar för en samordnad och förbättrad tillsyn och tillsynsorganisation.

Den övergripande organisationen i miljöbalken omfattar såväl kommuner som länsstyrelser och centrala myndigheter. Regeringen menade att de centrala myndigheternas och länsstyrelsernas ledande,

utvecklande och informerande roller skulle förstärkas, medan kommunerna i större utsträckning än tidigare skulle få ansvaret för den operativa tillsynen. Det ansågs vara rimligt att kommunernas ansvar för miljön i den egna kommunen även skulle omfatta rätten och skyldigheten att utöva tillsyn.

Regeringen bedömde emellertid att ett antal förutsättningar måste komma på plats för att intentionerna skulle realiseras även i praktiken (prop. 1997/98:45, del 1, s. 172, 491 och 498):

- Det måste vara tydligt för alla inblandade vad tillsyn är och vad den syftar till.
- Samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna måste fungera väl och det är nödvändigt att dessa får tillgång till råd och stöd, erfarenhetsutbyte och kompetens utanför den egna myndigheten.
- Tillsynsmetoder och tillsynsansvaret bör utvecklas i balkens följdförfattningar.
- De samlade myndighetsresurserna måste fördelas och utnyttjas på ett effektivt sätt för att fånga upp de möjligheter till rationaliseringsvinster som den samordnade lagstiftningen ger.
- Hög kompetens måste säkerställas liksom högt ställda krav på rättssäkerhet och effektivitet i tillsynsarbetet, inte minst en enhetlig rättstillämpning.
- Staten måste ta sitt ansvar, ge stöd, samordna och följa upp tillsynen samt ingripa när tillsynen i något fall inte sköts.
- Informationsinsamlandet bör samordnas och rationaliseras.

8.2 Utvecklingstendenser och organisationsfrågans tidigare behandling

Frågan om hur tillsynen bör organiseras för att säkerställa en enhetlig och effektiv tillsyn har utretts vid flera tillfällen. Några av utredningarna har kommit till slutsatsen att kommunerna mycket väl kan utföra tillsyn (se exempelvis SOU 2004:100). Som skäl för detta lyfts ofta fram närheten till tillsynobjekten och medborgarna.

Andra utredningar har kommit till en motsatt slutsats, att tillsyn i första hand bör vara en statlig angelägenhet (se exempelvis

SOU 2007:10, SOU 2012:81, SOU 2008:118). Då framhålls ofta demokratiperspektivet, att det är viktigt att tillsynen utförs enhetligt över hela landet. Ansvarskommittén skrev bland annat i sitt betänkande (SOU 2007:10) att det är ett nationellt intresse – för staten, för medborgarna och för den som blir föremål för granskning – att tillsyn bedrivs på ett likartat sätt i hela landet med samma bedömningsgrunder och med samma ambitionsnivå. Kommittén betonade också att det av rättssäkerhetsskäl finns behov av en tydlig rågång mellan det politiskt utpräglade utvecklingsuppdraget och myndighetsuppgifter som tillsyn (s. 186 och 253 f.). Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (SOU 2012:81) menade att den tillsyn som kräver närhet till tillsynobjekten och medborgarna samt lokalkännedom kan utövas av länsstyrelserna.

Regeringen har med anledning av Tillsynsutredningens (SOU 2004:37) och Ansvarskommitténs (SOU 2007:10) betänkanden haft anledning att ta ställning till bland annat frågan om kommunerna bör få utföra tillsyn. Regeringen konstaterade att det finns både för- och nackdelar med att låta kommunerna utföra tillsynsuppgifter. Bland fördelarna nämns, utöver närheten till tillsynsobjekt och medborgare, de nära och positiva sambanden mellan tillsynen och annan verksamhet. De synergieffekter som sambanden leder till är viktiga för de kommunala verksamheterna som helhet. Vidare lyfter regeringen fram att den kommunala nivåns möjligheter att besluta om prioritering och utförande av tillsyn i sig är en viktig faktor för att uppnå en effektiv tillsynsverksamhet. Kommunerna bedömdes därför även i fortsättningen kunna ges ansvar för att utöva tillsyn. För att garantera likvärdighet och rättssäkerhet borde dock staten ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna (skr. 2009/10:79).

Vid överväganden om det finns anledning att flytta över den tillsyn som kommunen ansvarar för till staten har regeringen ansett att avgörande bör vara om fördelarna med kommunernas närhet till medborgarna och företag överväger de möjliga riskerna med att fördela ansvaret för tillsynen på så många aktörer. Om variationerna eller bristerna i tillsynen inom ett område enbart bedöms kunna undvikas genom en långtgående reglering av tillsynsverksamheten, bör det emellertid övervägas om ansvaret för tillsynen ska flyttas från kommunerna eller om en modell med överlåtelse av

tillsynsansvaret enbart till ett fåtal kommuner bör användas (skr. 2009/10:79 s. 33 och 37).

Statskontoret har i rapporten Tänk till om tillsyn anfört att antalet tillsynsobjekt, deras placering samt hur komplicerat tillsynsområdet är faktorer som bör påverka valet mellan en centraliserad eller decentraliserad tillsyn. Statskontoret bedömde att en fördel med att ha en decentraliserad tillsynsorganisation är att lokalkännedomen blir större, vilket kan underlätta och möjligvis också effektivisera tillsynen. Nackdelar kan vara att styrningen försvåras, att det finns risk för en minskad enhetlighet i genomförandet samt att det kan uppstå allt för nära band mellan tillsynspersonalen och ansvariga för de verksamheter som ska tillsynas (*Tänk till om tillsyn*, 2012).

En fråga som bör övervägas när det gäller statliga tillsynsmyndigheter är om tillsynsansvaret bör ligga centralt på en eller fåtal myndigheter eller regionalt på till exempel länsstyrelsen. En utvecklingstendens inom den svenska statsförvaltningen är en renodling mot myndigheter med tillsyn som huvudsaklig uppgift. Tanken är att tillsynsorganet ska var organisatoriskt fristående i förhållande till aktörerna inom den tillsynspliktiga verksamheten. I vissa fall svarar myndigheten för såväl normering och tillståndsgivning som tillsyn medan normeringen i andra fall har skiljts från tillsynen. Som exempel på sådan renodling kan nämnas Skolinspektionen, som inrättades den 1 oktober 2008, Tranportsstyrelsen den 1 januari 2009 och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) den 1 juni 2013 (Statskontoret, *Renodling av statlig verksamhet,* 2016).

De centraliseringar som genomförts motiveras i regel med att den tidigare ordningen inte har fungerat tillfredställande och att det funnits skäl att öka samordningen. Vanligtvis har kritiken rört bristande enhetlighet, omfattning och kvalitet i tillsynen.

Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43) bedömde så att miljötillsynen har sådana brister att en ny central myndighet för prövning och tillsyn enligt miljöbalken behövs för att komma till rätta med problemen. Den nya myndigheten skulle bedriva operativ tillsyn enligt 9, 11, 13–15 kap. miljöbalken samt svara för tillsynsvägledning till kommunerna. Länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning inom dessa områden skulle flyttas till den nya myndigheten. Myndigheten skulle dessutom renodlas på så sätt att den enbart skulle utöva sådan tillsyn som avser kontroll. Ansvaret för främjande uppgifter,

som att skapa allmänna förutsättningar för miljöförbättringar, skulle finnas kvar hos dagens centrala myndigheter. Utredningen ansåg att kommunerna inledningsvis skulle ha kvar ansvaret för den operativa tillsyn de bedriver i dag. Den nya myndigheten skulle emellertid successivt pröva lämpligheten i den kommunala operativa tillsynen. I ett nästa steg föreslogs att myndigheten skulle överta all operativ tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalkens område från andra centrala myndigheter. Miljömyndighetsutredningen bedömde att en centraliserad organisation inte skulle innebära några ökade kostnader. Den skulle däremot bidra till ökad kostnadseffektivitet, i bemärkelsen hushållning med förvaltningens samlade resurser, genom att dubbelarbete minskade till exempel när det gäller att ta fram rutiner, checklistor och mallar.

Miljömyndighetsutredningens betänkande har remitterats. De 14 instanser som tillstyrkte förslaget om att inrätta en ny myndighet pekade på problemen med ineffektivitet i den gällande ordningen. Det instanserna särskilt lyfte fram var behov av större enhetlighet i tillsynsarbetet och de menade att det är viktigt med en central myndighet som har en samlad kompetens. De 34 instanser som avstyrkte förslaget framhöll bland annat att förslaget vara dåligt underbyggt. Flera länsstyrelser konstaterade att utredningen inte hade lyckats visa fördelarna med att bilda en ny myndighet. De ansåg att dagens system är mer rättssäkert och att de eventuella brister som förekommer borde kunna lösas med mindre förändringar. SKL framförde att regeringen i stället borde satsa på att optimera rollerna i det nuvarande systemet. De instanser som inte uttryckligen tog ställning till förslaget (28 stycken) argumenterade på liknande sätt som de som avstyrkte det. Flera instanser ställde sig tveksamma till om det verkligen skulle innebära effektivitetsvinster med en ny myndighet. De framförde vidare att de ändringar som behövs kan åstadkommas inom ramen för den nuvarande ordningen.

Inga beslut har fattats avseende organisationen av miljötillsynen med anledning av Miljömyndighetsutredningen förslag att inrätta en central myndighet för prövning och tillsyn.

8.3 Exempel på hur tillsynen organiserats på andra tillsynsområden

I detta avsnitt blickar vi utåt och hämtar inspiration från andra tillsynsområden. För att en jämförelse med andra tillsynsområden ska vara meningsfull måste tillsynsområdena ha någorlunda lika karaktär. Vi har – liksom Statskontoret i rapporten *Vägledning till bättre tillsyn* – funnit det svårt att hitta andra områden som har liknande karaktär (2014:17, s. 64, se också avsnitt 5.7 i detta betänkande). Miljöbalkens ramlagskaraktär gör exempelvis att förutsättningarna för tillsynen och tillsynsvägledningen blir mer beroende av lokala avvägningar och bedömningar än vad som är fallet inom områden med en mer detaljerad lagstiftning.

Det är emellertid några tillsynsområden som återkommer i våra samtal med tillsynsmyndigheterna. Vi anser därför att det finns ett värde i att redovisa några av dessa tillsynsområden. De som valts ut har olika övergripande organisationer och varit föremål för diskussioner om vilken organisation som är mest ändamålsenlig.

Livsmedel

Livsmedelsverket har ansvar för att leda och samordna den offentliga livsmedelskontrollen och verka för att den är effektiv och likvärdig i hela landet. Livsmedelsverket är också kontrollmyndighet för ca 1 400 anläggningar. Länsstyrelserna har kontrollansvar för ca 55 000 primärproducenter och kommunerna har kontrollansvar för drygt 86 000 livsmedelsanläggningar. Inom Försvarsmaktens verksamheter ansvarar Generalläkaren för kontrollen.

Den offentliga livsmedelskontrollen har varit föremål för flera utredningar de senaste 10–15 åren. Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer genomförde år 2001 granskningar av statens stöd till och styrning av den lokala livsmedelskontrollen. I båda granskningarna gjordes bedömningen att det inte var motiverat med ett förstatligande av kontrollen, utan att det fanns utrymme att förbättra kontrollen inom det befintliga systemet. Vissa förändringar av ansvarsfördelningen har skett de senaste åren, där delar av kontrollansvaret förts över från kommunerna till staten. I en granskning utförd av Riksrevisionen år 2014 konstaterades att det fortsatt finns problem i livsmedelskontrollen. Riksrevisionen framförde bland

annat att regeringen och de ansvariga myndigheterna hittills inte har använt de möjligheter som finns för att styra kontrollverksamheten. Den övergripande rekommendationen som Riksrevisionen lämnade var att regeringen och de ansvariga myndigheterna bör pröva om en tydligare statlig styrning leder till tillräckliga förbättringar i kontrollverksamheten (Riksrevisionen, *Livsmedelskontrollen, tar staten sitt ansvar*, 2014).

Djurskydd

Jordbruksverket har ansvaret för djurskyddet på nationell nivå med undantag för de djur som används av Försvarsmakten. Det finns ca 100 000 verksamheter och anläggningar som är registrerade. Kontroll kan också ske av andra typer av djur, ofta sällskapsdjur, där det finns misstanke om bristande djurskydd.

Länsstyrelserna ansvarar sedan år 2009 för tillsyn av djurskyddet på regional nivå. Det huvudsakliga syftet med reformen var att åstadkomma en kvalitetssäkrad och likvärdig djurskyddskontroll i hela landet. Regeringen motiverade reformen med att kraven på en god styrning, samordning och uppföljning av djurskyddskontrollen ökat sedan EU införde nya gemensamma bestämmelser om den offentliga kontrollen år 2006 (prop. 2007/08:63). Sverige hade vid flera av EU:s inspektioner under 2000-talet fått kritik för sitt genomförande.

Enligt en utvärdering som Statskontoret genomfört har kvaliteten och rättssäkerheten i tillsynen ökat, bland annat genom att länsstyrelserna har infört ett gemensamt arbetssätt. Antalet ingripanden har ökat och länsstyrelserna har tagit itu med många svåra fall som inte upptäckts eller lämnats utan åtgärd vid den kommunala kontrollen. Däremot har antalet kontroller minskat drastiskt, både i absoluta tal och per årsarbetskraft (Statskontoret, *Djurskyddskontrollens utveckling*, 2011:23, s. 83 f.).

Arbetsmiljö

Tillsyn av arbetsmiljölagen utförs av staten. Arbetsmiljöverket bildades år 2001 med tio inspektionsdistrikt som år 2014 ändrades till fem inspektionsregioner. Före år 2001 ansvarade nitton självstyrande

myndigheter, Yrkesinspektionen, för tillsynen med Arbetarskyddsstyrelsen som central myndighet. Inriktningen på inspektionsaktiviteterna styrs i huvudsak av Arbetsmiljöverkets strategiska plan och regeringsuppdrag. Inriktning i den strategiska planen beslutats bland annat utifrån statistik och omvärldsanalyser.

8.4 Vi stärker upp, vi river inte ner

Vår bedömning och vårt förslag: Den nuvarande organisationen i sig ger en grund för att de förutsättningar regeringen angivit i propositionen till miljöbalken ska kunna komma på plats.

Tillsynsmyndigheternas förutsättningar bör i tillräcklig grad kunna stärkas 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.

Skälen för vår bedömning och vårt förslag

Vi delar i huvudsak den problembild som Miljömyndighetsutredningen och andra tidigare utredningar har lyft fram. Kvaliteten och bredden på tillsynen varierar mellan tillsynsmyndigheterna. Det riskerar att leda till att brister i regelefterlevnaden inte upptäcks eller åtgärdas och att osäkerhet skapas för verksamhetsutövare som kan påverka deras konkurrenskraft.

Att ansvaret för tillsynen enligt miljöbalken är fördelat på så många myndigheter på alla nivåer, centralt, regionalt och lokalt, är en utmaning när det gäller att skapa förutsättningar för en enhetlig

och effektiv tillsyn, men också en möjlighet. Vissa av de påtalade bristerna med den kommunala tillsynen har sin grund i den kommunala strukturen som sådan. Detta har att göra med att majoriteten av landets kommuner är relativt små, att de finansiella och demografiska förutsättningarna varierar kraftigt mellan olika kommuner samt att kommunerna ansvarar för ett stort antal samhällsuppgifter som ökar för varje år. Det får återverkningar i form av jävsförhållanden, bristande oberoende och att vissa tillsynsmyndigheter får svårt att säkerställa den kompetens som behövs för att klara sitt tillsynsuppdrag.

Samtidigt har det blivit tydligt att det är mycket som fungerar bra och att det under åren genomförts en rad insatser när det gäller samverkan, samordning, utbildning och gemensamma tillsynsprojekt. Det pågår dessutom ett utvecklingsarbete som kan förväntas öka förutsättningarna för en mer enhetlig och effektiv tillsyn. En förändring av den övergripande organisationen skulle äventyra detta arbete och dra undan förutsättningarna för det goda tillsynsarbete som faktiskt pågår och fortlöpande utvecklas.

För många av de tillsynsobjekt som i dag omfattas av länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn är det dessutom en fördel med god lokalkännedom samt närhet till tillsynsobjekten och medborgarna. Det ger till exempel mervärden i form av ökad service till företag och en möjlighet till ett snabbt agerande vid klagomål från allmänheten eller vid oförutsedda händelser som haverier och utsläpp. Det finns dessutom ett tydligt kunskapsmässigt samband med andra uppgifter som i dag ligger på länsstyrelser och kommuner.

Länsstyrelserna har en övergripande och samordnande roll som regionala miljömyndigheter och för att miljökvalitetsmålen får genomslag i länen. Denna roll förstärks ytterligare genom länsstyrelsernas ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Miljötillsynen bör kunna utföras mer effektivt inom länsstyrelserna än i en nationell myndighet, även om den också har en regional organisation. Länsstyrelserna täcker hela landet, har god kännedom om lokala och regionala förhållanden samt nära kontakt med kommunerna. De har därför goda förutsättningar att på ett effektivt sätt bedriva sådan tillsyn som kräver närhet och god lokalkännedom. Med hänsyn till den uttalade ambitionen att miljölagstiftningen ska vara en grund för vilka samhällets aktörer driver ett strategiskt miljöarbete som går längre än lagens krav är det värde-

fullt att tillsynsmyndigheterna har kunskap om och uppgifter knutna till det strategiska miljöarbetet, även om det måste vara tydligt vilka av myndigheternas åtgärder som hänför sig till tillsynen och vilka som hänför sig till den miljöstrategiska verksamheten. En effektiv tillsyn bidrar till ett bra företagsklimat vilket är positivt för den regionala tillväxten. Det finns också ett mervärde av att samla ärenden som har koppling till varandra inom samma myndighet. Inte minst för att kunna samordna staten i frågor som kräver avvägningar mellan olika samhällsintressen.

Kommunerna har haft ansvar för miljötillsynen långt innan miljöbalken trädde i kraft. Den kommunala tillsynen enligt miljöbalken är den mest omfattande tillsynen som kommunerna bedriver både vad gäller antal anställda och antal tillsynsobjekt. Att vissa kommuner har svårare att klara sitt tillsynsuppdrag eller inte sköter det på ett tillfredställande bör inte enligt vår mening tas som intäkt för att kommuner generellt sett inte ska ha ansvar för miljötillsynen. Den lokala miljötillsynen är dessutom viktig för kommunerna. Den ger en bra grundkompetens och erfarenhet som är en viktig resurs i det kommunala ansvaret för den fysiska planeringen som lokaliserings-, näringslivs- och fastighetsfrågor samt vid framtagande av planer och program inom till exempel miljö-, vatten- och naturvårdsområdet. SKL har vidare betonat att kommunernas eget lokala miljöarbete inte skulle stå sig så bra internationellt som det gör i dag om inte tillsynsarbetet varit så omfattande – inte minst för de kommuner som har överlåten tillsyn över mer komplexa verksamheter.

Det är också så att det krävs ett underlag av viss kvalitet för att besluta om att den övergripande organisationen för miljötillsynen ska ändras. Vi konstaterar att det finns utvärderingar, utredningar och revisionsrapporter som ger oss en beskrivning av kritiken som framförts mot miljötillsynen. Vi har trots det inte en samlad bild av och hur tillsynen genomförs och vilka effekter den får. Det saknas ett underlag som tydligt visar hur stora kostnaderna och intäkterna är och hur de fördelar sig mellan olika myndigheter och tillsynsområden. Vi vet i dag inte hur, för vilka aktörer och i vilka situationer som tillsynen varierar eller hur rimlig en viss variation är (Naturvårdsverket, *Effektiv miljötillsyn,* 2013). Vi har heller inte en samlad bild av hur tillsynens genomförande påverkar verksamhetsutövarna. Vi vet att det finns skillnader, men vi vet inte hur dessa skillnader påverkar förutsättningarna att bedriva verksamhet på lika

villkor. Det gör det svårt att närmare ringa in på vilket sätt och inom vilka tillsynsområden och branscher det brister i enhetlighet och effektivitet. Detta förhållande påverkar i sin tur möjligheterna att bedöma konsekvenserna av att föra över kommunerna tillsyn till länsstyrelserna eller renodla tillsynen genom att skapa en helt ny myndighet. Det gäller såväl konsekvenserna för miljötillsynen i sig som vilka konsekvenser det kan få för det övriga miljöarbete som bedrivs regionalt och lokalt.

Vi delar således inte Miljömyndighetsutredningens slutsats att ansvaret för miljötillsynen ska samlas hos en ny myndighet som ska ha tillsyn som huvudsaklig uppgift. Det finns inte heller enligt vår mening tillräckliga skäl för att flytta ansvaret för tillsyn från kommunerna till länsstyrelserna. Fördelarna är, som vi tidigare konstaterat, många med att låta både kommuner och länsstyrelser ha ansvar för tillsyn på miljöområdet. Det är också så att en organisatorisk förändring i sig sällan löser några problem. En sådan kan visserligen utgöra ett verktyg för att underlätta andra typer av åtgärder som är nödvändiga för att förändra verksamheten i den riktning som önskas. Vi bedömer emellertid att det går att hantera de brister och variationer som identifierats utan att ändra den övergripande organisationen.

Ett av de stora problemen i dag är en otillräcklig statlig styrning. För att garantera enhetlighet och rättssäkerhet bör staten ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av miljötillsynen. Det kan ske genom en mer sammanhållen och tydlig styrning från regeringens sida (kapitel 10). Vi ser också att det behövs en ökad samverkan mellan myndigheterna (kapitel 12), en utvecklad dialog med näringslivet, ett tydligare ansvar för samordningen av tillsynsvägledningen (kapitel 14) och att staten tar ett ökat ansvar för att tillgodose de långsiktiga behoven av kompetens och kompetensutveckling inom miljötillsynen (kapitel 13). I vissa delar behövs också en tydligare styrning av tillsynens genomförande för att minska skillnaderna mellan tillsynsmyndigheterna (kapitel 15). Staten bör också få tydligare möjligheter att ingripa i syfte att åtgärda brister i enskilda kommuners tillsyn (kapitel 16). Denna styrning bedöms emellertid inte vara så detaljerad och långtgående att den i sig motiverar en annan organisation än den nuvarande.

Ett annat problem är att vi saknar kunskap om vad en effektiv och enhetlig tillsyn är. För att kunna identifiera brister och få under-

lag för åtgärder är därför en fortsatt utveckling av uppföljningen och utvärderingen av tillsynen nödvändig (kapitel 17).

Vi bedömer att den nuvarande organisationen i sig ger en grund för att de förutsättningar regeringen angivit i propositionen till miljöbalken ska kunna komma på plats även om så inte skett i tillräcklig grad. De åtgärder vi föreslår i detta betänkande syftar till att stärka tillsynsmyndigheternas förutsättningar för att bedriva en effektiv och enhetlig tillsyn.

Finansiella konsekvenser

Mapsec AB har bedömt att det inte finns finansiella skäl att anföra mot att tillsynen koncentreras till en myndighet, men ser inte heller att det är visat att det är samhällsekonomiskt effektivt jämfört med att behålla dagens organisatoriska struktur.

9 Ett tydligare tillsynsbegrepp

Vad som avses med tillsyn påverkar både tillsynsmyndighetens arbete och de som berörs av tillsynen. Om tillsynsmyndigheten har rätt att vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse i samband med tillsyn, måste det exempelvis gå att avgöra om en viss åtgärd eller situation kan anses utgöra tillsyn. Det påverkar dessutom vad som kan finansieras med en tillsynsavgift. Om tillsynsmyndigheterna tolkar uppdraget olika kan det i förlängningen påverka allmänhetens förtroende för tillsynsmyndigheterna och reglerna på miljöområdet.

Det finns inte ett gemensamt tillsynsbegrepp för alla tillsynsområden. Regeringen anser att begreppet *tillsyn* i första hand bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. Det innebär bland annat att statliga myndigheters samordnande uppdrag, det som i miljöbalken kallas tillsynsvägledning, bör falla utanför tillsynsbegreppet (skr. 2009/10:79, s. 14 f.).

På miljöområdet har vi ett tillsynsbegrepp som skiljer sig från regeringens syn på vad tillsynsbegreppet bör omfatta, om det inte finns särskilda skäl för något annat. När vi nu ser över tillsynen enligt miljöbalken undersöker vi om det finns anledning att föreslå ändringar av dagens tillsynsbegrepp för att få en mer effektiv och enhetlig tillsyn.

9.1 Den nuvarande regleringen i miljöbalken

Det finns inte en legaldefinition av begreppet tillsyn i miljöbalken. Däremot regleras tillsynens syfte och tillsynsmyndigheternas uppgifter (26 kap. 1 § miljöbalken).

Enligt första stycket ska tillsynen säkerställa syftet med miljöbalken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av reglerna och besluten och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga (andra stycket). Vilka åtgärder som behövs för rättelse är upp till den operativa tillsynsmyndigheten att bedöma. Det beror bland annat på vilket tillsynsobjekt det rör sig om, hur lagstiftningen är utformad och till vem tillsynsmyndigheten riktar sig. Ibland räcker det med information eller rådgivning. Informationen kan riktas till en person eller en bestämd grupp personer. I andra fall behöver tillsynsmyndigheten förelägga om åtgärder eller förbjuda en verksamhet. Tillsynsmyndigheten ska emellertid i all myndighetsutövning iaktta proportionalitets- och behovsprincipen. Det innebär att den inte får tillgripa mer ingripande tvångsåtgärder än vad som krävs i det enskilda fallet för att åstadkomma att balkens regler följs (prop. 1997/98:45, del 2, s. 273).

Tillsynsmyndigheten ska också genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses (tredje stycket). Här avses andra aktiviteter än den kontrollerande tillsynen. Med stöd av denna bestämmelse är det tänkt att de operativa tillsynsmyndigheterna ska arbeta förebyggande på olika sätt. Centrala och regionala tillsynsmyndigheter har däremot ett särskilt ansvar för att tillsynen bedrivs ändamålsenligt både med hänsyn till lokala, regionala och nationella förhållanden. Detta ska ske genom att myndigheterna samordnar den operativa tillsynsverksamheten, löpande följer och utvärderar tillsynen samt genom råd och stöd informerar och stimulerar vidareutveckling av denna.

I miljötillsynsförordningen definieras begreppen operativ tillsyn och tillsynsvägledning (1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen). Uppdelningen mellan operativ tillsyn och tillsynsvägledning syftar till att tydliggöra olika funktioner hos tillsynsmyndigheterna (Ds 1998:50, s. 52, Ds 2000:67, s. 44). Den fastslår skillnaden mellan dessa funktioner utan att innehålla en bestämning av vad som utgör tillsyn. Uppdelningen får emellertid till följd att stödjande och främjande verksamhet som en myndighet med ett tillsynsvägledande ansvar

bedriver direkt mot verksamhetsutövare varken är operativ tillsyn eller tillsynsvägledning. Ett sådant arbete sker ändå på sina håll med stöd av den allmänna serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen eller bestämmelser i myndighetens instruktion.

Därutöver ska tillsynsmyndigheterna med stöd av 26 kap. 3 § tredje stycket ägna sig åt en stödjande, utredande och uppföljande verksamhet av mer generell karaktär som inbegriper i vart fall delar av det så kallade miljöstrategiska arbetet. Syftet är då inte i första hand att åstadkomma regelefterlevnad, utan att identifiera hälso- och miljöproblem, utarbeta handlingsplaner och följa upp beslutade långsiktiga eller övergripande miljöpolitiska mål (prop. 1997/98:45, del 2, s. 266 f., del. 1, s. 493 f. och s. 171).

9.2 Tillsynsbegreppet i miljöbalken begränsas för en ökad tydlighet i tillsynen och ökat förtroende för myndigheterna

Vårt förslag: Tillsynsbegreppet i miljöbalken bör preciseras så att det framgår att tillsyn alltid syftar till att åstadkomma regelefterlevnad. Det bör också begränsas till främjande och kontrollerande åtgärder som riktas direkt mot den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet. Tillsynsvägledning bör därmed inte ingå i tillsynsbegreppet.

Tillsynsvägledning och tillsynsvägledande myndigheter bör i stället införas som självständiga begrepp i miljöbalken där också syftet med tillsynsvägledningen bör framgå.

Skälen för vårt förslag

Tillsynsbegreppet är inte tillräckligt preciserat

Under utredningen har det blivit tydligt att det finns olika uppfattningar om *vad som är tillsyn* enligt miljöbalken. Vi kan se att det framför allt är 26 kap. 3 § tredje stycket som vållar problem och ger upphov till olika tolkningar bland tillsynsmyndigheterna. Naturvårdsverket, som ska vägleda om allmänna frågor rörande 26 kap., bekräftar detta och ifrågasätter för egen del om främjande åtgärder

över huvudtaget är tillsyn eller om det snarare är annan verksamhet som tillsynsmyndigheterna ska utföra.

Bristen på en entydig definition av tillsyn leder till att tillsynsmyndigheter upplever att det kan vara svårt att veta tillsynsuppdragets gränser. Olika tolkningar leder i sin tur till att tillsynen får olika inriktningar. Vissa tillsynsmyndigheter prioriterar kontroll framför främjande åtgärder såsom information och dialog med verksamhetsutövarna, medan andra gör tvärtom (Näringslivets Regelnämnd, *Miljöfarlig verksamhet – Tillämpning, avgifter, tillsyn och samordning*, 2016). Otydligheten om vad som är tillsyn bidrar också till olika förväntningar på hur myndigheterna ska agera och att aktörer talar förbi varandra. Näringslivet har dessutom framfört att det ibland uppstår situationer där det inte är tydligt för verksamhetsutövaren vad som är tillsyn, vilka åtgärder som vidtas i syfte att åstadkomma rättelse och vilka som vidtas i syfte att främja en allmän utveckling av verksamheten. Detta kan naturligtvis inte accepteras.

Det behövs ett tydliggörande av vad tillsynsbegreppet innebär och vad myndigheternas uppgifter innehåller. Tillsyn är ett offentligt maktmedel och det får därför inte råda någon tvekan om vad tillsynsmyndigheterna har för ansvar och befogenheter. Otydligheten leder också till att det är svårt att följa upp och utvärdera tillsynen och kan också antas påverka verksamhetsutövarnas förtroende för myndigheterna och därmed deras vilja att göra rätt för sig. Mot denna bakgrund finns anledning att precisera tillsynsbegreppet i miljöbalken.

Tillsynen kan aldrig handla om mer än regelefterlevnad

En utgångspunkt är att tillsynen aldrig kan handla om mer än regelefterlevnad. Det måste finnas en författningsregel som på något sätt ligger till grund för tillsynen. Det får inte råda några tvivel om när en åtgärd vidtas i syfte att förmå en verksamhetsutövare att följa lagstiftningen respektive främja en allmän utveckling av verksamheten. Gränsen mellan politik och förvaltning ska med andra ord vara tydlig.

Vi föreslår att syftet med tillsyn tydliggörs i miljöbalken. Genom att begränsa tillsynen till *regelefterlevnad* tydliggörs att det så kallade miljöstrategiska arbetet inte är tillsyn. Vi bedömer att mer-

parten av tillsynsmyndigheterna redan i dag skiljer mellan tillsyn, som utgår från regler, och det miljöstrategiska arbetet, som utgår från nationella, regionala och lokala miljömål, lokala miljöprogram och ambitioner eller Agenda 2030. Ändringen bedöms emellertid vara angelägen för att skapa den tydlighet som eftersträvas och kan antas öka verksamhetsutövarens förtroende för myndigheterna och därmed viljan att göra rätt för sig.

Tillsyn enligt miljöbalken är mer än kontroll

En annan utgångspunkt för våra överväganden är att tillsynen ska vara utformad så att den effektivt uppfyller sitt syfte. Avgörande för hur tillsynsbegreppet bör vara utformat är således vad tillsynen ska åstadkomma.

Tillsynen enligt miljöbalken syftar till att säkerställa att miljölagstiftningen följs. I grund och botten handlar det om att påverka människors beteende i en viss riktning. Som vi tidigare redogjort för är lagstiftarens intentioner att ge verksamhetsutövaren ett handlingsutrymme och att tillsynen bör ge utrymme för olika genomföranden för att uppfylla skyldigheterna enligt balken (kapitel 7). Detta bör påverka tillsynens utformning och därmed tillsynsbegreppet.

Vi bedömer att det inte finns anledning att begränsa tillsynsbegreppet i miljöbalken till den myndighetsutövande tillsynen. Främjande och förebyggande arbete har visat sig vara effektivt för att säkerställa att miljölagstiftningen följs, särskilt inom vissa tillsynsområden i miljöbalken. Det finns en tendens när det framförs kritik inom ett visst område att man vill använda tillsyn för att skapa mer enhetlighet. Men då kan handlingsutrymmet minska. Erfarenheter från andra områden, som skolområdet, visar att en tillsyn som begränsas till myndighetsutövande uppgifter leder till en tillsyn som fokuserar på en lägsta nivå och blir en styrning mot denna. En mer främjande tillsyn kan styra mot en bättre kvalitet.

Det går att vidta åtgärder som minskar de risker med ett tillsynsbegrepp som också innehåller åtgärder för att främja en regelefterlevnad (mer om riskerna i SOU 2015:43, s. 358, och Statskontoret, *Tänk till om tillsynen*, 2012, s. 80 f.). Här är det viktigt att bland annat tydliggöra vilken typ av råd och stöd som ingår i det främjande uppdraget. Det är vidare viktigt att uppföljningen av till-

synen också omfattar det förebyggande arbetet och att det görs utvärderingar av effekten av det förebyggande arbetet.

En effektiv tillsyn enligt miljöbalken bör därmed 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.

Tillsynen begränsas till åtgärder som riktar sig direkt till den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet

Myndigheterna har på många sätt ett komplext uppdrag. De ska göra rätt saker, på rätt sätt med god resurshushållning, leverera i rätt tid med god tillgänglighet, god service och gott bemötande. Detta ska göras med iakttagande av grundläggande värden såsom rättssäkerhet, opartiskhet, likabehandling och öppenhet. Förvaltningen ska ha medborgarnas fulla förtroende och ge näringslivet goda förutsättningar (Statskontoret, *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*, 2017, s. 7).

I dag finns förväntningar från verksamhetsutövare att de tillsynsvägledande myndigheterna ska ge samma råd och stöd till dem som de operativa tillsynsmyndigheterna ska göra. Det kan bero på flera saker. Vissa typer av råd och stöd ingår utan tvekan i myndigheternas serviceskyldighet (4 § förvaltningslagen). Verksamhetsutövare söker också i bland en andra bedömning av en central myndighet som man tror har mer kompetens än den myndighet man vanligtvis har kontakt med. Den nuvarande begreppsanvändningen där tillsynsvägledande myndigheter är tillsynsmyndigheter leder dessutom tanken till att de tillsynsvägledande myndigheterna har ett operativt tillsynsansvar gentemot verksamhetsutövarna.

Vissa tillsynsvägledande myndigheter möter dessa *förväntningar*, men inte alla. Det kan finnas flera skäl till att myndigheterna gör olika. En orsak kan vara att vissa centrala myndigheter identifierar sig i större utsträckning med uppgiften att på olika sätt säkerställa att miljölagstiftningen inom deras ansvarsområde följs och har lättare att prioritera och utföra de åtgärder som krävs för att åstadkomma detta. Det finns emellertid skäl att anta att en bidragande orsak är att myndigheterna tolkar tillsynsbegreppet på olika sätt.

Vi föreslår att tillsynsbegreppet begränsas till den verksamhet som riktar sig direkt till en verksamhetsutövare och som i dag kallas operativ tillsyn. Det innebär att de statliga myndigheternas råd och stöd, uppföljning, utvärdering och samordning inte ska vara tillsyn, men även fortsättningsvis ska kallas tillsynsvägledning.

För att skapa den tydlighet som eftersträvas bedömer vi att tillsynsbegreppet bör definieras i miljöbalken. Ett sådant förslag fanns med i Miljöbalksutredningens betänkande (SOU 1996:103, s. 108) och flera av de experter och andra aktörer som vi träffat under utredningen har efterlyst en sådan definition. Vi bedömer att fördelarna med att tydligt definiera begreppet i miljöbalken överväger de risker en sådan definition skulle kunna medföra. I förarbetena till socialtjänstlagen signalerade regeringen att en legaldefinition av begreppet tillsyn kunde begränsa utvecklingen att finna nya sätt att utöva tillsyn och sprida kunskap och att verksamheten därmed blev statisk, fattig på idéer, passiv och ineffektiv (prop. 2000/01:80, s. 99). Vi menar emellertid att riskerna för detta inte ska överdrivas på detta område. Vad som ingår i begreppet är inte en uttömmande lista över vad tillsynsmyndigheterna ska ägna sig åt. Utöver tillsynen kan de ägna sig åt miljöstrategiskt arbete. Bestämmelsen ska också tolkas mot vad tillsynen ska åstadkomma. Det innebär att det även fortsättningsvis kommer att finnas utrymme för att anpassa tillsynen till ny teknik och nya metoder för att åstadkomma regelefterlevnad.

Termen *operativ tillsyn* bör som en följd av detta utmönstras från författningstexten för att inte skapa en osäkerhet om att det finns en annan tillsyn än den operativa. Vi föreslår dessutom att *tillsynsvägledning* och *tillsynsvägledande myndigheter* införs som termer i miljöbalken för att skapa den tydlighet som eftersträvas.

De finansiella konsekvenserna får anses vara godtagbara

Ett tydligare tillsynsbegrepp kan förväntas bidra till mer enhetliga tillsynsavgifter.

Det kan också komma att påverka finansieringen av tillsynsvägledningen. Kostnader för tillsynsvägledning har i en tidigare undersökning uppskattats till att vara omkring 7 procent av myndigheternas totala kostnader för tillsynen. Länsstyrelsernas kostnader

för tillsynsvägledning bedömdes så låga i förhållanden till den operativa tillsynen att det inte ansågs kostandseffektivt att särredovisa detta (Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, 2010). Det skulle visserligen vara möjligt att föreskriva att verksamhetsutövaren även fortsättningsvis ska finansieras tillsynsvägledningen, men det behövs en närmare diskussion om hur kostnadsfördelningen mellan verksamhetsutövare och staten bör se ut innan man beslutar om en sådan lösning. Det finns skäl som talar för att låta tillsynsavgifterna enbart bekosta den operativa tillsynen. Mycket av det som tillsynsvägledande myndigheter gör kommer alla medborgare till gagn. Det går även av principiella skäl att ifrågasätta att verksamhetsutövare ska bekosta kvalitetssäkringen av myndigheternas arbete när de ska genomföra sitt tillsynsuppdrag. Dessutom kan en särskild avgift för tillsynsvägledning bli för kostsam och administrativt betungande i förhållande till nyttan.

10 En mer sammanhållen styrning av myndigheterna

Regeringen har det övergripande ansvaret för organisationen och inriktningen av miljötillsynen. Styrningen och uppföljningen av de statliga myndigheterna och kommunerna spelar en viktig roll för hur statsförvaltningen klarar av uppdraget att förverkliga regeringens politik.

I uppdraget ingår att analysera om det finns behov av insatser för att stärka och utveckla samarbetet mellan berörda myndigheter. Regeringens styrning och uppföljning av myndigheterna är här av stor betydelse. I detta kapitel redovisar vi våra överväganden om behovet av en mer sammanhållen styrning.

När vi nedan talar om *tillsyn* eller *tillsynsmyndigheter* avses vad som i dag kallas operativ tillsyn respektive operativa tillsynsmyndigheter.

10.1 Regeringens styrning av myndigheterna

Det är flera myndigheter som har betydelse för arbetet med ett effektivt tillsyns- och sanktionssystem enligt miljöbalken. Myndigheter med ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning finns på samtliga tre förvaltningsnivåer, centralt, regionalt och lokalt. Polis och åklagare tillhör de brottsbekämpande myndigheterna. Inom vissa sakområden, som artskydd och tillsyn över gränsöverskridande transporter, är också Tullverket och Kustbevakningen viktiga myndigheter. Den sista länken i den så kallade miljöbalkskedjan är domstolarna.

I detta avsnitt redovisar vi grundläggande inslag i styrningen av myndigheter med ansvar för tillsyn enligt miljöbalken.

Berörda departements arbete och samordning

Regeringskansliets uppgift är enligt dess instruktion att bereda regeringsärenden och i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. I Regeringskansliet ingår departement med ansvar för skilda verksamhetsgrenar. I dag är det åtta departement som har ansvar för de myndigheter som ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken, den miljöbrottsbekämpande verksamheten samt domstolarna. I myndighetsansvaret ingår arbete med regleringsbrev, uppdrag, finansiella villkor men också rapportering, analys och återkoppling.

Tabell 10.1 Departement med ansvar för tillsynsmyndigheter, polis och åklagare samt domstolarna

Departement	Myndighet
Arbetsmarknadsdepartementet	Arbetsmiljöverket
Finansdepartementet	Länsstyrelserna (Kommunerna)
Försvarsdepartementet	Generalläkaren
Justitiedepartementet	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap Polismyndigheten Åklagarmyndigheten Domstolsverket
Kulturdepartementet	Riksantikvarieämbetet
Miljö- och energidepartementet	Svenska kraftnät* Havs- och vattenmyndigheten Kemikalieinspektionen Naturvårdsverket Energimyndigheten Strålsäkerhetsmyndigheten
Näringsdepartementet	Boverket Livsmedelsverket Skogsstyrelsen Jordbruksverket Sveriges geologiska undersökning Transportstyrelsen
Socialdepartementet	Folkhälsomyndigheten Läkemedelsverket Socialstyrelsen

*Ansvarigt statsråd för dammsäkerhet är inrikesministern, Justitiedepartementet.

Regeringen fattar alla beslut kollektivt. För att kunna avgöras måste ett ärende vara berett vilket innebär att alla berörda statsråd genom sina departement ska ha varit delaktiga och haft möjlighet att framföra sina synpunkter. Samordningen inom Regeringskansliet kan beskrivas som horisontell och grundas på en förhandling mellan olika intressen.

Styrning av statliga miljötillsynsmyndigheter

Tillsynen enligt miljöbalken är i huvudsak reglerad i miljöbalken och miljötillsynsförordningen. Styrningen av tillsynen enligt miljöbalken förmedlas dessutom av myndigheternas instruktion, regleringsbrev, andra regeringsbeslut och den löpande dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

Styrningen skiljer sig mellan olika delar av Regeringskansliet och olika myndigheter. För vissa av de centrala myndigheterna, men inte alla, framgår exempelvis ansvaret för tillsynen enligt miljöbalken av respektive instruktion. Det kan vara formulerat som en hänvisning till aktuell paragraf i miljötillsynsförordningen, att myndigheten har ansvar för ett tillsynsområde som omfattas av balken eller genom en allmän formulering om ansvar för tillsynsvägledning eller tillsyn enligt miljöbalken.

De centrala myndigheterna och länsstyrelserna får i huvudsak uppdrag i respektive regleringsbrev eller genom andra beslut när regeringen vill rikta myndighetens uppmärksamhet mot en viss fråga eller ett område. När det gäller miljötillsynen har det genomförts uppdrag om till exempel tillsyn av vattenverksamhet, dammar och dammsäkerhet, kemikalier och förorenade områden. I myndigheternas regleringsbrev för år 2017 finns bland annat uppdrag när det gäller tillsyn av förorenade områden, dammsäkerhet och vattenverksamhet. Generella uppdrag när det gäller tillsyn är inte lika vanligt men Naturvårdsverket har exempelvis haft i uppdrag att utveckla och föreslå en mer samlad uppföljning och utvärdering av tillsynen enligt miljöbalken (Naturvårdsverket, *regleringsbrev*, 2014). Under flera år har länsstyrelserna i sitt regleringsbrev haft i uppdrag att redovisa sitt arbete med miljötillsyn, tillsynsvägledning och arbetet inom Miljösamverkan Sverige.

Statens styrning av kommunala miljötillsynsmyndigheter

Den samlade statliga styrningen av kommunerna har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste decennierna. Det finns en uppfattning bland kommunpolitiker och tjänstemän att styrningen ger en tydlighet att förhålla sig till i genomförandet av de kommunala verksamheterna men att styrningen upplevs som kortsiktig, ryckig och illa anpassad till lokala förhållanden. Kommunerna ska också förhålla sig till gällande lagar och förordningar. Hur verksamheten organiseras och hur kommunerna genomför sitt åtagande bestämmer de själva (Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna*, 2016:24).

Inom miljöområdet är det många statliga myndigheter som styr kommunerna genom föreskrifter, allmänna råd och annan vägledning. Det gäller både i kommunernas roll som tillsynsmyndighet och som verksamhetsutövare. Styrningen har över tid utvecklats mot att bli mer detaljerad och ställer fler krav på återrapporteringar, vilket i stor utsträckning beror på EU-regler. Kommunerna styrs också av politiska mål på miljöområdet, men även andra politikområden får betydelse för miljöarbetet och regeltillämpningen. Styrning genom riktade statsbidrag är ovanligt inom miljöområdet.

10.2 Statskontorets uppdrag om styrning

Inom ramen för Tillitsreformen har Statskontoret på regeringens uppdrag analyserat och lämnat förslag om hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv (*Utvecklad styrning*, 2016:26). Statskontoret betonar att en effektiv styrning kräver att regeringen prioriterar och riktar styrkapaciteten dit den behövs. När regeringen ser att det finns problem inom ett verksamhetsområde som leder till att politiken inte får genomslag eller att viktiga frågor för medborgare och företag inte hanteras, menar Statskontoret att regeringen kan behöva utveckla en mer sammanhållen styrning (s. 18 f.).

I de rapporter som Statskontoret lämnat med anledningen av regeringsuppdraget om statlig styrning av offentlig sektor finns över 30 förslag till regeringen om möjliga åtgärder. Flera av förslagen handlar om Regeringskansliets organisering och arbetssätt.

Av rapporterna kan vi dra följande slutsatser:

- Tillitsbaserad styrning förutsätter tydliga uppgifter och utvecklad dialog mellan regeringen och myndigheterna.
- Regeringens styrning kan förenklas och förtydligas.
- Styrningen bör ske utifrån ett helhetsperspektiv.

En tillitsbaserad styrning handlar om att ge tydliga uppgifter och skapa handlingsutrymme för den som ska utföra verksamheten och ge utförarna möjlighet att vara med och påverka hur arbetet ska utformas. På så sätt drar vi nytta av kunskaperna som finns inom offentlig verksamhet och det leder till ett effektivare och bättre resursutnyttjande.

Med sammanhållen styrning menar Statskontoret en styrning som utgår från verksamhetsområden snarare än enskilda myndigheter. Att ha ett verksamhetsperspektiv handlar om att ha överblick över hur verksamhetsområdet fungerar och utgå från en helhetsbild samt analysera resultat från verksamhetsområdet och samordna styrningen. Det är ett sätt för regeringen att få bättre genomslag för politiken i sin helhet. Det är också ett sätt för regeringen att främja samverkan mellan myndigheter och andra aktörer i den offentliga förvaltningen (*Utvecklad styrning*, s. 24 f.).

10.3 Överblick och helhetssyn i styrning av myndigheterna är betydelsefullt

För att värna miljöbalkens bärande tanke om ett sammanhållet regelsystem 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 öka förutsättningarna för att kommunerna ska kunna genomföra sitt tillsynsuppdrag på ett effektivt och enhetligt sätt. Regeringens styrning av tillsynen enligt miljöbalken bör vara tydlig och utgå från ett helhetsperspektiv.

Styrningen av myndigheterna sker i huvudsak utifrån myndigheternas respektive uppdrag och det saknas i stor utsträckning ett helhetsperspektiv vilket kan bidra till en otydlighet om bland annat

prioriteringar. Det innebär att det är svårt att få en bild av det samlade genomförandet, dess effekter samt kostnader och intäkter för tillsyn och tillsynsvägledning.

Vi har i vår kartläggning sett att regeringen tenderar att hanterar och styra de olika tillsynsområdena i miljöbalken var för sig. Det finns också olika lösningar inom flera områden till exempel när det gäller hur miljötillsynen ska finansieras. När det gäller dammsäkerhet sker finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn sedan år 2016 inte på samma sätt som för övrig miljötillsyn, det vill säga genom förvaltningsanslaget utan genom att tillsynsavgiften direkt får användas av länsstyrelsen för denna tillsyn. Dessa lösningar påverkar tillsynen på andra tillsynsområden enligt miljöbalken. Under utredningen har det blivit tydligt att finansieringen lätt blir en grund för tillsynens prioritering och genomförande.

Tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de regler som riksdagen och regeringen har beslutat. Tillsynen utgör ett medel för att se till att demokratiskt fattade beslut genomförs på det sätt som statsmakterna har avsett. En fungerande tillsyn bidrar till att skapa förtroende för staten. Medborgare ska kunna lita på att de regler som beslutats också gäller i praktiken. Tillsynen påverkar dessutom direkt företagens förutsättningar eftersom de kan bli föremål för tillsyn och krav på rättelse.

Miljöpolitiken är dessutom ett prioriterat område för regeringen. Av regeringsförklaringen år 2016 framgår att arbetet för att skydda miljön och skapa en giftfri vardag ska intensifieras samt att avgörande steg ska tas för att miljökvalitetsmålen ska nås. Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling och tillsynen ska säkerställa balkens syfte. Miljötillsynen är därmed ett viktigt styrmedel som ska bidra till att miljökvalitetsmålen nås.

Den statliga förvaltningen är i hög grad specialiserad, vilket bland annat innebär att myndigheter ska ha tydligt definierade och renodlade uppgifter inom specifika verksamhetsområden. Det gäller även de statliga miljötillsynsmyndigheterna. Myndigheterna har framför allt kunskap om sitt eget ansvarsområde enligt miljöbalken. För flera av de centrala myndigheterna med ett begränsat ansvar enligt miljöbalken är detta ansvar en marginell fråga i förhållande till kärnverksamheten.

En styrning som är inriktad på den enskilda myndigheten kan bidra till oklara ansvarsförhållanden mellan de centrala myndigheterna,

otydlighet och målkonflikter vilket i sin tur kan påverka länsstyrelsernas och kommunernas förutsättningar att bedriva en effektiv och enhetlig miljötillsyn. För att kunna vara tydliga i styrningen av myndigheternas tillsynsuppdrag enligt miljöbalken och värna helhetsperspektivet är det viktigt att det finns en kunskap om och förståelse för hur miljötillsynen är organiserad och tänkt att fungera inom alla berörda departement.

Det bör dessutom understrykas att miljötillsynen är betydelsefull för att nå mål även inom andra politikområden än miljö, så som folkhälsa och friluftsliv. Som exempel kan nämnas tillsynen när det gäller kemikalier och hälsoskydd vilket har betydelse för folkhälsopolitikens målområde 5: Sunda och säkra miljöer och produkter samt tillsyn av skyddade områden som är angeläget med hänsyn till friluftspolitiken.

10.4 Styrningen av myndigheter med ansvar för miljötillsyn behöver utvecklas

Vår bedömning: Det behövs en bättre överblick och en helhetssyn för att kunna bedöma om det är rätt balans i styrningen av miljötillsynsmyndigheterna avseende deras insatser inom olika tillsynsområdena.

Det är angeläget att miljötillsynen tas upp i interdepartementala arbetsprocesser.

En mer samlad resultatanalys av miljötillsynen ger ett bättre underlag för styrningen.

Skälen för vår bedömning

Det är betydelsefullt med en överblick när det gäller myndigheternas olika uppdrag bland annat för att kunna ta ställning till om det är en lämplig balans mellan de särskilda regeringsuppdragen och myndigheternas kärnuppgifter enligt förordning. Myndigheternas tillsynsuppdrag är ofta en del av kärnverksamheten och styrs i mindre utsträckning genom uppdrag. Under utredningen har det framförts att myndigheterna generellt får många uppdrag och att det är svårt att ha en överblick samt följa upp vad uppdragen leder till. Flera

myndighetsföreträdare har framfört att det också finns behov av att samordna uppdrag på ett bättre sätt.

Vi ser dessutom att det finns ett behov av en bättre överblick och en helhetssyn för att kunna bedöma om det är rätt balans i styrningen av miljötillsynsmyndigheterna avseende deras insatser inom olika tillsynsområdena som till exempel kemikalier, hälsoskydd, miljöfarliga verksamheter, natur- och vattenfrågor.

Det är också viktigt med en överblick för att främja samverkan mellan myndigheterna och undvika att ett uppdrag till en myndighet konkurrerar med eller motverkar andra myndigheters uppdrag.

Genom en mer sammanhållen och tydlig styrning från regeringens sida underlättas samordning och samverkan mellan de olika centrala myndigheterna och mellan de centrala myndigheterna, länsstyrelserna och kommunerna. En tydligare styrning av miljötillsynsmyndigheterna kan också bidra till en bättre kommunikation och enhetlig information till företag och medborgare om tillsynens syfte och inriktning. Dessutom kan samverkan och koordinering mellan myndigheterna bidra till att hitta synergier och lösa eventuella målkonflikter som kan uppstå vid avvägningar mellan olika samhällsmål.

För att skapa en bättre överblick och en tydligare och mer sammanhållen styrning av miljötillsynsmyndigheterna kan det finnas anledning att se över samverkansformerna såväl inom Miljö- och energidepartement som inom Regeringskansliet i dess helhet. Utan en sammanhållen styrning av myndigheterna från regeringens sida försvåras en samordnad, enhetlig och effektiv tillsyn.

Miljöpolitiken ska integreras i andra politikområden och miljöfrågorna ska beaktas när en myndighet fullgör sin huvuduppgift, för att på bästa sätt skapa förutsättningar för beslut som är hållbara i såväl ekonomiskt, socialt som miljömässigt perspektiv (prop. 2009/10:155).

Som vi beskrivit i tidigare avsnitt är det många olika departement som har ansvar för frågor om styrning och uppföljning av myndigheternas uppdrag när det gäller miljötillsynen. Vi lämnar i detta betänkande flera förslag som berör samtliga miljötillsynsmyndigheter, bland annat om att tydliggöra syftet med och effektivisera samverkan mellan de statliga myndigheter och mellan statliga myndigheter och kommunerna (kapitel 12). Vi bedömer att det finns anledning för berörda departement att se över förutsättningar för en mer samordnad och sammahållen hantering av miljötillsynsfrågor i samband med styrning och uppföljning av miljötillsynsmyndig-

heterna. Det finns flera arbetsprocesser inom Miljö- och energidepartement och mellan de olika departementen som syftar till att samordna myndighetsstyrningen inom olika angelägna områden. Vi ser inte skäl till att frågor om styrning och uppföljning av myndigheternas uppdrag när det gäller miljötillsynen hanteras i särskilda arbetsprocesser. Däremot är det angeläget att miljötillsynen, när det är relevant, diskuteras och behandlas i sådana sammanhang. Det är också angeläget att miljötillsynens betydelse som styrmedel för att nå övergripna mål inom miljö, folkhälsa och friluftsliv uppmärksammas.

Vi bedömer att underlag som kan vara relevanta inför bredning av exempelvis regleringsbrev och särskilda uppdrag till berörda myndigheter till exempel är den årliga tillsynsredovisningen som Naturvårdsverket lämnar till regeringen. Redovisningen ska bland annat belysa hur tillsynen genomförs, visa på brister i tillsynen samt ge en beskrivning av hur de kan åtgärdas. Annat underlag av betydelse för analys av hur miljötillsynen genomförs och kan utvecklas för att kunna inriktas på angelägna områden är den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen, Miljömålsrådets åtgärdslista och Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.

Vi bedömer vidare att gemensamma myndighetsdialoger kan vara ett sätt att sammanhållet kommunicera med myndigheterna om regeringens syn på miljötillsynsuppdraget i allmänhet men även på genomförande och samverkan när det gäller tillsynen.

En mer samlad resultatanalys av miljötillsynen ger ett bättre underlag för styrningen

Regeringen är ansvarig inför riksdagen för både styrningen av de statliga myndigheterna och för resultaten av verksamheterna.

Vi bedömer att det finns behov av en mer sammanhållen redovisning och analys av resultaten för att få ett bättre underlag om miljötillsynen och miljöbrottsbekämpningen. Det behövs som ett komplement till de myndighetsspecifika årsredovisningarna och redovisningar av särskilda uppdrag. En mer sammanhållen resultatredovisning kan bidra till en bättre totalbild bland annat när det gäller kostnader och intäkter för miljötillsynen samt resultaten av tillsynen.

Under utredningen har flera av utredningens experter som företräder myndigheter framhållit att det inte räcker med en samlad

uppföljning och rapportering för att kunna visa på hur tillsynen genomförs och vad som behöver utvecklas. Det krävs fördjupad information och analys inom de flesta tillsynsområden. Vi menar inte att en samlad redovisning ersätter uppföljning och redovisning för enskilda myndigheter eller områden. Men att sammanställa resultaten från de ansvariga myndigheterna kan bidra till en bättre bild av hur balansen ser ut mellan myndigheternas uppdrag enligt miljöbalken och deras övriga kärnuppgifter samt hur prioritering görs av de olika tillsynsområdena i miljöbalken.

Naturvårdsverkets årliga tillsynsredovisning och den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen är delvis ett sådant samlat underlag. Det är därför viktigt att uppföljning och analys i såväl Naturvårdsverkets tillsynsredovisning som den fördjupade utvärderingen av miljömålen utvecklas så att de ger information om hur tillsynen bidrar till att miljökvalitetsmålen kan nås. De är betydelsefulla underlag för att visa vilka som är våra stora miljöproblem, vad som kan lösas genom tillsyn och vilka som är de viktiga aktörerna.

Som komplement till myndigheternas uppföljningar och analyser kan det finnas skäl att anlita externa aktörer som Statskontoret eller forskare för att ta fram särskilda analyser eller fördjupade undersökningar.

Miljöområdet hör till de områden där riksdagen efterfrågar effektredovisningar i förhållande till de uppsatta målen. När det gäller utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård, sker en sammanhållen redovisning i budgetpropositionen utifrån miljökvalitetsmålen. Vi anser att det är angeläget att även resultaten från miljötillsynen redovisas på ett sådant sätt att de, när det är relevant, kan användas i den samlade redovisning av miljöpolitiken till riksdagen.

11 En tydlig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för tillsyn

I uppdraget ingår att undersöka om det finns ett behov av att ändra eller förtydliga principerna för fördelning av ansvaret för tillsyn och om reglerna avseende överlåtelse och återtagande av tillsyn är ändamålsenliga. I detta kapitel redogör vi för våra överväganden i denna del.

Precis som i föregående kapitel gäller att när vi talar om *tillsyn* eller *tillsynsmyndigheter* avses vad som i dag kallas operativ tillsyn respektive operativa tillsynsmyndigheter. När tillsynsvägledande myndigheter avses anges detta uttryckligen.

11.1 Det finns inte anledning att ändra principerna för fördelningen av ansvaret för tillsyn nu

Vår bedömning: Dagens utgångspunkter för fördelning av ansvaret för tillsynen är ändamålsenliga. Vad gäller miljöfarlig verksamhet kan det ifrågasättas om tillståndsplikten i sig ska vara styrande för tillsynsansvaret, men det finns skäl att avvakta med att ta ställning till en ändrad fördelning av detta.

Skälen för vår bedömning

Fördelningen av ansvaret för tillsyn framgår av 26 kap. 3 § miljöbalken och 2 och 3 kap. miljötillsynsförordningen. I syfte att minska otydligheter och dubbelt ansvar har det under åren gjorts ändringar i miljöbalken och miljötillsynsförordningen. Ett stort antal ändringar gjordes bland annat i samband med att miljötillsynsförordningen

trädde i kraft och ersatte den tidigare förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, s. 502 f.) anges att en utgångspunkt för fördelningen av tillsyn bör vara att erhålla en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till resurser och kompetens, såsom kunskap om miljöpåverkan och teknik, samt närheten till tillsynsobjekten.

En annan naturlig utgångspunkt angavs vara att kommunerna ansvarar för miljön inom den egna kommunen, och därmed tillsynen enligt miljöbalken, med hänsyn till de befogenheter som ligger på kommunen i övrigt i syfte att åstadkomma ett uthålligt samhälle. Dock påpekades att det med hänsyn till tillsynsobjektets karaktär kan finnas anledning att lägga ansvaret på länsstyrelserna i stället. Som exempel nämndes att det kan vara fråga om miljöpåverkan inom en större region än en kommun. Regeringen konstaterade att för att tillsyn ska kunna ske på ett tillfredsställande sätt måste tillräckliga resurser och kompetens finnas att tillgå och intressekonflikter undvikas.

Regeringen angav vidare ett antal riktlinjer för vilken tillsyn som borde läggas på kommunen. Vad gäller miljöfarlig verksamhet anmärktes att kommunerna, utöver sitt obligatoriska ansvar för tillsynen över den miljöfarliga verksamhet som inte omfattas av tillståndsplikt, torde kunna ta över ansvaret för tillsynen för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet allt eftersom kompetens byggdes upp.

Viss verksamhet bedömde regeringen vara av sådan karaktär och nationell betydelse att det finns skäl att tillsynen utövas på central nivå och ankommer på staten. Här nämndes som exempel Försvarsmaktens verksamhet och genteknisk verksamhet. Att en fråga kräver överblick över landet ansågs också tala för att en central myndighet får ansvar för tillsynen. Kemikalieinspektionen har därför tilldelats ansvar för tillsyn över farliga ämnen i varor och primärproducenter utsläppande på marknaden.

Vi bedömer att nuvarande utgångspunkter för fördelningen av tillsynsansvaret är ändamålsenliga. Det som framkommit under utredningen ger inte skäl för att föreslå en ändring av dessa. Vi menar däremot att utgångspunkterna inte alltid har fått genomslag när ansvaret fördelats. Ett exempel gäller fördelningen av ansvaret för tillsyn över miljöfarlig verksamhet.

Under utredningen har vi uppfattat att det har ifrågasatts om principen att komplexa och mer miljöpåverkande verksamhet ska tillsynas av länsstyrelsen följs när det gäller miljöfarliga verksamheter. En uppfattning som har framförts är att de regelförenklingar som gjorts under åren har lett till att vissa verksamheter som bedöms ha en stor miljöpåverkan inte är tillståndspliktiga, och således tillsynas av kommunerna. Vi har inte närmare utrett hur giltigt detta antagande är, men kan konstatera att det i vart fall inom vissa branscher har skett en utveckling som lett till en minskad miljöpåverkan från verksamheten, vilket motiverar att tillståndsplikt inte ska gälla.

Det finns också skäl att påpeka att en tillståndsprövad verksamhet i vissa avseenden kan vara enklare att tillsyna då det i villkor för verksamheten tydliggjorts vilka krav på försiktighetsmått och skyddsåtgärder som ska uppfyllas. Detta medför att tillsynsmyndigheten inte har att självständigt bedöma om verksamheten bedrivs i enlighet med de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, utan kan begränsa tillsynen till att kontrollera att de beslutade villkoren för verksamheten följs.

Naturvårdsverket har framfört att det med nuvarande reglering föreligger ett problem om någon annan tillsynsmyndighet än kommunen bedöms som mer lämplig att ha tillsyn över miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig, och har föreslagit att 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken ska tas bort. Naturvårdsverket konstaterade att kommunernas generella tillsynsansvar för icke tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet då skulle behöva regleras någon annanstans, förslagsvis i miljötillsynförordningen (*Fördelning av ansvar för operativ tillsyn enligt miljöbalken*, 715-224-09 Rt, 2009).

Vi vill peka på att regeringen i förarbetena till miljöbalken gav uttryck för att kommunerna borde kunna ta över tillsynen för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet allt eftersom kompetens byggdes upp. Vi kan konstatera att sedan miljöbalken trädde i kraft har kompetensen i inte obetydlig omfattning ”tryckts ut” från de centrala myndigheterna och länsstyrelserna till kommunerna. Vi konstaterar sammanfattningsvis att det mot denna bakgrund kan finnas anledning att överväga om bedömningen av om en verksamhet är tillståndspliktig eller inte ska vara avgörande för hur ansvaret för tillsynen fördelas.

Under utredningen har det också framförts från både näringslivet och myndigheter att det även av i första hand effektivitetsskäl kan finns anledning att avvika från dagens utgångspunkter för ansvarsfördelningen. I detta sammanhang har det påtalats att det kan vara lättare att upprätthålla kompetensen om den koncentreras till en myndighet inom ett visst område där tillsynen är av liten omfattning. Det har också framförts att det kan vara mer effektivt att samla tillsynen över vissa branscher på en och samma tillsynsmyndighet när antalet anläggningar i en bransch är få i ett län eller när en kommun har svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens och erfarenhet i specifika frågor. Som exempel på sådana branscher har nämnts gruvor, avloppsreningsverk, deponier, bildemonterare och återvinningsanläggningar. Vi kan inte på befintligt underlag se i vilka fall det skulle vara mer ändamålsenligt att koncentrera tillsynen till en myndighet på det sätt som framförts.

Vi bedömer att det inte finns anledning att ändra utgångspunkterna för fördelningen av ansvaret för tillsyn nu, men att justeringar kan behövas på sikt. Ett sätt att åstadkomma en mer flexibel möjlighet att anpassa fördelningen av ansvaret för tillsynen över miljöfarlig verksamhet som inte enbart utgår från om en verksamhet är tillståndspliktig eller inte är att kommunens generella tillsynsansvar tas bort, i enlighet med Naturvårdsverkets tidigare förslag. Vi bedömer att det är en möjlighet som regeringen bör överväga men vi anser att det finns anledning att avvakta med att ta ställning till ändringar i fördelningen av tillsynsansvaret av flera skäl. Det underlag vi har haft att tillgå ger inte en tillräckligt bra bild av konsekvenserna, vare sig för miljöarbetet eller för kommunerna, av att ta bort kommunens generella tillsynsansvar för vissa frågor eller branscher.

Det pågår dessutom utredningar som kan få betydelse för hur staten framöver ser på länsstyrelsernas och kommunernas kapacitet och förutsättningar för att ansvara för olika uppgifter. Den utredning vi närmast har i åtanke är Kommunutredningen (Fi 2017:02). Kommittén har i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Kommittén ska utifrån kommunernas varierande förutsättningar dels identifiera och analysera de utmaningar som väntas ha särskilt stor påverkan på deras förmåga att klara av sina uppgifter, dels analysera i vilken utsträckning som kommunal samverkan, kommunsammanläggningar, förändrade uppgifter, en asymmetrisk ansvars-

fördelning och andra tänkbara åtgärder kan bidra till att stärka deras förmåga att möta samhällsutvecklingen. Dessutom har det aviserats att Indelningskommittén (Fi 2015:09) ska få fortsatta uppgifter i ett tilläggsdirektiv.

När dessa utredningar har redovisats kan det finnas anledning att återkomma till frågan om vem som ska ansvara för vad när det gäller tillsynen enligt miljöbalken; staten genom länsstyrelsen eller kommunen. Vid den tiden bör det också ha visat sig om de förslag som vi lämnar i detta betänkande om åtgärder för att stärka kompetensen och möjligheten till samverkan lett till åtgärder som bättre rustat kommunerna för att bedriva en effektiv och enhetlig tillsyn över de områden där de har tilldelats ett generellt tillsynsansvar.

11.2 Betydelsen av att veta vem som har ansvar för tillsynen

En förutsättning för en enhetlig och effektiv tillsyn är att det är tydligt vad myndigheterna förväntas göra och vem som ska göra vad. Om ansvarsfördelningen är oklar kan det försvåra och fördröja tillsynsarbetet eller till och med leda till att tillsyn inte utförs inom ett område där det råder oklarheter. Det kan också leda till onödig administration för den berörda verksamhetsutövaren när ett tillsynsobjekt blir föremål för tillsyn på ett osynkroniserat sätt från flera olika tillsynsmyndigheter. Vidare kan otydlighet om vem som är tillsynsmyndighet påverka allmänhetens möjlighet att ta kontakt med tillsynsmyndigheten.

Det är också viktigt med hänsyn till rättssäkerheten att det är klarlagt vilken myndighet som har rätt att inspektera och ställa krav på en verksamhet. Ett tillsynsbeslut som har meddelats av en myndighet som saknar befogenheter att göra det är inte giltigt. Detta kan i förlängningen leda till skada för människors hälsa och miljön eftersom föreläggandet inte behöver följas. Andra konsekvenser kan vara onödiga kostnader för verksamhetsutövare som förelagts att vidta åtgärder av en obehörig myndighet, men även onödiga kostnader för samhället i samband med överprövning av föreläggandet om det överklagas.

Vi bedömer att dagens reglering i och för sig fördelar tillsynsansvaret tydligt, men kan samtidigt konstatera att både de som ska

utöva tillsyn och de som ska tillsynas inte alltid är klara över vilken tillsynsmyndighet som är behörig. Vår bedömning är att en tydligare tillsynsvägledning kan ge tillräckligt stöd för att klargöra respektive myndighets tillsynsansvar.

11.2.1 Det finns otydligheter och gränsdragningsproblem i enskilda fall

Vår bedömning: Genom ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna bör tillsynsmyndigheterna i högre utsträckning kunna samordna tillsynen och fördela tillsynsansvaret i de fall där flera myndigheter är ansvariga för samma objekt och därmed effektivisera tillsynsarbetet till nytta för både tillsynsmyndigheterna och tillsynsobjekten.

Skälen för vår bedömning

Även om tillsynsansvaret för olika frågor eller verksamheter är tydligt fördelat på en generell nivå till olika myndigheter kan det vara svårt att bedöma vem som ska utöva tillsynen i ett enskilt fall.

I vissa fall har flera än en myndighet ansvar för ett tillsynsobjekt, men då i olika frågor (se kapitel 5). Kemikalieinspektionen har redovisat några sådana situationer som berör tillsyn över anmälan till produktregistret, bunkerleverantörer och detaljhandeln. De föreslår att förtydligande angående detta görs i miljötillsynsförordningen. Länsstyrelserna har lyft fram stora infrastrukturprojekt som ett sådant område. Länsstyrelserna har tillsyn över vattenverksamheter och naturvårdsfrågor kopplade till infrastrukturprojekt. När det gäller den tillsyn som främst är kopplad till 9 kap. miljöbalken är infrastrukturprojekt i regel inte tillståndspliktiga och kommunen har således ansvar för den tillsynen både under byggtiden och efter färdigställandet, till exempel om det uppkommer problem eller klagomål på buller eller föroreningar. Under byggtiden skulle det kunna var en fördel om verksamhetsutövaren har en tillsynsmyndighet. Detta gäller även infrastrukturprojektet som sträcker sig över flera kommuner eller flera län.

Det har under åren också framförts från såväl näringsliv som tillsynsmyndigheter att det i enskilda fallet eller inom vissa branscher vore lämpligt att en verksamhet som i dag möter många olika tillsynsmyndigheter enbart ska behöva ha kontakt med en tillsynsmyndighet. Naturvårdsverket har tidigare pekat på att ”ett objekt – en tillsynsmyndighet” som generell princip för fördelningen av ansvaret skulle ha flera fördelar, men att det kräver en annan myndighetsstruktur än den som finns i dag (*Fördelning av ansvar för operativ tillsyn enligt miljöbalken*, 715-224-09 Rt, 2009).

I dag finns bestämmelser som syftar till att tillsynsmyndigheterna själva ska samordna tillsynen för att den ska bli ändamålsenlig. I de fall det finns fler myndigheter som har tillsyn över samma tillsynsobjekt får de komma överens om hur de ska fördela ansvaret (1 kap. 17 § och 2 kap. 2 § miljötillsynsförordningen). Av de problembeskrivningar vi tagit del av uppfattar vi att myndigheterna inte fullt ut utnyttjar den möjlighet som finns att samverka i tillsynen eller att komma överens om hur de ska fördela ansvaret där flera myndigheter har ett tillsynsansvar för samma tillsynsobjekt. I detta betänkande lämnar vi förslag som syftar till att förbättra stödet till, och delvis också styrningen av, tillsynsmyndigheterna för att öka förutsättningarna för en mer enhetlig och effektiv tillsyn. Våra förslag för att säkerställa ett mer sammanhållet och bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna framgår framför allt i kapitel 13 och 15.

Vi bedömer att genom ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna bör tillsynsmyndigheterna i högre utsträckning kunna samordna tillsynen och fördela tillsynsanvaret i de fall där flera myndigheter är anvariga för samma objekt och därmed effektivisera tillsynsarbetet till nytta för både tillsynsmyndigheterna och tillsynsobjekten. Några ytterligare åtgärder med anledning av vad som har framförts med anledning av den osäkerhet som kan uppkomma då fler myndigheter ansvarar för tillsyn över samma objekt föreslår vi inte i detta betänkande.

Det har vidare framförts att de materiella reglerna inte alltid ger ett tydligt svar på vad det är för slags verksamhet som ska tillsynas. Som exempel nämns gränsdragningen mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet där avledande av avloppsvatten utgör miljöfarlig verksamhet, över vilken kommunen har tillsynsansvar, och

markavvattning utgör vattenverksamhet, över vilken länsstyrelsen har tillsynsansvar (SOU 2014:35, s. 393 f.).

I det fall osäkerheten om vem som har ansvar för tillsynen beror på utformningen av de materiella reglerna är det i regel inte något som kan lösas genom samordning mellan myndigheterna, utan kräver överväganden avseende behov av ändringar i de materiella bestämmelserna för att tydliggöra en verksamhets eller frågas avgränsning. Vi ser dock inte att det ligger inom ramen för vår utredning att lämna förslag till ändringar av de bestämmelser som kan vara aktuella i dessa fall.

11.2.2 Särskilt om ansvaret för tillsyn av förorenade områden

Vårt förslag: Naturvårdsverkets förslag om ändringar i miljöprövningsförordningen kan läggas till grund för ett tydliggörande av fördelningen av ansvaret för tillsyn av förorenade områden (*Tillsynsansvar över förorenade områden*, dnr NV-00645-14). Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samråd med länsstyrelsen komplettera nämnda förslag med förslag till ansvarsfördelningen av tillsynen när det gäller nedlagda verksamhet som i dag inte är tillståndspliktiga.

Skälen för vårt förslag

I vårt uppdrag nämns tillsyn av förorenade områden som ett exempel där ansvaret är otydligt. Tillsynen enligt miljöbalken är en viktig förutsättning för att efterbehandling av förorenade områden ska bekostas av den ansvarige i enlighet med principen att förorenaren ska betala. För att öka förutsättningarna för att verksamhetsutövare bekostar återställningsarbetet när miljöskador inträffat behöver länsstyrelsernas tillsyn över förorenade områden stärkas (prop. 2016/17:1 utgiftsområde 20, s. 90).

Vi har under utredningen haft särskilda diskussioner med experterna (länsstyrelser, Naturvårdsverket och SKL) i denna fråga. Slutsatsen av dessa diskussioner är att det är angeläget att ett tydliggörande kommer till stånd.

Tillsynen av förorenade områden är särskilt komplicerad

Tillsynen av förorenade områden med hög risklass och med stor miljöpåverkan anses vara ett typiskt sett mer komplicerat tillsynsområde enligt utredningens experter från länsstyrelser och SGU. Sanering av stora förorenade områden eller svårsanerade ämnen såsom trikloretylen och poly- och perfluorerade alkylsubstanser (PFAS) medför nästan alltid mycket svåra bedömningsfrågor. I regel behöver undersökningar kompletteras i flera omgångar.

Att saneringen blir rätt utförd är viktigt vilket ställer stora krav på att tillsynsmyndigheten har kompetens att kritiskt granska provtagningsplaner, resultat och åtgärdsförslag. Saneringen medför också betydande kostnader vilket är en extra dimension att hantera. Arbete med tillsyn av förorenade områden är också av annan karaktär än den objektsrelaterade tillsynen av miljöfarliga verksamheter. Tillsynen sträcker sig i regel över flera år och fokus växlar över tid beroende på vilken fas saneringen är i. Inledningsvis handlar det om att kartlägga och undersöka föroreningen i marken och ansvarsförhållandena. Under saneringen handlar det sedan om att kontrollera exempelvis hantering och omhändertagande av massor, och efteråt att kontrollprogram och uppföljning sker enligt föreskrivna villkor. Ansvarsutredningar är ofta komplicerade då flera aktörer är inblandade exempelvis nuvarande och tidigare verksamhetsutövare, fastighetsägare och konkursbon.

Den nuvarande ansvarsfördelningen när det gäller förorenade områden innebär att även allvarligt förorenade områden kan omfattas av kommunens tillsyn. Ett problem som särskilt diskuterats är tillsyn av verksamhet som i dag är nedlagd och där motsvarande verksamhet i dag inte är tillståndspliktig. Exempel på sådana verksamheter som tidigare bedömts ha stor miljöpåverkan, bland annat med hänsyn till de kemikalier som då användes, är kemtvättar och anläggningar för impregnering av trä.

Otydligheten i fråga om ansvaret för tillsynen av förorenade områden har angetts som ett problem som leder till att vissa verksamheter hamnar mellan stolarna och att tillsyn därför inte genomförs. Ett förtydligande av ansvaret för den operativa tillsynen är därför angeläget. Frågan har utretts med anledning av två regeringsuppdrag 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).

Båda utredningarna har remitterats men de har inte lett till några ändringar. Ett skäl till detta kan vara att länsstyrelserna och Naturvårdverket hade olika förslag om hur ansvaret kunde tydliggöras och fördelas.

I länsstyrelsens förslag var utgångspunkten att fördelningen av ansvaret skulle göras utifrån den klassificering, riskbedömning, som gjorts av det förorenade området. Länsstyrelsen anförde i sin redovisning bland annat följande. Fördelning av tillsynsobjekt med en typiskt sett hög risk och grad av komplexitet bör ske på samma sätt som när det gäller fördelning av övrig tillsyn enligt miljöbalken. Detta innebär att majoriteten av de prioriterade förorenade områdena kommer att höra till länsstyrelsernas tillsyn. Länsstyrelserna ges därmed ett ökat inflytande över uppfyllandet av miljömålet giftfri miljö, ökandet av andelen privatfinansierade åtgärder samt över statens utgifter för hel- och delfinansiering av efterbehandlingsåtgärder.

Naturvårdsverkets föreslog att förtydliganden skulle göras i miljöprövningsförordningen och då utgå från den fördelning som görs i dag av miljöfarliga verksamheter, det vill säga om verksamheten är tillståndspliktigt eller inte. Naturvårdsverket ansåg att frågan om att införa en möjlighet att överlåta tillsyn från en kommun till länsstyrelse borde utredas vidare.

Vad som kvarstår av oenighet som framförts till utredningen handlar om vilka kriterier som ska vara avgörande för om ett tillsynsobjekt, där verksamheten som orsakat föroreningen upphört, ska tillsynas av länsstyrelsen eller kommunen. Av remissvaren på Naturvårdsverkets förslag framgår att de flesta instanserna ansåg att tillsyn av förorenade områden är angelägen och att otydligheten i tillsynsansvaret delvis är ett hinder för att åtgärder ska komma till stånd. Flertalet remissinstanser bedömde att förslagen i huvudsak skulle innebära en ökad tydlighet avseende tillsynsfördelningen av förorenade områden (*Remissammanställning*, M2014/1345/Ke).

Vi lämnar i detta betänkande ett antal förslag av betydelse för att tillsynen över förorenade områden ska kunna bli mer enhetlig och effektiv. Vi föreslår till exempel åtgärder för att höja kompetensen hos tillsynsmyndigheterna och för att öka förutsättningarna för myndigheterna att ta del av varandras kompetens, att tillsynsmyn-

digheterna får ett bättre stöd och tydligare styrning i planering och uppföljning, prioriteringar, riskbedömningar och vad som är god tillsyn. En bättre planering och uppföljning kan ge förutsättningar för en mer behovsanpassad finansiering. Vidare förslår vi att länsstyrelserna ska kunna förelägga en tillsynsmyndighet som inte fullgör sitt tillsynsuppdrag samt att en möjlighet införs för kommunen att överlämna sin obligatoriska tillsyn till länsstyrelsen om de är överens och det finns särskilda skäl.

Länsstyrelsen har som argument mot att miljöprövningsförordningen ska användas för att förtydliga ansvaret för tillsynen framhållit att tillsyn av förorenade områden som orsakats av verksamhet som upphört är problematiskt då det handlar om historisk och inte framåtsyftande verksamhet samt att förordningen ändras kontinuerligt. Vi anser dock att vad länsstyrelsen har anfört inte är tillräckligt för att motivera att en särskild branschlista styr fördelningen av tillsynen. Flera av de problem som länsstyrelsen lyft fram tas om hand genom våra förslag som gäller generellt för miljöbalkstillsynen. Med utgångspunkt i att dessa förslag leder till ökade förutsättningar för respektive tillsynsmyndighet att fullgöra sitt ansvar och mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter på Naturvårdsverkets förslag i ovan nämnd rapport bedömer vi att Naturvårdsverkets förslag om ändringar i miljöprövningsförordningen bör läggas till grund för ett tydliggörande när det gäller ansvaret för tillsyn över förorenade områden i fråga om befintlig verksamhet (*Tillsynsansvar över förorenade områden*, dnr NV-00645-14). Förslaget behöver dock kompletteras för att belysa frågor om tillsynen när det gäller nedlagda verksamheter som i dag inte är tillståndspliktiga. Såväl Naturvårdsverket som länsstyrelsen har gjort ytterligare överväganden kring denna fråga. Vi föreslår att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med länsstyrelsen lämna förslag till ansvarsfördelningen av tillsynen när det gäller nedlagda verksamhet som i dag inte är tillståndspliktiga.

Ett förtydligande av ansvaret är emellertid inte tillräckligt för att lösa alla de situationer som kan uppstå och som har med en enskild kommuns särskilda förutsättningar att göra. Det finns därför skäl att skapa en möjlighet att i vissa situationer kunna överlåta tillsynen från en kommun till en länsstyrelse. Vi redogör för våra överväganden i denna fråga i avsnitt 11.3.

11.3 En ömsesidig möjlighet att överlåta tillsyn skapar bättre förutsättningar för effektivitet och rättssäkerhet

Vår bedömning och vårt förslag: Reglerna om överlåtelse och återkallande av tillsyn från staten till kommunen är i sig ändamålsenliga.

Länsstyrelsen bör under vissa förutsättningar få besluta att tillsynsansvaret för ett visst tillsynsobjekt ska flyttas över från kommunen till länsstyrelsen.

Skälen för vår bedömning och vårt förslag

De nuvarande bestämmelserna om överlåtelse av tillsyn

Det finns en möjlighet att inom vissa områden där ansvaret för tillsynen har lagts på staten överlåta tillsynen till en kommun, om kommunen begär det (26 kap. 3 § miljöbalken). Inom vilka områden och under vilka förutsättningar detta är möjligt framgår av miljötillsynsförordningen. Det är omständigheter som kan hänföras till kommunen, tillsynsobjekten och den statliga tillsynsmyndigheten som ska ligga till grund för en bedömning om överlåtelse eller återkallande (1 kap. 20 § miljötillsynsförordningen).

Reglerna om fördelningen av tillsynsansvaret bygger på att överlåtelse av viss verksamhet ska ske regelmässigt (prop. 1997/98:45, del 2, s. 268). Om en statlig tillsynsmyndighet inte vill överlåta tillsynen till en kommun ska ärendet överlämnas till regeringen för avgörande om kommunen begär det.

En statlig tillsynsmyndighet ska under vissa omständigheter återkalla överlåten tillsyn (26 kap. 4 § miljöbalken). Så kan vara fallet om det visar sig att kommunen inte fullgör sina tillsynsuppgifter på ett tillfredställande sätt. Det kan också vara fråga om en omorganisering som gör att drifts- och tillsynsansvar inte kan skiljas åt eller nedskärningar som leder till att nödvändig kompetens försvinner. Det kan vidare handla om förändringar av en verksamhet som ställer särskilda krav på tillsynen eller som har betydelse för regionala eller nationella förhållanden. Även verksamhetens påverkan på miljön i en

inte förutsedd omfattning kan medföra att en förnyad bedömning av förhållanden måste göras (prop. 1997/98:45, del 2, s. 269).

Det är inte möjligt att flytta över ansvaret för tillsyn åt andra hållet, det vill säga från en kommun till staten.

Den praktiska tillämpningen av bestämmelserna

Det vanligaste tillsynsområdet som överlåtits till kommunerna är tillsyn av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, följt av tillsyn av förorenade områden. Det tillsynsområde som överlåtits i minst omfattning är vattenverksamheter (Naturvårdsverket, *Tillsynsredovisningen*, 2016).

Naturvårdsverket beställde år 2012 en forskningsutredning om länsstyrelsernas överlåtelse av tillsyn. Vi bedömer att redovisningen trots att den är gjord för några år sedan ger en god bild av tillämpningen av bestämmelserna om överlåtelse och återkallande av tillsyn.

Av rapporten framgår följande. Andelen överlåtna verksamheter av de som är möjliga att överlåta ser ut att hålla sig relativt konstant och uppskattas till ca 68 procent. Mellan åren 2007 och 2012 har andelen inte förändrats nämnvärt. Huvuddelen av de överlåtna objekten har varit överlåtna under lång tid. Antalet överlåtna objekt varierar mellan länen. I vissa län är omkring en tredjedel av verksamheterna överlåtna och i andra har kommunerna tagit över i stort sett alla verksamheter som är möjliga att överta. I 63 kommuner har inte någon tillsyn övertagits alls. Dessa kommuner ligger i 14 olika län och hade det gemensamt att de, med något enstaka undantag, var relativt små. Överlåtelse av tillsyn av andra tillsynsobjekt än miljöfarlig verksamhet har skett i relativt begränsad omfattning. De få överlåtelser som genomförts har avsett täkter, vattenskyddsområden, förorenade områden, stängselgenombrott, vattenverksamhet och anmälan av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det är troligt att den låga överlåtelsegraden beror på brist på intresse från kommunernas sida. Detta antas i sin tur bero på att det är svårare att finansiera tillsynen inom dessa områden med hjälp av tillsynsavgifter. Det är inte särskilt vanligt att en länsstyrelse återkallar en överlåten tillsyn. När så ändå sker ser det ut att göras i samförstånd mellan länsstyrelsen och kommun, även om det också förekommer att till-

synen återtas på grund av brister i tillsynen (*Överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn*, 2013).

Reglerna om överlåtelse och återkallande av tillsyn från staten till kommunen är i sig ändamålsenliga

Vi bedömer att reglerna om överlåtelse och återkallande av statlig tillsyn är funktionella. Kriterierna för överlåtelse av tillsyn har stramats upp under åren och det är inte bara kommunens förutsättningar att bedriva tillsynen som ska ligga till grund för ett beslut om överlåtelse eller återkallande. Det finns i dag möjlighet att också ta hänsyn till aspekter av betydelse för den myndighet som prövar begäran om överlåtelse. Även möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn ska beaktas. Bestämmelserna tycks inte heller leda till konflikter mellan tillsynsmyndigheterna. Knappt en handfull ärenden överlämnas till regeringen för avgörande per år.

Det har framförts att tillsyn inte alltid återtas där det borde ha skett och att en förklaring till det kan vara att länsstyrelsen har problem med att finansiera tillsyn som de återkallar då de inte får disponera tillsynsavgifterna direkt. Vi konstaterar att det inte finns underlag som visar att det finns fog för detta påstående. Beträffande finansieringen av länsstyrelsens tillsyn behandlas det i kapitel 21.

Det behövs också en möjlighet att överlåta tillsyn från kommunen till länsstyrelsen

Vi bedömer att det bör införas en regel som gör det möjligt att överlåta tillsyn från kommunen till länsstyrelsen. Som tidigare konstaterats är kommunens förutsättningar för att utföra tillsyn inte lika över landet. Det beror på en rad faktorer som storlek, resurser, kompetens och olika karaktär på de tillsynsobjekt som finns i kommunen. Dessa faktorer är en bidragande orsak till skillnader i hur tillsynen genomförs inom olika tillsynsområden. Detta gäller inte bara för tillsyn av miljöfarlig verksamhet utan är ett generellt problem. Till stor del kan skillnaderna åtgärdas med en effektiv tillsynsvägledning tillsammans med våra övriga förslag i detta betänkande. Det kan emellertid uppstå situationer som principerna för fördelningen av ansvar inte tar eller bör ta höjd för. Det kan därför

finnas skäl att i ett enskilt fall göra undantag från bestämmelserna om hur ansvaret ska fördelas och flytta ett visst tillsynsobjekt från kommunen till staten. En bestämmelse som möjliggör detta kan stärka och effektivisera tillsynen i ett enskilt fall men också bidra till bättre effektivitet i ett län och vara ett sätt att bättre utnyttja myndigheternas gemensamma kompetens och resurser.

Utredningens experter från länsstyrelserna, Naturvårdsverket och SKL har alla framfört i samtal med utredningen att det är angeläget att en sådan möjlighet införs. I redovisningen *Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden*, (2011), lämnades ett förslag om att tillsyn över ett förorenat område skulle kunna överlåtas från en kommun till länsstyrelsen.

Vi anser inte det är lämpligt att införa en lösning som bara är tillämplig för förorenade områden. Att möjligheten skulle begränsas på ett sådant sätt har inte heller framförts till miljötillsynsutredningen. Det som beskrivs är ett problem som kan uppstå i vissa situationer även inom andra områden. Det bör emellertid tydliggöras att det rör sig om undantagssituationer där det av olika skäl är särskilt motiverat att överlåta tillsynen från en kommun till länsstyrelsen.

Vi föreslår att det införs en bestämmelse som gör det möjligt för länsstyrelsen att i samråd med en kommun besluta att den tillsyn över en ett visst tillsynsobjekt som kommunen annars har ska flyttas över till länsstyrelsen. Ett sådant beslut ska få fattas om tillsynsobjektet är förenat med höga risker, har stor miljöpåverkan, är särskilt komplext trots att den inte är tillståndspliktig eller om det finns andra särskilda skäl.

Både omständigheter som kan hänföras till kommunen och som kan hänföras till tillsynsobjektet bör kunna aktualisera en överlåtelse. Ibland uppstår situationer där en kommun har särskilt dåliga förutsättningar att ta sitt tillsynsansvar för ett visst tillsynsobjekt och det inte heller går att lösa med samverkan mellan tillsynsmyndigheterna. Det kan exempelvis vara fråga om ett konstaterat förorenat område som har en komplicerad föroreningssituation och som innebär en flerårig utrednings- och åtgärdsfas. Det kan också handla om en situation där kommunens saklighet och opartiskhet riskerar att ifrågasättas. Även möjligheterna för en kommun att finansiera viss typ av tillsyn kan innebära att undantag kan anses vara motiverade. Det kan vara fråga om ett tillsynsobjekt som innebär stora kost-

nader, men där det inte finns en verksamhetsutövare att ta ut avgifter från och som därmed belastar en enskild kommun och deras skattebetalare orimligt hårt. Det kan slutligen tänkas uppstå situationer där en överflyttning av ansvaret anses vara den enda möjligheten för att kunna utföra en effektiv tillsynsverksamhet i länet.

Möjligheten bör begränsas till de fall där en länsstyrelse och kommun är överens. I nuläget torde det innebär att det bara kommer att bli aktuellt inom de områden där länsstyrelsen har egen tillsyn.

Det är möjligt att det inom vissa områden finns andra statliga myndigheter som är mer lämpade. Vi föreslår därför att det i miljöbalken införs en bestämmelse som ger regeringen en möjlighet att meddela föreskrifter om att en statlig tillsynsmyndighet i samråd med en kommun får besluta att den tillsyn över en viss verksamhet som kommunen annars har ska flyttas över till den statliga tillsynsmyndigheten.

12 En bättre samverkan för en mer effektiv och enhetlig tillsyn

Ett tillsynssystem med många ansvariga myndigheter med olika roller på olika nivåer i förvaltningen ställer stora krav på en fortlöpande samverkan. En välfungerande samverkan är betydelsefull inte bara för att skapa förutsättningar för en enhetlig tillämpning av regelverket utan också för att fokusera de gemensamma myndighetsresurserna på ett effektivt sätt.

I uppdraget ingår att analysera om det finns behov av ytterligare regler eller andra insatser för att stärka och utveckla samarbetet mellan såväl de operativa tillsynsmyndigheterna som mellan de tillsynsvägledande myndigheterna och operativa tillsynsmyndigheterna. I detta kapitel föreslår vi åtgärder som syftar till att förbättra samverkan mellan dessa myndigheter.

När vi nedan talar om *tillsyn* eller *tillsynsmyndigheter* avses vad som i dag kallas operativ tillsyn respektive operativa tillsynsmyndigheter.

12.1 Det finns olika syn på begreppet samverkan

Samverkan är ett ord som är positivt laddat. Det signalerar rationalitet, effektivitet och ansvarstagande. Det finns emellertid olika syn på vad samverkan är och hur det förhåller sig till samarbete och samordning. Begreppen används ibland synonymt och olika aktörer lägger in olika betydelse i termerna. Vilket av uttrycken som används varierar också över tid. Vi använder begreppen samverkan, samarbete och samordning på följande sätt i detta betänkande.

Samverkan kan ske mellan olika myndigheter och organisationer på organisationsnivå och är medvetna målinriktade handlingar som utförs med andra i en avgränsad grupp och för att lösa ett definierat

problem eller uppfylla ett syfte. Det är inte ett mål i sig, utan ett medel för att uppnå uppsatta mål. *Samarbete* sker mellan människor och i det praktiska arbetet. *Samordning* används för att organisera och anpassa verksamheter för ett gemensamt syfte. Här kan nämnas som exempel att man tar fram stödstrukturer för ett samarbete som exempelvisvis rutiner och utser ledningsgrupper för principiella frågor.

Samverkan kan på många sätt ses som ett resultat av samarbete och samordning. När samverkan ska ske behövs en samordning som beskriver vad, hur, när och varför detta ska ske. Men det behövs också några som samarbetar, det vill säga utför aktiviteten tillsammans (Statskontoret, *Frivillig samverkan mellan myndigheter*, 2017, s. 5).

12.2 Samverkan är nödvändig för en effektiv och enhetlig tillsyn

Inblandade myndigheter behöver samverka med varandra i en rad olika frågor och sammanhang. För att åstadkomma regelefterlevnad krävs i vissa fall åtgärder som inte begränsar sig till en kommun, ett län eller ett ansvarsområde. Här kan nämnas miljötillståndet i ett vattendrag som breder ut sig i flera kommuner, luftföroreningar som sprids över stora områden eller en sällsynt art som inte bryr sig om länsgränser (prop. 1997/98:45, del 2, s. 270). En väl fungerande samverkan ökar också förutsättningarna för att tillämpningen av det komplexa och föränderliga regelverk som miljöbalken är ska kunna bli mer enhetlig. Men också för att de samlade myndighetsresurserna ska kunna fördelas och utnyttas på ett effektivt sätt.

Skälen för att myndigheterna ska samverka är ännu starkare i dag än när miljöbalken infördes. Tidigare fanns en mer samlad kompetens inom miljö- och hälsoskyddsområdet på bland annat Naturvårdsverket och Socialstyrelsen. I dag är kompetensen mer utspridd och decentraliserad. En förklaring till denna utveckling är att allt mer tillsyn sker på kommunal nivå vilket har lett till att kommuner i vissa fall kan ha betydligt mer resurser och kompetens på vissa områden än både länsstyrelser och centrala myndigheter. Kompetensen är också ofta personberoende vilket innebär att enskilda personer vid kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter kan ha spetskompetens inom specifika områden (Statskon-

toret, *Vägledning för en bättre tillsyn*, 2014, s. 67 f.). Under åren har lagstiftningen dessutom blivit mer komplex, samtidigt som de centrala myndigheterna blivit fler och fått förändrade uppdrag. Det är inte längre en eller ett fåtal centrala myndigheter som har en samlad bild av regelverket, de olika tillsynsområdenas specifika utmaningar och de olika nätverk som bildats under åren.

Men möjligheterna till samverkan har också blivit bättre. Med digitala lösningar kan dialogen mellan myndigheterna och mellan myndigheter och verksamhetsutövare utvecklas och förenklas samtidigt som kostnaderna sjunker. Det pågår dessutom en rad utredningar och initiativ för att stimulera digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen och undanröja hinder för samverkan mellan myndigheter på alla nivåer i förvaltningen.

12.3 Kraven på samverkan bör tydliggöras

Vårt förslag: Syftet med samverkan bör framgå av miljöbalken.

Skälen för vårt förslag

Vi ser att inblandade myndigheter samverkar i ganska stor utsträckning i dag, men att den inte tillräckligt väl bidrar till en effektiv och enhetlig miljötillsyn. Det leder till att tillsyn inte alltid utförs eller faller mellan stolarna. Det uppstår också omotiverade variationer i tillsynen när vi inte tar tillvara på de samlade myndighetsresurserna, bland annat den kompetens som i dag finns spridd runt om i landet. Det har dessutom visat sig vara svårt att nå ut med och få genomslag för övergripande och allmänna principer som har tagits fram i den samverkan som sker centralt.

Det här kan antas bero på flera olika saker. Samverkan mellan myndigheter bygger på att myndigheterna har en gemensam bild av vad de ska uppnå med samverkan, tar initiativ till den när det behövs, avsätter resurser och engagemang. En förutsättning för att detta ska ske är att regeringen är tydlig i sin styrning av myndigheterna.

Erfarenheterna visar att regeringen bör vara återhållsam med att ställa särskilda krav på samverkan utöver de generella kraven i för-

valtningslagen och myndighetsförordningen. Så bör endast ske när samverkan inte har fungerat och det är särskilt viktigt för verksamhetsområdet att den gör det. När regeringen ställer särskilda krav bör den tydliggöra syftet med samverkan och ansvarsfördelningen mellan parterna. Om syftet med samverkan inte är tydligt kan det leda till att de samverkande myndigheterna inte ser poängen med samverkan och då inte avsätter tillräckliga resurser för att samverkan ska bli meningsfull (se mer i Statskontoret *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, 2016:26, s. 47 f., *Mer tid till kärnverksamheten*, 2016:19, s. 45).

En utgångspunkt för våra överväganden om styrning av samverkan är att i första hand undersöka om det finns hinder mot samverkan och i så fall undanröja dessa. I de fall samverkan inte fungerar kan det finnas skäl att ställa ytterligare krav. Dessa bör inte handla om hur samverkan sker utan tydliggöra syftet med samverkan och ansvarsfördelning mellan parterna.

I dag finns såväl generella som särskilda krav på samverkan inom miljötillsynen (se kapitel 4). Något som däremot inte framgår av reglerna är *varför myndigheterna ska samverka*. Det finns därför skäl att göra det tydligt vad samverkan syftar till, en effektiv och enhetlig tillsyn. Därutöver finns anledning att vidta ytterligare åtgärder för att förbättra samverkan mellan de olika myndigheterna. Förslag på sådana åtgärder redovisar vi nedan.

12.4 Ett tydligare ansvar för samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheterna

Fjorton centrala myndigheter har ansvar för att samordna tillsynen (se kapitel 5). Länsstyrelsen har också ett ansvar för att samordna tillsynen, men då inom länet. Därutöver har Naturvårdsverket ett övergripande ansvar i frågor som rör tillämpningen av 26 och 30 kap. miljöbalken.

Tillsammans utgör alla myndigheter med ansvar för olika delar av miljöbalken en stor och betydande resurs som kan – om den riktas rätt – bidra till en effektiv och enhetlig tillsyn. Samtidigt är det en utmaning att få alla att enas och nå en samsyn i tolkningen av vad reglerna betyder samt samordna prioriteringar av vad som är mest angeläget. Att leva upp till intentionen att tillsynen ska bli

effektivare bland annat genom att ta till vara de samlade resurserna har visat sig vara svårt.

Från ett kommunperspektiv kan det vara särskilt problematiskt med många myndigheter som delar på ansvaret för tillsynsvägledningen. Om de centrala myndigheterna inte samverkar och samordnar sig kan deras tillsynsvägledning sammantaget uppfattas som ouppnåeliga krav. De centrala myndigheterna arbetar också på olika sätt. Vissa riktar vägledning direkt till kommunerna och inhämtar information direkt från kommunerna medan andra i huvudsak kommunicerar via länsstyrelserna. Det leder till en osäkerhet om rollfördelning och till ett missnöje från kommunerna.

Vi bedömer att bristande samordning mellan de tillsynsvägledande myndigheterna är en av orsakerna till att tillsynen varierar mer än vad som är motiverat. I förlängningen riskerar detta att leda både till bristande effektivitet och bristande rättssäkerhet. Det är därför angeläget att vidta åtgärder för att förbättra samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheterna.

12.4.1 Naturvårdsverket bör få ett tydligare ansvar för samordning av tillsynen

Vårt förslag: Tillsyns- och föreskriftsrådet bör läggas ner samtidigt som Naturvårdsverkets roll som samlande miljömyndighet och övriga tillsynsvägledande myndigheters ansvar att delta i samordningen av miljötillsynen tydliggörs.

Skälen för vårt förslag

Tillsyns- och föreskriftsrådet är inte tillräcklig effektivt

Tillsyns- och föreskriftsrådet inrättades i samband med att miljöbalken trädde i kraft år 1999. I propositionen till miljöbalken motiverade regeringen behovet av ett sekretariat med att en effektiv tillsyn skulle främjas i ett rådsorgan för bland annat berörda myndigheter. Att det placerades vid Naturvårdsverket ansågs ligga i linje med Naturvårdsverkets pådrivande och samordnande funktion på miljöområdet (prop. 1997/98:45, del 1, s. 579, se också 11 § förordningen, 2012:989, med instruktion för Naturvårdsverket).

Samverkan i Tillsyns- och föreskriftsrådet kring strategiska frågor har varit av vikt och värde för myndigheternas tillsynsvägledning och bland annat stärkt rådets myndigheter i den tillsynsvägledande rollen samt bidragit till samsyn i olika tillsynsvägledningsfrågor. Tillsyns- och föreskriftsrådet har under åren genomfört en rad aktiviteter och seminarier, samlat in och redovisat goda exempel, genomfört uppföljningar samt tagit fram informationsmaterial. Vi uppfattar att rådets aktiviter och material har varit uppskattade. Av en rapport från Statskontoret år 2014 framgår emellertid att det samtidigt finns en omfattande kritik mot hur rådets verksamhet fungerar. Den gäller bland annat att rådet saknar beslutsbefogenheter vilket medför att det mer får karaktären av nätverk för information och samverkan. Men det gäller också kansliets förmåga att hålla samman arbetet och de deltagande myndigheternas engagemang (*Vägledning för bättre tillsyn*, 2014).

Vi konstaterar att rådet har bedrivit sitt uppdrag på olika sätt under åren. Det har visat sig vara svårt att finna ett ändamålsenligt arbetssätt med det uppdrag och mandat som rådet har fått. Naturvårdsverket har successivt dragit ner resurser för kanslifunktionen och webbplatsen. Övriga myndigheter i rådet har inte tagit på sig eller ökat sitt engagemang och det har inte heller varit något stort intresse från övriga miljötillsynsmyndigheter att medverka vid de seminarier och möten som rådet har bjudit in till. Vi uppfattar att myndigheterna inte har bedömt verksamheten tillräckligt värdeskapande för att ge den prioritet.

Rådet kan inte anses ha varit tillräckligt effektivt. De aktiviteter och den information som har tagits fram under åren verkar inte ha nått ut till tillsynsmyndigheterna och svarat upp emot deras behov. Det behövs en mer samlande kraft för arbetet inom det stora nätverk av myndigheter och andra aktörer som har särskilda uppgifter och ansvar för miljötillsynen. Myndigheterna behöver dessutom få en bättre helhetssyn och samsyn när det gäller tillsynen enligt miljöbalken.

För att åstadkomma detta ser vi två vägar framåt. Den ena är ett formaliserat råd med tydligare uppdrag, struktur och finansiering. Erfarenheterna visar emellertid att det är svårt att styra andras samverkan. Den andra vägen är att undanröja hinder mot samverkan genom att tydliggöra syftet med samverkan, skapa tydliga uppgifter för de samverkande myndigheterna och samtidigt ge ett handlings-

utrymme för att bedriva och utveckla samverkan efter behov. Det är bättre att göra det tydligt varför samverkan ska ske än att beskriva hur den ska ske.

Vi föreslår mot denna bakgrund att rådet läggs ner och att en annan aktör får ta över ansvaret för att leda samordningen av tillsynen enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket bör få ett tydligare ansvar för att leda samordningen av tillsynen

Statskontoret har föreslagit att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ner och att ett mer formaliserat Miljösamverkan Sverige i stället får i uppdrag att samordna och utveckla tillsynsvägledningen (*Vägledning för bättre tillsyn*, 2014). I detta skulle ingå att samla och göra vägledningar, rättsfall och broschyrer tillgängliga via webben. Det formaliserade samverkansorganet skulle också utgöra en kunskapsnod för att bättre utnyttja den tillsynskompetens som finns hos centrala och regionala myndigheter, kommuner och nationella och regionala samverkansorgan. De centrala myndigheterna skulle få i uppdrag att kvalitetssäkra de handledningar och riktlinjer för tillsyn som Miljösamverkan Sverige tog fram.

Av remissvaren framgår att många länsstyrelser och kommuner inte framförde några invändningar mot förslaget att lägga ner rådet. Däremot var flera av de centrala myndigheterna, framför allt de som ingår i rådet, inte lika positiva. Flera av de centrala myndigheterna underströk att de har behov av att samverka på central nivå oavsett om det sker i rådets regi eller på annat sätt. I diskussioner om Tillsyns- och föreskriftsrådet uppfattar vi emellertid att dessa myndigheter i dag är mindre negativa till att andra samverkansformer utvecklas.

Vi bedömer att centrala tillsynsvägledande myndigheter behöver samverka med varandra och samordna sin tillsynsvägledning. Inom deras ansvar faller framför allt systemfrågor som inte kräver närhet till verksamhetsutövarna eller på annat sätt ett regionalt perspektiv. Det kan vara fråga om principiella frågor som metoder för behovsutredningar, prioriteringar och planeringen av tillsynen. Det bör dessutom vara en uppgift för dessa myndigheter att ta ett särskilt ansvar för rättstillämpningen genom att ge råd och stöd om hur miljölagstiftningen ska tillämpas. Tillsammans kan de centrala myndig-

heterna dessutom skapa en kraft bakom tillsynen genom att komma överens och fokusera de myndighetsgemensamma resurserna till områden som bedöms vara angelägna för att uppnå miljökvalitetsmålen. De centrala myndigheterna bör också ha bättre förutsättning än länsstyrelserna för att säkerställa att de har kunskap och kompetens för att kunna ge råd och stöd inom ramen för myndighetens särskilda kompetens. Detta är inte något som vare sig kan eller bör ske på regional nivå.

Länsstyrelserna har däremot ett stort ansvar för att operationalisera tillsynsvägledningen från de centrala myndigheterna, det vill säga se till att den centrala tillsynsvägledningen blir praktiskt användbar. Det kan handla om att ge råd och stöd om hur lagstiftningen ska tillämpas med avseende på lokala och regionala förhållanden. Miljösamverkan Sverige bör också ha bättre förutsättningar för att utnyttja den samlade tillsynskompetens som finns hos centrala och regionala myndigheter, kommuner och nationella och regionala samverkansorgan genom att skapa nätverk och kontaktytor.

Det vore därför inte ändamålsenligt att ersätta samverkan på central nivå med ett mer formaliserat Miljösamverkan Sverige. Det handlar i stället om att utveckla och komplettera Miljösamverkan Sverige på regional nivå med en tydligare samordning på central nivå. En sådan tydligare samordning bör ske genom att en central myndighet får ett övergripande ansvar för att leda arbetet inom ramen för samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheterna.

När det gäller vilken myndighet som ska få detta ansvar gör vi följande överväganden. Naturvårdsverket har redan i dag ett övergripande ansvar för miljöbalken. Enligt Naturvårdsverkets instruktion ska myndigheten vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken, vilket får anses innefatta regelefterlevnad. Naturvårdsverket ska också ge allmän tillsynsvägledning i frågor som avser tillämpningen av 26 och 30 kap. miljöbalken (3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen) och varje år lämna en redovisning av hur tillsynen genomförs till regeringen (1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen). Myndigheten är vidare regeringens expertmyndighet i miljöfrågor och har ett samordnande ansvar för arbetet med miljökvalitetsmålen vilket skulle kunna utnyttjas i tillsynsvägledningsarbetet. Det förefaller därför naturligt att förtydliga Naturvårdsverkets nuvarande roll framför att ge någon annan myndighet ett nytt ansvar.

Under utredningen har det emellertid ifrågasatts om Naturvårdsverket kommer att ta ansvaret och se till att de centrala tillsynsvägledande myndigheterna samverkar på det sätt som krävs för att skapa en mer effektiv och enhetlig tillsyn. Det är tydligt att myndigheten har kritiserats för hur den har axlat sitt ansvar när det gäller tillsynsvägledning. Naturvårdsverket betraktas inte i dag som en kraftfull och samlande miljötillsynsmyndighet. Samtidigt finns olika uppfattningar om vad som ligger i uppdraget vilket tyder på att det inte är självklart vad som ligger i det. Det kan förklara missnöjet och försvåra Naturvårdsverkets prioriteringar i den pådrivande, samlande och stödjande rollen i miljötillsynen.

Vi bedömer att det krävs en tydligare styrning för att göra det möjligt för Naturvårdsverket att axla ansvaret för att samordna tillsynen enligt miljöbalken. Naturvårdsverkets uppdrag beträffande tillsynen bör förtydligas i myndighetens instruktion. Hur arbetet ska organiseras liksom formerna för det bör däremot ligga på Naturvårdsverket att avgöra. För att samordningsarbetet ska bli framgångsrikt torde det behöva ske i dialog med berörda myndigheter.

Centrala miljötillsynsmyndigheters ansvar för samverkan och samordning

Övriga myndigheters ansvar för samverkan och samordning inom sina respektive ansvarområden, och för att samverka med andra centrala myndigheter, ändras inte. Det är fortsatt angeläget att samtliga myndigheter avsätter resurser för och deltar aktivt i samverkan.

Det är dessutom angeläget att fler av de centrala myndigheterna än de som i dag ingår i Tillsyns- och föreskriftsrådet engagerar sig för att en strategisk och långsiktig miljötillsyn ska kunna utvecklas. Vi bedömer emellertid att kretsen myndigheter som samverkar inte bör vara statisk utan kan variera beroende på vilka frågor som är aktuella.

Som vi konstaterade i kapitel 10 regleras myndigheternas ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning i huvudsak genom miljötillsynsförordningen. För de myndigheter där miljö- och hälsoskyddsfrågor utgör en betydande del av myndighetens kärnverksamhet framgår ansvaret för tillsyn enligt miljöbalken i regel också av instruktionen. Enligt vår bedömning är det rimligt med en sådan ordning för att understryka att detta är en kärnuppgift. Även för vissa övriga myn-

digheter där miljöfrågor utgör en mindre del av kärnverksamheten framgår ansvaret av instruktionen. Vi ser att det kan finnas skäl att se över hur instruktionerna är utformade för samtliga miljötillsynsmyndigheter, på motsvarande sätt som tidigare har gjorts när det gäller myndigheternas ansvar i miljömålsarbetet. Vi lämnar likväl inget förslag i denna del utan bedömer att det kan ske inom ramen för regeringens arbete med att utveckla en tydlig och sammanhållen styrning av miljötillsynsmyndigheterna.

12.4.2 Ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna bör förtydligas

Vår bedömning: Samtliga centrala myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning bör ta initiativ till en överenskommelse mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna där myndigheterna tydligt anger hur tillsynsvägledning ska samordnas.

Skälen för vår bedömning

Vid sidan av de centrala tillsynsvägledande myndigheterna har länsstyrelsen ett särskilt uppdrag för att ge tillsynsvägledning i länet. Det gäller även inom tillsynsområden där de själva inte har ansvar för tillsynen, exempelvis hälsoskydd och enskilda avlopp med vissa undantag (3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen).

Vad denna uppgiftsfördelning innebär eller hur det är tänkt att fungera i praktiken är inte klarlagt i författning. Det är dessutom ovanligt med samverkansstrukturer såsom myndighetsgemensamma rutiner eller överenskommelser som tydliggör detta. Det leder till att det är otydligt vem som ska göra vad och i vilken utsträckning länsstyrelsen ska ha kompentens inom alla miljöbalkens tillsynsområden.

En otydlig ansvarsfördelning kan vara ett hinder mot en ändamålsenlig samverkan och därmed samordnad tillsynsvägledning. För att skapa bättre förutsättningar för samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheterna bör därför ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna tydliggöras. Vi gör följande överväganden.

Länsstyrelsens verksamhet och dess organisation utgår från statens behov av regional närvaro i hela landet och från att vissa statliga uppgifter har en regional dimension. Denna dimension innefattar både ett behov av kunskap om lokala och regionala förhållanden och ett behov av närhet till medborgare och verksamheter. Uppgifter som inte kräver lokalkännedom och närhet antas i stället kunna hanteras av nationella myndigheter.

Inom de flesta tillsynsområden enligt miljöbalken måste sakkunskap kompletteras med kännedom om regionala och lokala förhållanden och erfarenhet av att tillämpa denna kunskap i tillsynen. Här har länsstyrelserna en viktig roll. Länsstyrelsens kompetens och erfarenhet är därför viktig även inom områden där de själva inte bedriver tillsyn.

Länsstyrelsen är dessutom särskilt lämpad för att samordna de kommunala tillsynsmyndigheterna. Länsstyrelserna har och kommer att ha en god lokalkännedom och bred upparbetad kontaktyta gentemot flera lokala och regionala aktörer. Länsstyrelserna har därför en viktig roll i att ta initiativ till och utforma gemensamma tillsynsprojekt, informationskampanjer, erfarenhetsutbyte och liknande i syfte att sprida ”best practice” inom olika tillsynsområden.

Under utredningen har det framförts från några av utredningens experter att det i författning bör regleras generellt hur ansvarsfördelningen mellan de centrala tillsynsvägledande myndigheterna och länsstyrelserna ska se ut. Vi menar att det inte vore ändamålsenligt. Ett av de bärande skälen för vår uppfattning är att förutsättningarna skiljer sig åt mellan de olika tillsynsområdena. Det är exempelvis inte alla tillsynsområden enligt miljöbalken som kräver lokalkännedom och närhet till tillsynsobjekten, varför uppgifterna mycket väl kan och bör hanteras av nationella myndigheter. Det skulle därför krävas att man i författning reglerade myndigheternas uppgifter i detalj inom varje tillsynsområde, vilket vore mycket svårt. Det kan också vara så att ansvarsfördelningen kan komma att behöva ändras.

Det är däremot både möjligt och angeläget att komma överens om hur tillsynsvägledningen inom ett visst tillsynsområde ska samordnas(3 kap. 1 § miljötillsynsförordningen). En sådan överenskommelse kan ta hänsyn till de olika förutsättningarna och ändras vid behov. Det är också möjligt att kommunicera innehållet till berörda aktörer genom att publicera den på internet.

Vi bedömer att det vore värdefullt att samtliga centrala myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning tar initiativ till en överenskommelse mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna, där uppgiftfördelningen tydligt framgår och som kommuniceras till alla berörda. Det är möjligt för de centrala myndigheterna att ta ett sådant initiativ. Det kan med hänsyn till att det inte skett finnas anledning för regeringen att ge myndigheterna ett sådant uppdrag.

12.5 Miljösamverkan Sverige och de regionala miljösamverkansorganen är framgångsfaktorer i miljötillsynen

Vår bedömning: 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 riskerar att motverka en behovsstyrd utveckling. Det är dock av yttersta vikt att en robust finansiering av Miljösamverkan Sveriges arbete kan säkerställas.

Skälen för vår bedömning

Miljösamverkan Sverige

Tillsynsvägledande myndigheter ska aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning (3 kap. 1 § andra stycket miljötillsynsförordningen). Miljösamverkan Sverige har vuxit fram efter initiativ av Naturvårdsverket och länsstyrelserna eftersom för att möta ett behov av att samordna länsstyrelserna bättre. Arbetet finansieras gemensamt av länsstyrelserna och ett antal centrala myndigheter. Vilka dessa är har varierat över åren.

I dag styrs denna typ av samverkan genom ett särskilt återrapporteringskrav och ett finansiellt villkor i länsstyrelsernas regleringsbrev. Enligt regleringsbrevet ska länsstyrelserna redovisa hur de bedrivit sitt arbete i Miljösamverkan Sverige och med respektive regional miljösamverkan under året. I regleringsbrevet finns dessutom ett särskilt villkor när det gäller anslagsposten för Länsstyrel-

sen i Västra Götalands län (5.1, ap. 12) som avser finansiering av ett tillsynsprojekt inom ramen för Miljösamverkan Sverige.

Den samverkan som länsstyrelserna har byggt upp gemensamt och med stöd av vissa centrala myndigheter i Miljösamverkan Sverige är ett utmärkt exempel på en samverkan som lett till tydliga resultat. Miljösamverkan Sverige bedöms vara en bra plattform som kan vara utgångspunkt för länsstyrelsernas fortsatta arbete. Inriktningen på samverkan och kretsen av samverkanspartners har varierat över tid och det pågår en diskussion mellan Naturvårdsverket och Miljösamverkan Sverige hur samverkan kan utvecklas.

Under utredningen har flera länsstyrelser och bland annat Naturvårdsverket framfört att det skulle vara önskvärt med en formalisering av Miljösamverkan Sveriges organisation och uppdrag liksom en utökad budget. Statskontoret gjorde samma bedömning år 2014 när myndigheten föreslog att Miljösamverkan Sverige skulle få ett tydligare och utvidgat uppdrag. Statskontoret föreslog att det skulle organiseras som ett särskilt samverkansorgan inom Länsstyrelsen i Västra Götaland och regleras i myndighetens instruktion. För att ge organet en mer robust finansiering föreslogs dessutom att det i regleringsbrevet till länsstyrelserna i en särskild anslagspost anslås medel till Länsstyrelsen i Västra Götaland för samverkansorganets verksamhet (*Vägledning för en bättre tillsyn*, 2014).

Vi gör följande bedömning. Det är angeläget att denna typ av samverkan fortsätter att utvecklas. Miljösamverkan Sverige har visat sig vara ytterst effektiv i att operationalisera tillsynsvägledningen från de centrala myndigheterna och en klar framgångsfaktor för en effektiv och enhetlig miljötillsyn. Det är därför angeläget att denna typ av samverkan får fortsätta att utvecklas. Här bör Statskontorets idé om en nationell kunskapsnod kunna vara en inriktning. Vi bedömer också att Miljösamverkan Sverige skulle kunna utveckla sin samverkan med de regionala organen för miljösamverkan ytterligare. Det skulle kunna ske genom att några projektledare från de regionala organen för miljösamverkan ingår i styrgruppen för Miljösamverkan Sverige. Från Lantbrukarnas riksförbund har det också framförts önskemål om ett utvecklat samarbete med Miljösamverkan Sverige exempelvis genom medverkan av branschrepresentanter.

Vi ställer oss däremot tveksamma till att formalisera Miljösamverkan Sverige. Erfarenheterna från andra områden visar att en formalisering riskerar att äventyra den goda samverkan som sker. Ett

hinder mot att kunna utveckla Miljösamverkan Sverige kan vara den relativt osäkra finansieringen. Det anslag som är avsatt för Miljösamverkan Sverige täcker inte den verksamhet som bedrivs utan den är i dag beroende av det frivilliga bidrag som anslås från deltagande centrala myndigheter. Det kan därför finnas anledning att ta fram en mer långsiktig modell för hur finansieringen ska ske där även de medverkande centrala myndigheternas del är tydlig. Det finns emellertid inte ett underlag som tydligt beskriver behovet, varför vi inte lämnar några förslag inom ramen för denna utredning utan stannar vid att beskriva hur angeläget det är att denna form av samverkan får fortsätta och utvecklas.

De regionala miljösamverkansorganen

Det finns elva aktiva och två vilande regionala organ för miljösamverkan som tillsammans omfattar tretton län. Denna form av miljösamverkan är liksom Miljösamverkan Sverige ett utmärkt exempel på en samverkan som vuxit fram efter behov och myndigheternas egna initiativ samt lett till tydliga resultat. De regionala organen kan ses både som ett komplement till länsstyrelsens ordinarie tillsynsvägledning och som en plattform för det behov av samverkan och utbyte av goda exempel som finns mellan kommunerna.

En väl fungerande miljösamverkan i denna form underlättar för länsstyrelser och kommuner vid genomförandet av tillsynskampanjer, metodutveckling, kunskapsutbyte, utbildningar och framtagande av handläggarstöd. Länsstyrelserna har dessutom framhållit att samverkan är särskilt viktig inom de områden där länsstyrelsen inte bedriver egen tillsyn eftersom de deltagande kommunerna i dessa fall kan hjälpa varandra samtidigt som länsstyrelsen bistår inom ramen för sin kompetens.

Vi uppfattar att många tillsynsmyndigheter uppskattar de regionala organens arbete men anser att den regionala miljösamverkan behöver utvecklas för att mer långsiktigt kunna fungera som samverkansforum inom respektive region. I våra samtal om den regionala miljösamverkan har både experter och företrädare för länsstyrelser och kommuner framfört att den i dag frivilliga samverkan som sker i dessa organ bör formaliseras och regleras i miljötillsynsförordningen.

Vi konstaterar att de regionala organen för miljösamverkan har tillkommit av olika skäl. I vissa fall på initiativ av kommunerna för att tillgodose ett behov av samverkan mellan kommuner och på grund av missnöje med länsstyrelsernas tillsynsvägledning. I andra fall är det länsstyrelserna som tagit initiativ till och drivit på arbetet. De har utvecklats regionalt och efter olika förutsättningar vilket innebär att formerna, frågorna och intensiteten ser olika ut. Detta talar med styrka för att denna form av samverkan inte ska regleras. Om verksamheten formaliseras och länsstyrelsen pekas ut som huvudansvarig finns en uppenbar risk för att kommunernas engagemang, delaktighet och bidrag till finansiering påverkas negativt. Länsstyrelserna bör emellertid även fortsättningsvis inom ramen för deras tillsynsvägledande ansvar samordna och stödja kommunerna i länet och på olika sätt främja denna form av organiserade samverkan.

12.6 Staten bör öka insatserna för att få kommuner att samverka mer med varandra

Vårt förslag: Regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan avseende miljötillsynen mellan de kommuner som länsstyrelserna funnit vara i behov av samverkan.

Skälen för vårt förslag

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) ska varje kommun sköta sina egna angelägenheter. Den så kallade lokaliseringsprincipen innebär att kommunala verksamheter som sträcker sig över kommungränser inte är tillåtna. Såväl kommunallagen som miljöbalken ger emellertid kommunerna goda möjligheter att samarbeta. De kan exempelvis bilda en gemensam nämnd med eller utan gemensam förvaltning (3 kap. 3 a §) eller ett kommunalförbund (3 kap. 20 § kommunallagen). Kommuner kan också träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt balken ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen (26 kap. 7 § miljöbalken).

Det finns en lång tradition av kommunal samverkan i olika omfattning och form. Den framställs ofta som ett sätt att effektivisera verksamheter, öka kompetensen och hantera krav på specialistkunskaper (SOU 2007:72, s. 280). Mellankommunal samverkan kring tillsyn kan framför allt öka möjligheterna att erhålla tillräckliga resurser och personal med nödvändig kompetens för tillsynsverksamheten och säkerställa tillsynens oberoende i förhållande till andra kommunala intressen (SOU 2004:100, s. 147).

Enligt SKL har ökningen av antalet kommuner som infört en formell myndighetssamverkan avstannat under senare år. Ett skäl kan vara att de kommuner som vill samverka och kan samverka redan gör det. Samtidigt framgår det av en rapport från Statskontoret att kunskapen om nuvarande regler som gör det möjligt för kommunerna att samverka delvis är dålig bland kommunerna (*Kommunal avtalssamverkan. Behövs ökade möjligheter?*, 2016:23).

Statskontoret har dessutom identifierat ett antal områden där man bedömer att kommunerna inte fullt ut utnyttjar dagens möjligheter till samverkan. Ett sådant område är möjligheten att avtala om samverkan när det gäller olika typer av specialisttjänster inom områden där kommunen har myndighetsutövande uppgifter eller i andra fall. Det kan vara fråga om att dela på kostnaden för en miljöinspektör eller jurist. Andra områden gäller gemensam administration och samverkan avseende frågor om it och digitalisering. Statskontoret menar att det inte är regelverket som är ett hinder för samverkan utan snarare generella svårigheter kring samverkan mellan kommuner. Det kan exempelvis handla om att kommunen inte lyckas nå en överenskommelse med den tilltänkta samverkanspartnern, att det finns politiska invändningar i den egna kommunen eller att samverkansorganisationen bedöms bli för krånglig. Vidare kan en nyttobedömning visa på för liten ekonomisk eller annan nytta eller att samverkan innebär för stora kostnader. Det kan också finnas motstånd från personalen (*Kommunal avtalssamverkan. Behövs ökade möjligheter? 2016:23*).

En mer utvecklad mellankommunal samverkan kan bidra till att åtgärda brister och minska omotiverade variationer i tillsynen. Det finns därför skäl att vidta åtgärder för att öka den kommunala samverkan.

Ökad information och ett uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan

Länsstyrelsen ska inom ramen för sitt tillsynsvägledande ansvar enligt miljöbalken samordna och stödja kommunerna samt följa upp deras tillsyn. I uppdraget ingår att uppmärksamma och informera kommunerna om möjligheten till samverkan i miljötillsynen. Genom riktade informations- och stimulansinsatser skulle staten genom länsstyrelsen kunna öka sina insatser för att stimulera kommunerna till samverkan.

En effektiv och enhetlig miljötillsyn i hela landet kräver emellertid att alla kommuner är villiga att samverka kring de gemensamma myndighetsresurserna. Det innebär att kommuner som har ett behov av att samverka för att klara sitt tillsynsuppdrag måste samverka med varandra men också med de kommuner som inte har ett sådant behov, de som redan i dag har resurser för att klara sitt tillsynsuppdrag. Ett problem är att de kommuner som inte behöver samverka saknar incitament för att göra det. Det krävs därför sannolikt mer än bara information för att få dessa kommuner att samverka med andra. Här tror vi att länsstyrelserna kan spela en viktig roll.

Som statens företrädare i länet har länsstyrelserna en viktig roll som samordnare av olika regionala aktörer. Historiskt har särskilt landshövdingarna kunnat spela en viktig roll som regionala samordnare. Statskontoret har uttryckt det som så att när landshövdingen kallar till samtal och överläggningar är det sällan någon som uteblir (Statskontoret, *Statens regionala företrädare – trender och scenarier,* 2010, s. 101 f., *Avgifter i livsmedelskontrollen – förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering*, 2015:17, s. 85).

Vi föreslår mot denna bakgrund att länsstyrelsen får i uppdrag att utse en förhandlingsperson som ska verka för en ökad mellankommunal samverkan. I det fall länsstyrelen bedömer att en samverkan mellan kommuner är angelägen bör förhandlingspersonen ta initiativ till att förhandla fram en samverkan mellan kommunerna. I uppdraget ingår att inventera och bedöma vilka kommuner som skulle ha mest nytta av att samverka inom tillsynen. Syftet är att se till att de kommuner som behöver en partner har en. Om en kommun inom länet samverkar med en kommun i ett annat län behövs inga ytterligare åtgärder.

Statskontoret har lämnat ett liknande förslag på livsmedelsområdet (*Avgifter i livsmedelskontrollen – förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering,* 2015:17, s. 85). Förslaget har inte lett till att ett uppdrag formulerats. Remissinstanserna var emellertid huvudsakligen positiva till förslaget. Flera av remissinstanserna betonade att ett sådant uppdrag måste vara tydligt liksom länsstyrelsernas mandat. Vidare ansåg några av remissinstanseran att uppdraget inte skulle begränsa till kommuner i ett och samma län, det viktiga var att de samverkade, att SKL borde inkluderas i uppdraget och att det skulle utvidgas till att även omfatta miljötillsynen (Näringsdepartementet, N2015/05104). Vi delar remissinstansernas bedömning att det finns skäl att överväga om uppdraget även bör omfatta livsmedelstillsynen.

Tvingande samverkan på sikt?

Det skulle också vara möjligt för riksdagen och regeringen att skynda på utvecklingen när det gäller kommunal samverkan. I Finland har man i lag preciserat att en kommun måste ha personal motsvarande 10 årsarbetskrafter för att klara miljö- och hälsoskyddet. Om en kommun inte har det ska den tillsammans med en eller flera kommuner bilda ett samarbetsområde (*Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet samt till lag om ändring av 32 § i livsmedelslagen*, RP 51/2009 rd). Vi bedömer att det kan finnas anledning att utreda vilken minsta resurs, definierad som antalet årsarbetskrafter, som krävs för att minska sårbarheten och säkerställa nödvändig kompetens för att klara av sitt tillsynsuppdrag.

Det pågår emellertid två parallella utredningar som får betydelse för denna fråga (Statskontoret, *Utredning om kommunala livsmedelskontroller,* N201 6/07646/DL, samt Kommunutredningen, Fi 2017:02). Eftersom frågan inte berör enbart miljötillsynen finns anledning att avvakta dessa utredningars bedömningar och förslag. Vi lämnar därför inte några förslag om en minsta resurs för tillsynsmyndigheten eller om ett mer tvingande krav på kommunal samverkan.

12.7 En utvecklad dialog mellan tillsynsmyndigheterna och näringslivet

Vår bedömning: Näringslivet kan i hög grad bidra till en mer effektiv och enhetlig tillsyn. Att de inkluderas i samverkan kan också ha betydelse för att säkerställa demokratiaspekter som rättssäkerhet och konkurrensneutralitet tillgodoses.

Skälen för vår bedömning

Vi anser att myndigheterna i högre grad än i dag bör bjuda in organisationer och näringslivet i sina olika samverkansorgan. En samverkan mellan myndigheterna och näringslivet främjar en ömsesidig förståelse för de olika aktörernas roller, utgångspunkter och arbetssätt. En bättre kommunikation kan lösa många problem och öka förutsägbarheten om hur tillsynen bedrivs. Det kan också vara ett sätt att tydliggöra vilka förväntningar myndigheter respektive näringslivet har på varandra. Men det är samtidigt viktigt att inte blanda ihop de olika rollerna. En verksamhetsutövare har ansvar för att ha kunskap om sin verksamhet och dess betydelse för hälsa och miljön. Samverkan med myndigheten bör därför inte ha fokus på att ta fram kunskap om olika verksamheter och branscher utan vara inriktad på att utbyta erfarenhet utifrån de skilda perspektiven.

Av vår kartläggning framgår att flera myndigheter har etablerade forum för dialog med näringslivet som Naturvårdsverkets Forum för dialog om miljöbalken och Kemikalieinspektionens branschdialoger. Vi bedömer att den samverkan som sker i dag kan utvecklas ytterligare och att det är angeläget att näringslivet och organisationer även bjuds in till dialog om övergripande frågor om tillsynen som planering och prioritering samt diskussioner om resultaten från uppföljning och utvärdering av tillsynen i syfte att skapa förståelse för och delaktighet i utvecklingen av mål och inriktning för tillsynen.

13 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. Den enskilda inspektörens professionalitet är särskilt viktig eftersom det oftast är inspektören som representerar myndigheten i mötet med verksamhetsutövare och enskilda. En upplevd eller reell brist på kompetens hos inspektörerna kan påverka både verksamhetsutövares och allmänhetens förtroende för myndigheterna och regelverket negativt.

I vårt uppdrag ingår att föreslå hur den samlade kompetensförsörjningen kan säkras och vid behov stärkas. Det gör vi i detta kapitel.

13.1 Tre åtgärder som kan stärka kompetensförsörjningen

Verksamhetsutövare ska ha kunskap om sin verksamhet och dess effekter på människors hälsa och miljön samt regelverket.

Inspektörens färdigheter handlar däremot om hur hen utövar sitt myndighetsuppdrag. I det ingår att ha kunskap om miljö- och förvaltningsrätt, kunna kommunicera och bemöta dem som blir föremål för tillsyn professionellt samt ha tillräcklig kunskap om sakfrågorna. En ramlag som miljöbalken innebär en utmaning när det gäller att tolka regelverket och det ger de enskilda inspektörerna ett utrymme för egna bedömningar. Det medför i sig ett stort behov av utbildning och erfarenhetsutbyte för att säkerställa att inspektörerna har kompetens och förmåga att hantera myndighetsutövandet på det sätt som är förenligt med bland annat den statliga värdegrunden och grundläggande demokrativärden. Det har också betydelse för att tillsynen ska vara enhetlig och rättssäker.

Det är angeläget att stärka professionen

Tillsynsutredningen framförde att tillsyn som profession behöver en kompetensmässig och statusmässig uppgradering. Olika former av vidareutbildning behövs, liksom en satsning på kompetensutveckling. Det är också angeläget att på olika sätt sprida erfarenheter mellan myndigheter inom och mellan olika sektorer. En sådan erfarenhetsspridning bör avse såväl metoder och arbetsformer som effektbedömningar (SOU 2002:14).

En miljöinspektör har i dag ofta en högskoleutbildning, antingen en miljö- och hälsoskyddsutbildning eller en naturvetenskaplig utbildning, eventuellt med en påbyggnad som ger kunskap om miljöbalken och förvaltningslagen. Den genomsnittliga inspektören har ca 10 års yrkeserfarenhet, men det är ett stort spann mellan den kommunen med minst respektive mest genomsnittlig yrkeserfarenhet bland inspektörerna, vilket ligger mellan 1 år och 31 år (Naturvårdsverket, *Effektiv miljötillsyn*, 2013, *Kompetensförsörjning inom miljötillsynen*, 2016).

Vi kan konstatera att det är en utmaning för myndigheterna att rekrytera och behålla kompetenta inspektörer och vi uppfattar att det saknas en bild av de långsiktiga behoven av utbildning och kompetensutveckling inom miljötillsynsområdet (Naturvårdsverket, *Kompetensförsörjning inom miljötillsynen*, 2016).

Trots att vi kan se att de yrkesverksamma inspektörerna i regel har en relevant utbildning och erfarenhet anser vi att det finns behov av insatser som kan stärka professionen. De enskilda inspektörerna som arbetar med myndighetsutövning ska ges möjlighet att möta verksamhetsutövare och allmänhet professionellt utifrån ett gemensamt förhållningssätt. Hen behöver också rustas för att hävda sin tjänstemannaroll i myndighetsutövningen mot politiska intressen.

13.1.1 Tydligare krav på kompetens

Vårt förslag: Det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som anger att den personal som utför tillsyn ska ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras.

Skälen för vårt förslag

Det framgår att tillsynsmyndigheten ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor (1 kap. 9 § miljötillsynsförordningen). Men det saknas helt krav på vilken kompetens tillsynsmyndigheten ska ha tillgång till för att kunna utföra myndighetsuppdraget effektivt. Det finns inte heller på annat sätt specificerat vilken kompetens myndigheten bör ha tillgång till.

Vi föreslår att det införs en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som anger att den personal som utför tillsyn bör ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras. På så sätt görs det tydligt att en grundläggande förutsättning för myndighetsuppdraget är tillgång till personal med utbildning och erfarenhet för uppdraget. Den föreslagna bestämmelsen riktar sig till myndigheten och det bör vara möjligt att uppfylla kravet genom samverkan med andra tillsynsmyndigheter. Tillsynsvägledande myndigheter bör följa upp att bestämmelsen följs. Bedömningen av om kravet följs bör då ta sin utgångspunkt i de kriterier som vi föreslås ska tas fram i detta kapitel (avsnitt 13.1.2).

En tydligare bestämmelse om att myndigheten ska ha tillgång kompetent personal kan få konsekvenser för tillsynsmyndigheterna och i vissa fall också leda till ökade kostnader jämfört med i dag. Vi bedömer emellertid inte att förslaget innebär någon ökad kravnivå vad gäller kompetens jämfört med i dag, utan att det är att betrakta som ett förtydligande. Det är därmed inte heller fråga om en inskränkning av det kommunala självstyret.

Varje tillsynsmyndighet har ett ansvar för att kartlägga sin egen kompetens och bedöma i vilken mån den matchar det tillsynsbehov som myndigheten har identifierat i sin behovsutredning. Vid en sådan bedömning är det också rimligt att se över vad det finns för behov av kompetensutveckling. Utan en klar bild av hur kompetens, olika kompetensprofiler och karriärmöjligheter ser ut försvåras myndigheternas kompetensförsörjning och rekrytering. Vi ser att det är angeläget att myndigheten kan beskriva den kompetens som behövs för tillsynen, vilken kompetens den personal som finns att tillgå har samt behovet av kompetensförsörjning och hur det ska säkerställas.

13.1.2 Det behöver läggas fast vilken kompetens inspektören ska ha

Vårt förslag: Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samråd med representanter för övriga miljötillsynsmyndigheter och akademin ta fram kriterier för vilken kompetens som behövs inom miljötillsynen. En dialog bör också föras med näringslivet i dessa frågor.

Skälen för vårt förslag

En förutsättning för att en myndighet ska kunna bedriva en effektiv tillsyn är att personalen har god kunskap om tillsynsområdet. Inspektörens roll och arbete är komplext. Arbetet kräver mer än en formell utbildning, kunskap om lagstiftning och annan yrkesteknisk kompetens. I och med att inspektören i huvudsak utför sitt arbete i mötet med någon som inte efterfrågat hens tjänst är den personliga kompetensen, bemötande och erfarenheten mycket betydelsefull. Regeringen har i bland annat uppdraget till Värdegrundsdelegationen betonat att förmågan att ge allmänheten ett gott bemötande kan anses ingå i begreppet skicklighet (Värdegrundsdelegationen, *slutrapport*, 2016). Verksamhetsutövaren ska således mötas av både djup och bred kunskap hos tillsynsmyndigheten. Därför är det viktigt att man preciserar den kompetens som krävs för yrket.

Tillsynsmyndighetens kompetensbehov kan beskrivas på tre nivåer:

- gruppens kompetens,
- de olika medarbetarnas individuella kompetens, och
- specialistkompetens.

Den samlade kompetens som finns i gruppen eller som knyts till gruppen är den som tillsynsmyndigheten behöver för att klara alla delar i uppdraget. Medarbetarnas kompetens kan delas in i en generell grundkompetens som alla bör ha och en specialistkompetens. I grundkompetensen ingår kunskap om förvaltningsrättsliga principer och förvaltnings- och miljölagstiftningen liksom en grundläggande kunskap om miljöfrågor. Dessutom krävs en förmåga att kommunicera rättssäkert och begripligt. Därutöver behövs specialistkom-

petens som fördjupad kunskap inom de av miljöbalkens sakområden som inspektören har att tillsyna liksom specifik teknik- och miljökunskap och tillsynsmetodik för att kunna genomföra tillsynen inom dessa områden.

Regeringen har i de senaste årens budgetpropositioner framhållit att det är angeläget att de statsanställda har kunskap om och förståelse för förvaltningens grundläggande värden och rollen som statstjänsteman. En viktig utgångspunkt för myndighetsutövandet är den gemensamma värdegrunden för statsanställda. Värdegrunden är tänkt att vara ett stöd i arbetet med att utveckla en god förvaltningskultur, präglad av demokrati, mänskliga rättigheter och rättssäkerhet, effektivitet och tillgänglighet. Trots att den statliga värdegrunden inte riktar sig till kommuner är den av betydelse även för de anställda i kommunerna som utför en stor del av det offentliga uppdraget som exempelvis miljötillsynen.

I tidigare utredningar har det framförts att tillsynsmyndigheterna behöver såväl specialister inom teknik och naturvetenskap som personal med kompetens inom tillsynsmetodik och juridik. De vägledande myndigheterna behöver också spetskompetens i sakfrågor, forskarkompetens och personal med praktisk erfarenhet av tillsyn (se bland annat SOU 2004:100, SOU 2008:62, SOU 2012:46). Industriutsläppsutredningen (SOU 2011:86) framhöll att det är särskilt viktigt att myndigheterna inte töms på den tekniska kompetensen eftersom tillämpningen av industriutsläppsdirektivet kräver ett tekniskt fokus.

Vi har i tidigare kapitel konstaterat att myndigheterna såväl som de enskilda medarbetarna har skiftande uppdrag och olika förutsättningar för att bedriva tillsyn. Kunskap, kompetens och erfarenhet är en del av de grundläggande förutsättningarna för att kunna genomföra tillsynsuppdraget enhetligt och effektivt med självförtroende, integritet och med respekt för den som granskas. Vad professionalism och kompetens inom miljötillsynsområdet innebär behöver definieras och fyllas med innehåll på nationell nivå. Varje tillsynsmyndighet behöver därutöver bedöma vilken särskild kompetens som behövs för att kunna hantera de tillsynsobjekt som finns inom tillsynsmyndighetens ansvarsområde.

Det behöver tas fram kriterier för vilken kompetens inspektören behöver för att utföra myndighetsuppdraget på ett enhetligt sätt. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samverkan med representan-

ter för övriga berörda myndigheter och akademin ta fram sådana kriterier. Tydlighet i vilken kompetens som krävs är en förutsättning för en systematisk och relevant kompetensförsörjning av miljötillsynen. Kriterierna kan användas som underlag för den utbildningsplan som vi föreslår i nästa avsnitt samt för att kunna bedöma om tillsynsmyndigheten har förutsättningar för att utföra en god tillsyn.

13.1.3 En centralt fastställd fort- och vidareutbildning för personal som arbetar med tillsyn enligt miljöbalken

Vårt förslag: Naturvårdsverket bör i samråd med övriga tillsynsvägledande myndigheter ta fram en plan för fort- och vidareutbildning för personer som arbetar med miljötillsyn.

Vilken prioritet, omfattning och inriktning ett sådant arbete ska ha bör kunna tas upp i verksamhetsdialogen mellan Naturvårdsverket och Regeringskansliet eller bestämmas i ett uppdrag till Naturvårdsverket.

Skälen för vårt förslag

I Tillsynsutredningens delbetänkande (SOU 2002:14) framfördes att det är angeläget att göra yrkesrollen som ”tillsynare” klarare och att höja professionalismen inom kåren. Detta skulle underlättas om statlig tillsyn utvecklades till ett tydligare förvaltningspolitiskt instrument. En tydligare yrkesidentitet skulle bidra till högre status inom förvaltningen och i förhållande till tillsynsobjekten. De tillsynsverksamma skulle därmed kunna identifiera sig inte bara med den bransch inom vilken de bedriver tillsyn utan även med rollen som utövare av en specifik profession som förutsätter en egen, unik sakkunskap. Att vara tillsynstjänsteman är inte ett yrke med samma tydliga identitet som den som exempelvis en revisor eller en certifierad kvalitetskontrollant har (s. 168).

Vi delar Tillsynsutredningens bedömning och ser att det finns behov av att höja statusen på miljöinspektörernas profession. En tydlig yrkesidentitet med fokus på förmåga att hantera myndighetsutövandet på ett sätt som är förenligt med bland annat den statliga värdegrunden torde bidra till ökad status både inom myndigheten och i

förhållande till tillsynsobjekten. Kommunala tillsynsmyndigheter har i en undersökning år 2016 poängterat utbildningens betydelse dels för att möta kompetensbehoven, dels för att myndigheterna ska kunna erbjuda en attraktiv miljö för inspektörerna. En attraktiv arbetsplats ansågs, i sin tur, ha stor betydelse för möjligheterna att rekrytera och behålla kompetent personal. Överlag efterfrågade kommunerna fler och mer relevanta utbildningar för inspektörerna (Naturvårdsverket, *Komptensförsörjning i miljötillsynen*, 2016).

I dag finns utbildningar riktade till blivande miljö- och hälsoskyddsinspektörer på olika akademiska nivåer så som fil. kand., master och magister. De olika programmen har olika utformning och inriktning. Utbildningarna finns vid ett antal universitet, bland annat vid Umeå universitet, Linnéuniversitetet, Stockholms universitet, Göteborgs universitet och Lunds universitet. Umeå universitet har den äldsta miljö- och hälsoskyddsinspektörsutbildningen. Den startade år 1977 som ett resultat av ett regeringsuppdrag. Utbildningen har utformats med utgångspunkt i kunskaps- och kompetenskriterier som tagits fram tillsammans med en nationell referensgrupp med representanter för berörda myndigheter och kommuner och den är utformad för att kunna ge en generell kompetens inom miljö- och hälsoskydd, livsmedel och djurskydd.

När det gäller fort- och vidareutbildning uppfattar vi att det i huvudsak sker genom privata företag och i mindre utsträckning av högskolor och universitet i dag. Kurser och seminarier anordnas också av vissa centrala myndigheter och på initiativ av de regionala organen för miljösamverkan. Miljösamverkan Sverige har tidigare anordnat en tillsynsutbildning avseende hela miljöbalken, med utgångspunkt i juridiska och praktiska principer för tillsyn. Som en del i detta togs ett utbildningskoncept fram som skulle kunna användas av tillsynsmyndigheterna på eget initiativ. Efter att ett antal kurser hade genomförts minskade antalet anmälningar och kurserna lades ner.

Det finns således en grundutbildning med inriktning mot tillsynen inom miljö- och hälsoskyddsområdet och ett visst utbud av kurser för fort- och vidareutbildning. Vad som däremot saknas är en systematisk utbildningsplan som säkerställer att inspektören kan utvecklas och rustas på rätt sätt för sitt uppdrag.

Inom vissa andra områden finns en tydligare strategi från statens sida att säkerställa att det finns möjlighet för kompetensutveckling för en viss profession. Som exempel kan nämnas Domstolsakademin

som ansvarar för kompetensutveckling för ordinarie domare och andra jurister inom den dömande verksamheten. Akademin erbjuder kompetensutveckling bland annat genom ett centralt kursutbud. Dessa kurser är framtagna med utgångspunkt i ordinarie domares utbildningsbehov inom olika ämnesområden. Tanken är att kurserna ska möta utbildningsbehov som finns över hela landet. Ett annat exempel är Arbetsmiljöverket som genomför en egen tillsynsutbildning för alla nyanställda arbetsmiljöinspektörer. Utbildning pågår under sex månader. Den består av teori och praktik med inspektioner under handledning av erfarna arbetsmiljöinspektörer.

Vi bedömer att det finns anledning för staten att ta ett tydligare ansvar än i dag för att säkra möjligheterna till kompetensutveckling inom miljötillsynen. Det saknas ett system för fortbildning, praktiktjänstgöring och liknande för yrkesverksamma inom miljötillsynen. Ett sätt att säkra kompetensen inom detta område kan vara att ta fram en plan för fort- och vidareutbildning som är utformad efter de särskilda förutsättningar och krav som finns när det gäller tillsyn enligt miljöbalken.

En sådan satsning kan också tänkas vara betydelsefull för utbudet av utbildningar och kurser, bidra till ökad samverkan mellan olika lärosäten och att det utvecklas mer praktiknära utbildning och forskning inom området. Genom att skapa förutsättningar för professionell utveckling under yrkeslivet för verksamma miljö- och hälsoskyddsinspektörer kan också attraktionskraften och statusen för yrket stärkas.

Att ta fram en sådan plan torde rymmas inom Naturvårdsverkets uppdrag och vara en naturlig åtgärd för att främja en kontinuerlig kompetensutveckling för verksamma inspektörer och på så sätt bidra till en mer enhetlig tillsyn. Vilken prioritet, omfattning och inriktning ett sådant arbete ska ha bör kunna tas upp i verksamhetsdialogen mellan Naturvårdsverket och Regeringskansliet eller bestämmas i ett uppdrag till Naturvårdsverket.

13.1.4 Att ta tillvara och utveckla kompetens genom samverkan

Vår bedömning: Det finns en stor potential beträffande kompetensfrågan i samverkan mellan myndigheterna på både horisontell och vertikal nivå. Utredningens förslag för att öka samverkan bör skapa förutsättningar att i högre grad utnyttja denna potential.

Skälen för vår bedömning

Utöver utbildning är det angeläget för inspektörens skicklighet och en ändamålsenlig planering och uppföljning av tillsynen att de verksamma inom miljötillsynen på ett systematiskt sätt kan utbyta erfarenheter. Samverkan är ett viktigt sätt att utnyttja den samlade kompetensen genom att de enskilda myndigheternas tillgång till viss kompetens kan tillgodoses utanför den egna myndigheten. Samverkan ger också inspiration och kan bidra till en utveckling av kompetensen och tillsynsdisciplinen.

I Naturvårdsverket tillsynsredovisning år 2016 redovisas exempel på åtgärder som kommunerna har gjort för att stärka kompetensförsörjningen i tillsynsarbetet. Samtliga av de som har svarat på frågorna har det senaste året haft direktkontakt med tillsynsvägledande myndigheter. Av de svarande kommunerna hade 95 procent deltagit i regional miljösamverkan och 86 procent hade deltagit i andra nätverk, främst med andra kommuner. Ungefär 50 procent hade delat resurser med andra kommuner. Som exempel på insatser som kan stärka och utveckla kompetensförsörjning angav kommunerna bland annat en bättre samordning mellan de tillsynsvägledande myndigheterna, ett nationellt utvecklat system till stöd för behovsutredning, planering och tillsyn samt mer utbildning.

Ett sätt att utveckla kompetensen är genom de aktiviteter och projekt som genomförs av Miljösamverkan Sverige och de regionala organen för miljösamverkan. Även de centrala tillsynsvägledande myndigheternas insatser, till exempel nationella projekt och seminarier, är ett viktigt stöd när det gäller att utveckla tillsynsmyndigheternas kompetens. På detta sätt kan inspektörer som arbetar relativt ensamma inom sina respektive områden i en kommun få råd och stöd i arbetet och det ges möjlighet att täcka upp i frågor och ären-

den av mer speciell och sällan förekommande karaktär. Det sker också ett erfarenhetsutbyte mellan olika tillsynsmyndigheter genom Tillsynsforums verksamhet. Som ett annat gott exempel på stöd i kompetensutveckling för länsstyrelser och kommuner kan nämnas Boverkets arbete med att anordna seminarier och utbildningar inom sitt område.

Som vi tidigare anfört är det angeläget att den regionala samverkan fortsatt kan vara en plattform för kompetensutveckling och att de centrala myndigheterna bidrar till detta inom sina ansvarsområden. Naturvårdsverket kan i sin roll som samordnande för det tillsynsvägledande arbetet verka för att de centrala myndigheterna samordnar sig och tar initiativ till seminarier och utbildningar.

Det finns en stor potential beträffande kompetensfrågan i samverkan mellan myndigheterna både på horisontell och på vertikal nivå. Utredningens förslag för att öka samverkan bör skapa förutsättningar att i högre grad utnyttja denna potential.

14 Ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna

14.1 Det behövs en bättre samordning av tillsynen

Som beskrivs i kapitel 4 och 5 kan tillsynsvägledningen delas in i tre delar, utvärdering och uppföljning av tillsynen, samordning av tillsynen samt stöd och råd till tillsynsmyndigheterna (1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen). Någon närmare beskrivning av vad som ingår i dessa delar framgår inte av förarbetena till miljöbalken. Däremot framgår det att syftet med tillsynsvägledningen är att bidra till att tillsynen bedrivs ändamålsenligt både med avseende på lokala, regionala och nationella förhållanden (prop. 1997/98:45, del 1, s. 496).

Arbetet med att lämna råd och stöd kan bland annat bestå i att lämna information om hur miljölagstiftningen ska tolkas, ge kunskapsunderlag i sakfrågor eller upplysningar om hur tillsynen kan planeras och prioriteras. Flera av de tillsynsvägledande myndigheterna ger i dag råd och stöd via webbaserade kanaler. Det kan handla om att publicera skriftlig information på myndighetens hemsida eller organisera webbaserade nätverk där tillsynsmyndigheterna kan dela kunskap och erfarenheter med varandra. Samordnande insatser kan utgöras av nationella eller regionala tillsynsprojekt, informationskampanjer, handläggarträffar, konferenser, nätverk och arbete i olika grupper. (Statskontoret, *Vägledning till en bättre tillsyn*, 2014).

Det finns en omfattande kritik mot hur de tillsynsvägledande myndigheterna genomför sitt uppdrag. Kritiken har beskrivits i kapitel 12. I stort handlar det om att tillsynsmyndigheterna upplever att de inte får ett tillräckligt konkret och kompetent stöd för sitt arbete från de centrala myndigheterna.

Tidigare kartläggningar visar att det finns stora skillnader mellan de tillsynsvägledande myndigheternas insatser och att det finns olika syn på vad det samordnande uppdraget innebär. Sammantaget finns

mycket information och vägledning från myndigheterna på alla nivåer, men det är företrädesvis inriktat på ett tillsynsområde eller en enskild bransch. Det finns inte heller en gemensam bild av vad som ska prioriteras, om hur tillsynen ska genomföras eller hur den ska följas upp och utvecklas. Det leder till att tillsynsvägledningen till tillsynsmyndigheterna sammantaget uppfattas som att de förväntas göra allt lika mycket inom alla områden, en ouppnåelig önskelista. En synpunkt som framförts från kommunerna är att det behövs ett nationellt ställningstagande om vad som ska vara inriktningen på tillsynen och vad som ska anses utgöra en ”god” tillsyn. OECD har också framfört att Sverige behöver en plan för miljötillsynen, en sammanhållen efterlevnadsstrategi för att skapa bättre förutsättningar för tillsynsmyndigheternas arbete på regional och lokal nivå (*Granskning av Sveriges miljöpolitik*, 2014, s. 43, se även SOU 2008:62, Statskontoret, *Vägar till en bättre tillsyn,* 2014, och *Statens styrning av kommunerna*, 2016, Naturvårdsverket, *Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen*, 2016).

14.2 Exempel på planer och strategier inom olika tillsynsområden

Vi har undersökt om det finns goda exempel på en mer sammanhållen styrning och samordning av tillsynen inom såväl andra tillsynsområden som inom miljöbalkens tillsynsområde. De tillsynsområden som vi har studerat är i stort desamma som vi tittade på när vi jämförde tillsynens organisation i kapitel 8.

Kontrollplan för livsmedelskedjan

Det finns en gemensam plan för samtliga kontrollmyndigheter i livsmedelskedjan för 2017–2020, *Kontrollplan för livsmedelskedjan*. Den har tagits fram av Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna, SKL och Generalläkaren. Kontrollplanen anger en strategisk inriktning för den offentliga kontrollen, nationella mål och prioriteringar och beskriver hur den offentliga kontrollen är organiserad, genomförs, följs upp och utvecklas. Planen är ett gemensamt vägledande dokument för myndigheterna i livsmedelskedjan samtidigt som den ger information till

företag och konsumenter om kontroll och beredskap. Genom gemensamma mål och prioriteringar, uppföljning och utvärdering av kontrollsystemet och samarbete mellan myndigheterna säkerställs kvalitet och utveckling av den offentliga kontrollen och hanteringen av kriser i livsmedelskedjan.

Nationell marknadskontrollplan

Det finns EU-regler om att varje medlemsstat ska upprätta och genomföra marknadskontrollplaner och följa upp dessa. I Sverige är det Marknadskontrollrådet som ska ta fram en nationell marknadskontrollplan (7 § förordning, 2014:1039, om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn). Den nationella planen för år 2017 fokuserar på myndighetsgemensamma åtgärder som ska effektivisera och i större utsträckning synliggöra den svenska marknadskontrollen (*Nationell marknadskontkontrollplan*, 2017).

Marknadskontrollrådet har en hemsida med information om regelverket, berörda myndigheters ansvar samt mål för och inriktning av kontrollen.

Arbetsstrategi för det moderna arbetslivet

Regeringens ambitioner på arbetsmiljöområdet tydliggjordes under år 2016 genom flera uppdrag till Arbetsmiljöverket och en arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020 (skr. 2015/16:80).

Arbetsmiljöstrategin tar avstamp i konkreta åtgärder inom tre prioriterade områden – nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor, ett hållbart arbetsliv samt psykosocial arbetsmiljö. I arbetsmiljöstrategin pekas Arbetsmiljöverket ut som regeringens viktigaste aktör på arbetsmiljöområdet. Regeringen har varit tydlig med vikten av att inspektionsverksamheten stärks med fler arbetsmiljöinspektörer och en ökad närvaro på arbetsplatserna liksom att verket under perioden 2015–2018 förstärker tillsynen av företag som bryter mot arbetsmiljöregelverket för att få konkurrensfördelar.

Handlingsplan för en giftfri vardag

Kemikalieinspektionen hade under åren 2011–2014 i uppdrag att ta fram en handlingsplan för en giftfri vardag. Uppdraget har förlängts och gäller från och med 2015 till och med 2020. I slutredovisningen av handlingsplanen för åren 2011–2014 framgick att ett av delområdena under perioden, där målen också uppfylldes, var ökad tillsyn av farliga ämnen i varor. Kemikalieinspektionen ökade under år 2012 kraftigt tillsynen av farliga ämnen i varor. Den höga nivån gällde även under åren 2013–2014. De genomförda inspektionerna och analysresultaten ledde både till att ett stort antal varor tagits bort från marknaden och till ett stort antal åtalsanmälningar (*Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014*, rapport 1/15).

I handlingsplanen för 2015–2020 anges att tillsyn fortsatt är ett viktigt område.

14.3 En nationell miljötillsynsstrategi kan bidra till en effektiv miljötillsyn

Vårt förslag: Naturvårdsverket bör få i uppdrag att, i samråd med berörda tillsynsvägledande myndigheter, ta fram nationella mål för miljötillsynen och en strategi för att uppnå målen (en nationell miljötillsynsstrategi).

Samtliga centrala tillsynsvägledande myndigheter bör få i uppdrag att inom sina ansvarsområden ta fram underlag till den nationella miljötillsynsstrategin.

Skälen för vårt förslag

De centrala tillsynsvägledande myndigheterna bör ta fram gemensamma mål för tillsynen och en strategi för att nå målen

En förutsättning för en effektiv och enhetlig tillsyn är att det är tydligt vad som förväntas av tillsynsmyndigheterna. Här spelar tillsynsvägledande myndigheters råd och stöd en avgörande roll. Brister i stödet är enligt vår mening en bidragande orsak till de stora skillnaderna i hur tillsynen planeras, prioriteras och genomförs av tillsynsmyndigheterna.

I dag saknas tydliga mål för tillsynsmyndigheternas verksamhet. Detta leder till en osäkerhet hos tillsynsmyndigheterna om hur de ska planera, prioritera och genomföra sin tillsyn. Avsaknaden av tydliga mål för tillsynen kan också vara en bidragande orsak till bristande resultatredovisning, uppföljning av hur tillsynen genomförs och vad den har för effekter.

Vi bedömer att det finns skäl att ta fram gemensamma mål för tillsynen enligt miljöbalken och en strategi för att nå dessa mål. En sådan strategi kan antas få stor betydelse för kvaliteten och effektiviteten i tillsynen, öka tillgången till relevant information om tillsynen samt minska den administrativa bördan.

Syftet med en nationell strategi är att fokusera tillsynen till de områden där behoven är som störst och där tillsynen kan bidra till att miljökvalitetsmålen kan nås. Strategin kan också ge en tydligare vägledning för företagen om var de behöver vidta åtgärder. Genom en tydligare insats på utvalda områden kan också myndigheternas samlade resurser och kompetens användas på ett effektivare sätt. På det sättet kan tillsynen göra skillnad och stödja övrigt miljöarbete mot ett miljökvalitetsmål. Genom en nationell strategi ökar möjligheterna att säkerställa att alla jobbar mot samma mål, att synergieffekter tas till vara och att luckor i tillsynen undviks.

I miljötillsynsstrategin bör en lämplig indelning i tillsynsområden anges och övergripande mål och effektmål formuleras liksom inriktningen på tillsynen. Prioriteringar kan behöva göras såväl mellan olika tillsynsområden som inom dessa.

Vår uppfattning är att miljökvalitetsmålen bör vara utgångspunkten för att formulera mål och inriktning för tillsynen. Underlag som kan tydliggöra inom vilka områden tillsynen kan bidra till att nå miljökvalitetsmålen är regeringens prioriterade områden under aktuell mandatperiod, Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering, Miljömålsrådets myndighetsgemensamma åtgärdslista samt de insatser avseende tillsyn som anges i Vattenförvaltningarnas åtgärdsprogram. Även underlag från de centrala myndigheternas analyser och åtgärder när det gäller tillsyn inom myndighetens ansvarområde är viktigt. Det är därför angeläget att områdesspecifika analyser och strategier (se nästa avsnitt) tas fram för att identifiera mål och effektmål inom de olika tillsynsområdena.

Det kan också finnas skäl att ange särskilda fokusområden. Det kan vara områden som omfattar flera tillsynsområden där det bör

genomföras insatser inriktade på att främja cirkulär ekonomi, energihushållning eller kanske tillsyn ur ett barnperspektiv, som det tillsynsprojekt som genomförts över kemikalier i leksaker och kampanjen giftfri förskola (Kemikalieinspektionen, *Handlingsplan för en giftfri vardag*, Naturskyddsföreningen, *Operation Giftfri Förskola*). Det skulle även kunna vara tillsynsaktiviteter med fokus på luftföroreningar och buller som inte bara har koppling till fasta tillsynsobjekt utan även andra verksamheter och åtgärder som ger upphov till dessa emissioner.

Strategin bör vara utformad som ett gemensamt vägledande dokument. Den kan ses som ett planeringsverktyg som ger tillsynsmyndigheterna stöd i att göra prioriteringar mellan olika tillsynsområden liksom inom ett tillsynsområde samt anvisningar för planering och genomförande som utgår från vilka effekter som eftersträvas med tillsynen. Den bör inte innehålla detaljer om frekvens på tillsyn, eller specifika regionala eller lokala mål. En sådan mer detaljerad planering bör göras av respektive tillsynsmyndighet. För att strategin ska få avsedd effekt bör det tydligt framgå att tillsynsmyndigheterna ska ta hänsyn till strategin i deras tillsynsplanering (se kapitel 15).

Strategins mål och inriktning bör gälla för en given tidsperiod med årliga uppdateringar på motsvarande sätt som dagens krav i 3 kap. 17 § miljötillsynsförordningen när det gäller vissa av de centrala myndigheternas tillsynvägledningsplaner.

Detta bör vara en uppgift för de tillsynsvägledande myndigheterna att göra tillsammans. Det är viktigt att de centrala myndigheterna inte bara tar ansvar för sitt specifika tillsynsområde utan också kan bidra till en helhetsbild när det gäller tillsynen enligt miljöbalken. Naturvårdsverket bör få ett tydligt mandat att leda arbetet. Denna uppgift bör ingå som en naturlig del i ansvaret för att leda samordningen av miljötillsynen (kapitel 12).

Områdesvisa analyser och strategier

Under utredningen har det blivit tydligt att förutsättningarna för tillsyn skiljer sig åt mellan de olika tillsynsområdena i miljöbalken (7–15 kap.). Inom flera områden bedrivs inte någon, eller en mycket begränsad, tillsyn och resurser saknas för tillsyn och tillsynsvägledning (se kapitel 5). För att kunna utveckla en mer enhetlig och

effektiv tillsyn som tar hänsyn till de olika förutsättningarna inom respektive tillsynsområde behöver en tydlig beskrivning, analys och strategi tas fram för tillsynen inom de olika tillsynsområden som omfattas av miljöbalken. Syftet är att belysa de särskilda förutsättningar som råder för det aktuella området. Dessa områdesvisa underlag och analyser ska vara en del av arbetet med att ta fram den nationella miljötillsynsstrategin.

Analyserna och strategierna bör tas fram av de ansvariga centrala myndigheterna i samverkan med berörda tillsynsmyndigheter, vilket i flertalet fall är både länsstyrelser och kommuner men även Generalläkaren. Flera av tillsynsområdena omfattar i sin tur ytterligare specifika delområden, objekt eller branscher vilket innebär att analysen och strategin kan behöva utvecklas i etapper. Samråd bör ske med polis och åklagare för att särskilt belysa viktiga faktorer när det gäller att förebygga och bekämpa miljöbrott. Tanken är att samrådet kan samordnas med det uppdrag som föreslås i kapitel 24.

Enligt vår bedömning finns det inom flera områden underlag som kan ligga till grund för att ange mål, inriktning och principer för tillsynen. Inom vissa områden finns det dessutom redan handlingsplaner och strategier exempelvis när det gäller kemikalieområdet, förorenade områden, gränsöverskridande avfallstransporter och dammsäkerhet. Dessa kan komplettas med synpunkter från polis och åklagare för att belysa hur miljöbrottsligheten ser ut inom området och om det finns särskilda problem förknippade med detta som påverkar val av tillsynsmetod, tillsynfrekvens och samverkan med polis. Det kan också behövas kompletteringar för att kunna belysa verksamhetsutövarnas perspektiv.

Vissa områden som genteknik (13 kap. miljöbalken) berör bara centrala myndigheter och det finns en etablerad samverkan när det gäller genomförandet. Inom ett sådant område behövs troligen inte ett särskilt uppdrag till myndigheterna för att de ska kunna bidra med ett underlag till miljötillsynstrategin.

14.4 Miljötillsynen bör digitaliseras

Vårt förslag: Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter ta fram mål för digitaliseringen av miljötillsynen och en plan för hur myndigheterna ska nå målen.

Skälen för vårt förslag

En digitaliserad miljötillsyn

Det pågår en digitalisering av offentlig verksamhet i Sverige. Ny teknik ger nya möjligheter och detta påverkar naturligtvis miljötillsynen.

Information söks som ett exempel huvudsakligen på internet. Det är därför viktigt att aktuell information om miljötillsynen går att hitta genom att söka efter den på internet. I dag är inte all information om tillsynen digital, samordnad, publicerad och sökbar och det finns inte heller en gemensam lösning för att förklara informationen och sprida den till olika målgrupper. Det är därför angeläget att ansvariga myndigheter tillgängliggör sin information för de som har rätt att ta del av den. För att informationen ska komma till nytta behöver ansvariga myndigheter dessutom skapa gemensamma lösningar så att information kan nås på olika vägar och användas i olika sammanhang.

Det finns en mängd olika digitala system inom miljötillsynen. De system som finns i dag saknar emellertid ofta stöd för styrning och uppföljning av miljötillsynen och är avgränsade till handläggning av enskilda ärenden.

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. Livsmedelsverket har bland annat information på sin hemsida som riktar sig till berörda myndigheter, företag och allmänheten. Myndigheten har också tagit fram webbaserade verktyg för livsmedelskontrollen med information som i första hand är framtagen för kontrollmyndigheter och inspektörer. Men även företagare, konsumenter och andra kan ta del av den för att följa kontrollen. Under år 2017 startar Livsmedelsverket en förstudie av digitalisering inom kontrollen. Arbetet fokuserar på att utreda hur nästa generations system ska se ut och hur digitala verktyg kan användas i det operativa kontrollarbetet. Ambitionen är att hitta en lösning som stödjer den fullständiga kontrollprocessen – från planering via utförande till rapportering.

Vi bedömer att digitalisering av myndigheternas processer och informationshantering är en förutsättning för att optimera resurserna och utveckla genomförandet av miljötillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv. En digitalisering av miljötillsynen kan

stödja hela tillsynsprocessen – från planering till rapportering. Fördelarna bedöms vara många och skulle träffa såväl myndigheter, som verksamhetsutövare och allmänheten.

Med digitala lösningar kan *dialogen* mellan myndigheterna och mellan myndigheterna och verksamhetsutövaren utvecklas och förenklas samtidigt som kostnaderna sjunker. Detsamma kan sägas om möjligheterna till kompetensförsörjning, uppföljning och utvärdering samt för att ta fram underlag för finansiering.

För en *person som ska utföra tillsyn* skulle det bli enklare att leva upp till förvaltningsjuridiska krav. Inbyggda guider och valbara listor i ett verksamhetsstödsystem skulle göra det lättare att utföra sällanuppgifter på ett korrekt sätt och det skulle minska personberoendet. Miljöinformation skulle i större grad finnas tillgänglig för uppföljning, analyser och utvärderingar. Informations- och kunskapsflöden på alla nivåer underlättas, liksom gentemot individer och över geografiska avstånd.

En digitalisering skulle också göra det lättare för *verksamhetsutövare* i sina kontakter med myndigheterna genom ett samlat digitalt gränssnitt för verksamhetsutövare, förutsebara rapporteringskrav och möjligheter att följa det egna ärendet i en myndighetsövergripande ärendekedja. Det skulle därtill bli enklare att återanvända information för andra syften som hållbarhetsredovisningar och uppföljning av egna miljömål.

Allmänhetens möjligheter till insyn, delaktighet och vidareutnyttjande av informationen skulle också kunna stärkas med en digitalisering genom att det skulle bli enklare att klaga till tillsynsmyndigheterna, anmäla ett misstänkt brott mot miljöbalken eller få reda på vilka åtgärder en specifik verksamhetsutövare vidtagit.

Det är angeläget att digitala lösningar för miljötillsynen också kan utvecklas till att vara ett stöd i samordning, planering, genomförande och rapportering av tillsynen. Vidare är det viktigt att den information som finns och samlas in är öppen för jämförelser, uppföljning och utvärdering. Samtidigt som det säkerställs att den inte kan manipuleras och att känsliga och sekretessbelagda uppgifter inte sprids på ett okontrollerat sätt.

Vi uppfattar att det finns en bred samsyn bland tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare om att det är nödvändigt att genomföra en digitalisering av hela tillsynsprocessen. Man menar att det redan i ett kort perspektiv skulle förbättra tydligheten och möjlig-

heterna till uppföljning. Samtidigt finns en oro för vad det kan innebära i form av ökade kostnader och administration, i vart fall i ett inledningsskede.

Digitalisering av tillsynen kräver att informationen i många olika processer görs tillgängliga. Digitalisering av dessa processer och informationen i dem omfattar många olika aktörer med olika förutsättningar. Utbyte av digital information kräver att flera olika system fungerar tillsammans och kan kommunicera med varandra. Mycket av den information som i dag finns i myndigheternas olika ärendehanteringssystem finns i format som inte är enkelt sökbara och tillgängliga. Att anpassa och utveckla systemen och det administrativa arbetet för att registrera, ajourhålla och kvalitetssäkra data i befintliga eller nya digitala lösningar samt tillgängligöra informationen kommer innebära ökade kostnader.

Vi ser att det finns flera drivkrafter för digitalisering. Myndigheterna samverkar redan i dag om digitalisering och delar av det arbete som pågår har bäring på miljötillsynen. Inom ramen för Miljösamverkan Sverige utvecklas exempelvis en mer sammanhållen digital lösning för länsstyrelserna när det gäller information, samverkan och genomförande av tillsyn och tillsynsvägledning. Sedan flera år har en rad myndigheter samverkat kring nya lösningar för miljöinformationsförsörjning kring EU:s industriutsläppsdirektiv (IED), där myndigheterna utgår från gemensamma mål och principer. Sedan mars i år ingår detta arbete som en del i en bredare samverkan kring miljöinformationsförsörjning inom Digitalt först – Smartare miljöinformation. De nya arbetsformerna involverar kommuner, länsstyrelser och ett antal nationella myndigheter.

Digitaliseringen av myndigheternas processer är således något som pågår redan i dag. Vad som däremot saknas är tydliga mål som omfattar miljötillsynen i detta arbete.

Naturvårdsverket bör få i uppdrag att lämna förslag om hur digitala lösningar för miljötillsynen kan utvecklas

De centrala myndigheterna bör få i uppdrag att ta fram mål för digitaliseringen av miljötillsynen och en strategi för hur myndigheterna ska nå målen. Arbetet bör fokusera på att utreda hur digitala verktyg kan användas i tillsynsverksamheten. Målet bör vara att

hitta lösningar som stödjer hela tillsynprocessen – från planering till rapportering.

Naturvårdsverket bör leda arbetet. Myndigheten har redan i dag ansvar för en samlad information om miljökvalitetsmålen och har fått i uppdrag att ta fram en ny webbplats för miljökvalitetsmålen för att tydliggöra myndigheternas åtgärdsarbete. Denna webbplats är i bruk sedan juni 2017 (www.sverigesmiljömal.se). En ambition i miljömålsarbetet är att inte bara följa upp och redovisa hur tillståndet i miljön utvecklas utan att öka fokus på åtgärdsarbetet. Tillsyn enligt miljöbalken är en viktig del i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverket har också ett uppdrag att verka för smartare miljöinformation. Uppdraget är en del i den större satsningen ”Digitalt först” och de lösningar som tas fram ska var designade för att vara återbrukbara mellan olika verksamhetsområden och olika aktörer.

Att ta fram mål för digitaliseringen av miljötillsynen och en strategi för att nå dessa ligger naturligt inom ramen för Naturvårdsverkets pågående arbete med att ta fram digitala lösningar inom miljöområdet. Det finns skäl att i samband med att insatser görs för att stärka miljötillsynen peka på digitaliseringens möjligheter att underlätta och effektivisera dessa åtgärder. Utvecklingen måste ske så att det blir långsiktigt fruktbart, men detta bör inte hindra att digitaliserade lösningar tas fram som ett stöd i miljötillsynen på kortsikt så länge det inte motverkar den långsiktiga utvecklingen med helhetsgrepp om miljöområdet.

14.5 Nationella branschexperter – ett sätt att ge stöd i miljötillsynen

Vår bedömning: Naturvårdsverket och Miljösamverkan Sverige bör samordna sitt arbete med att utveckla ett system med nationella branschexperter.

Skälen för vår bedömning

Tidigare fanns så kallade branschexperter som kunde ge stöd och råd till tillsynsmyndigheterna. Branschexperten kunde vara anställd vid en länsstyrelse eller en kommun, men skulle en del av sin arbetstid på

Naturvårdsverkets uppdrag ta ansvar för en särskild bransch och följa utvecklingen inom branschen samt vägleda och bistå länsstyrelser och kommuner vid handläggning av ärenden. Hen skulle också företräda Naturvårdsverket och hjälpa myndigheten i arbetet med allmänna råd m.m. I uppgifterna ingick att hålla föredrag, organisera möten och bygga nätverk. Man skulle vara ”spindeln i tillsynsnätet”. De allra flesta ansåg att experterna fyllde ett behov. För kollektivet var den uppgift som hen utförde ett kostnadseffektivt sätt att förmedla tillsynsvägledning. Den goda översikten bidrog också till ökad rättssäkerhet. Systemet ansågs emellertid vara sårbart och har i dag avvecklats. En orsak till det var oenigheter kring finansieringen (Statskontoret, *Vägledning för en bättre tillsyn*, 2014, SOU 2008:62, s. 233).

Ett system med branschexperter kan vara ett sätt att ge stöd i tillsynen och öka förutsättningarna för en enhetlig tillämpning av regelverket och vid genomförandet av tillsyn. Dessutom är det ett sätt att dra nytta av den samlade kompetensen inom ett visst område.

Under åren har fråga uppkommit om systemet bör återinföras. I myndighetsöversynen av Naturvårdverket år 2008 föreslogs exempelvis att Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen tillsammans med näringslivet samt andra intressegrupper skulle tillsätta en arbetsgrupp för att ta fram ett förslag om hur systemet med branschexperter ska utvecklas och finansieras (SOU 2008:62). Förslaget har sedan återkommit i flera utredningar utan att det lett till att ett nytt system har införts.

Naturvårdsverket har framfört till utredningen att de har för avsikt att ta fram ett konkret förslag på hur ett nytt system med bransch- och områdesbevakare skulle kunna se ut. I ett första steg ingår att göra en bedömning av inom vilka områden i miljöbalken som det finns ett behov av och möjlighet att utse bransch- och områdesbevakare samt vad som bör ingå i ett sådant uppdrag. Vi ser inga hinder mot att Naturvårdsverket gör detta. Vi bedömer emellertid att arbetet bör ske tillsammans med Miljösamverkan Sverige som håller på att bygga upp ett digitalt nätverk med nationella experter inom olika tillsynområden.

14.6 Generella principer för hur tillsynen ska genomföras ger förutsättningar för enhetlighet

Vår bedömning: I vissa frågor bör det finnas en tydlig anvisning om hur tillsynen ska genomföras. Sådan anvisning bör gälla generellt inom miljötillsynen. Naturvårdsverkets arbete med dessa frågor bör kunna fortsätta inom ramen för det tydligare ansvar för samordningen av miljötillsynen som vi föreslår i kapitel 12.

Skälen för vår bedömning

Under utredningen har det blivit tydligt att det finns en stor efterfrågan på gemensamma och centralt framtagna checklistor, mallar och rutiner samt att myndigheternas vägledningar ska vara mer praktiskt utformade och anpassade till olika tillsynssituationer.

Det finns skäl att vara försiktig med att använda checklistor och mallar. De kan uppfattas som mer eller mindre bindande och minskar incitamentet för den enskilda inspektören att göra en bedömning av förutsättningarna i det enskilda fallet. Det är i många fall bättre att utforma tillsynsvägledningen på ett sådant sätt att den blir en del i en lärandeprocess som stödjer en flexibel och adaptivt tillsyn.

I vissa frågor är det emellertid ändamålsenligt att det finns en tydlig anvisning om hur tillsynen ska genomföras. Det kan vara fråga om generella principer för hur behovsutredning, planering och prioritering ska göras eller kriterier för riskbedömningen och vad som är relevant kompetens. I dessa frågor finns inte skäl att inta ett lokalt eller regionalt perspektiv. Det är tvärtom sådant som bör gälla generellt inom miljötillsynen.

Vi bedömer att det är angeläget att denna typ av stödjande dokument tas fram i det kommande arbetet. Vi ser att ett sådant stöd får en styrande effekt och har betydelse för att en enhetlig och effektiv tillsyn ska komma till stånd och för att miljötillsynsstrategin ska få genomslag. Detta bör i första hand vara en fråga för Naturvårdsverket tillsammans med övriga tillsynsvägledande myndigheter. I samtal med utredningen har Naturvårdsverket förklarat att myndigheten har påbörjat ett arbete med att precisera vad god miljötillsyn är inom olika tillsynsområden. Enligt Naturvårdsverket

är avsikten att bedriva detta arbete i samverkan med övriga myndigheter som har ett ansvar för tillsynsvägledning eller tillsyn enligt miljöbalken. Detta arbete bör kunna fortsätta inom ramen för det tydligare ansvar för samordning av tillsynen som vi föreslagit i kapitel 12.

Vi anser inte att det är lämpligt att dessa frågor regleras i författning. Det skulle strida mot de principer som präglar tillitsbaserad styrning. Arbetet med att ta fram principerna bör involvera samtliga tillsynsvägledande myndigheter. De bör ses över regelbundet och vid behov ändras.

15 Tydligare regler om hur tillsynen ska planeras och genomföras

I uppdraget ingår att undersöka om det finns skäl till en ökad styrning av de operativa tillsynsmyndigheternas kompetens, resurser och storlek. Vi ska dessutom ta ställning till om det behövs ökad styrning av genomförandet av tillsynen.

I kapitel 13 och 14 har vi lämnat förslag om en nationell miljötillsynsstrategi och åtgärder för att stärka kompetensen. I detta kapitel lämnar vi förslag om tydligare krav på att tillsynen ska vara riskbaserad och att tillsynsmyndigheten ska ta hänsyn till miljötillsynstrategin i sin planering.

Precis som i föregående kapitel gäller att när vi talar om *tillsyn* eller *tillsynsmyndigheter* avses vad som i dag kallas operativ tillsyn respektive operativa tillsynsmyndigheter.

15.1 Staten bör ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av tillsynen

15.1.1 Allmänna överväganden om en ökad styrning

Variationer i tillsynsmyndigheternas genomförande som inte är motiverade av regionala och lokala förhållanden eller förhållanden i det enskilda fallet utgör ett hinder mot att skapa en effektiv och enhetlig tillsyn i hela landet. Som vi konstaterat tidigare finns ett behov av att minska de skillnader som finns mellan tillsynsmyndigheterna i dag (kapitel 5). Det gäller såväl länsstyrelser som kommuner. En bidragande orsak till variationer i tillsynsmyndigheternas genomförande är en otydlighet i styrningen när det gäller vilka krav som ställs på myndigheterna och hur tillsynen bör planeras

och genomföras. Staten bör därför ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av tillsynen (se även kapitel 10).

När det gäller kommunala tillsynsmyndigheter måste den statliga styrningen alltid vägas mot den kommunala självstyrelsen. En viktig utgångspunkt är att det kommunala självstyret ska möjliggöra en lokal anpassning av olika verksamheter vad avser till exempel prioritering, praktiskt utförande, resurser och finansiering. Regeringen har därför bedömt att det är väsentligt att det finns ett bedömningsutrymme för de lokala beslutsfattarna (skr. 2009/10:79). I de följande avsnitten redovisar vi våra överväganden i fråga om ökad styrningen i förhållande till det kommunala självstyret.

Vi bedömer att de krav vi nu föreslår bör framgå av förordning. Det är inte lämpligt att låta de tillsynsvägledande myndigheterna få föreskriftsrätt som inriktas på sådana grundläggande krav för en väl fungerande tillsyn så som krav på behovsutredningar, tillsynsplaner, urvalskriterier för och utförande av tillsyn, dokumentation av inspektioner eller krav på den som ska utföra tillsyn. Det är av betydelse att statens styrning i dessa avseenden är enhetlig. Miljöbalkens tillsynsområde omfattar totalt fjorton tillsynsvägledande myndigheter med ansvar för olika delar av miljöbalken. Hade dessa föreskriftsrätt riskerar man att olika krav ställs från olika centrala myndigheter. För att få en mer enhetlig reglering av tillsynsområdet är det därför mer ändamålsenligt att reglera vissa allmänna frågor i miljötillsynsförordningen.

15.1.2 Tydligare krav på hur tillsynen ska planeras och genomföras

Vårt förslag: Det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som innebär att tillsynen ska utföras med hänsyn till risker för människors hälsa och miljön. En metod bör tas fram för riskbedömningen.

Det bör också införas en bestämmelse som ålägger myndigheterna att beskriva hur de har tagit hänsyn till den nationella miljötillsynsstrategin.

Skälen för vårt förslag

Inom flera tillsynsområden, inte bara när det gäller miljötillsynen, kan vi se att det finns gemensamma utvecklingstrender. En sådan är ambitionen att arbeta mer planerat och riskbaserat med tillsynens olika delar. Det sker vidare ett utvecklingsarbete i syfte att skapa förutsättningar för en enhetligare tillsyn genom bland annat gemensamma metoder för riskanalyser och kompetensutveckling.

Trots det pågående utvecklingsarbetet ser vi att det inom miljöområdet vore ändamålsenligt att tydligare styra myndigheternas planering och genomförande av tillsynen för att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv.

En riskbaserad miljötillsyn

Myndigheterna kan inte genom tillsyn kontrollera allt och alla. Det är därför viktigt att tillsynen kan inriktas och prioriteras till områden där det är mest angeläget för att förbygga negativ påverkan på människors hälsa och miljön och så att tillsynen bidrar till att upptäcka överträdelser. Det bör därför tydliggöras att tillsynen ska utgå från riskbedömningar. Med risk avses i detta sammanhang sannolikheten för att en överträdelse ska ske och konsekvenserna för människors hälsa och miljön om detta inträffar.

I miljöbalken finns inte ett tydligt krav på att tillsynen ska vara riskbaserad på motsvarande sätt som exempelvis i livsmedelslagen, även om den i praktiken ofta är det. Som exempel kan nämnas att SKL har tagit fram information till kommunerna om hur deras avgifter för tillsyn kan utformas från en risk- och erfarenhetsbaserad utgångspunkt.

För att värdera vilka tillsynsobjekt som är mest angelägna att bedriva tillsyn över finns olika modeller för riskvärdering. Ofta graderas tillsynsbehovet utifrån olika kriterier för farlighetsrisk respektive erfarenhetsrisk. Med farlighetsrisk avses konsekvenserna av att en överträdelse sker. Med erfarenhetsrisk avses sannolikheten att en överträdelse sker. Vid en riskbedömning bör det även ingå att ta hänsyn till om det i vissa verksamheter eller branscher förekommer risk för brottslig verksamhet. En sådan modell används inom livsmedelskontrollen när objektens kontrollavgift ska beslutas. För tillsyn av

dammsäkerhet tillämpas i stället ett konsekvensbaserat system för tillsyn och tillsynsavgifter. Dammarna klassificeras med utgångspunkt i hur stora konsekvenserna för samhället kan bli vid dammhaveri. Högre tillsynsavgifter debiteras ägare av dammar med högre konsekvenser. Tillsynsmyndigheten anpassar frekvensen och omfattningen av tillsynen med utgångspunkt från konsekvenserna för samhället vid dammhaveri.

Ett riskbaserat tillvägagångsätt ska inte bara påverka frekvensen och avgiften utan även tillsynsmetodik, som exempelvis i valet att göra anmälda eller oanmälda inspektioner.

Vi föreslår att en bestämmelse införs i miljötillsynsförordningen som innebär att tillsynen ska utföras med hänsyn till risker för människors hälsa och miljön. För att få en enhetlig tillsyn bör riskbedömningarna ske efter samma metod. Vägledning bör därför tas fram om vad som bör läggas till grund för riskbedömningen. Vid bedömningen av sannolikheten för en överträdelse bör hänsyn bland annat tas till en verksamhetsutövares tidigare överträdelser och annan information som tyder på bristande efterlevnad. Det saknas därför skäl att föra in dessa förutsättningar i miljötillsynsförordningen.

Tillsynsmyndigheten ska ta hänsyn till miljötillsynsstrategin i planeringen

Varje tillsynsmyndighet ska ha en plan för hur tillsynen ska bedrivas inom samtliga områden där myndigheten har tillsynsansvar. För att tillsynen ska ge ett optimalt resultat har regeringen bestämt att den ska vara behovsstyrd. Tillsynsmyndigheterna ska för detta ändamål ta fram en utredning om det sammantagna tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde samt hålla ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Tillsynsplanerna utarbetas av respektive tillsynsmyndighet utifrån dess egna förutsättningar och inom de ramar som anges i miljöbalken och miljötillsynsförordningen. De kan bland annat innehålla beskrivningar av myndighetens egna mål för tillsynen, tillsynsmetoder och tillsynsobjekt.

En god planering bygger på en kombination av omvärldskunskap och egna erfarenheter. Hur detta genomförs och redovisas varierar mellan olika tillsynsmyndigheter. Innehållet i behovsutredningen och tillsynplanen är inte reglerat och underlagen ser olika ut, och styr i

olika grad arbetet. Det är värt att notera att trots att det är ett obligatoriskt krav att ha behovsutredning, register över tillsynsobjekt och tillsynsplan har inte alla tillsynsmyndigheter det i dag, dock har majoriteten det. (Naturvårdsverket, *Tillsynsredovisning*, 2017). Ett problem, som har uppmärksammas är att planerna inte följs. Främst beror detta på att den händelsestyrda tillsynen tränger ut den planerade tillsynen. Det framförs att det är svårt att bedöma och kartlägga tillsynsobjekten samt att resurstillgången i praktiken inte styrs av behoven (Naturvårdsverket, *Effektiv miljötillsyn* 2014, *Kompetensförsörjning,* 2016).

Det finns skäl för tillsynsmyndigheten att göra prioriteringar både från ett nationellt perspektiv och med beaktande av regionala och lokala förutsättningar. För en effektiv tillsyn krävs att systemet för prioriteringar hänger ihop så att de nationella överväganden beaktas när tillsynsmyndigheten upprättar sina tillsynsplaner. På så sätt kan resurserna optimeras och tillsynen fokuseras till de områden som är mest angelägna. Prioriteringarna bör ha ett långsiktigt perspektiv så att tillsynsmyndigheten utnyttjar möjligheten att fördela insatserna över tid och på så sätt undviker såväl att onödigt mycket resurser läggs ned inom ett visst sakområde som att vissa områden helt kommer att sakna tillsynsinsatser. Med en väl underbyggd tillsynsplan kan tillsynsmyndigheten med utgångspunkt i sina prioriteringar enklare avgöra om viss händelsestyrd tillsyn ska prioriteras eller ej. Planeringen får således betydelse också för hur tillsynsmyndigheten ska förhålla sig till oförutsedda händelser i stället för att tillsynen sker i två spår, ett planerat och ett händelsestyrt.

Ett annat problem i planeringen av tillsynen är att kvaliteten på behovsutredningarna och tillsynsplanerna kan variera mellan myndigheterna. För att en planerad tillsyn ska kunna fungera behöver den bygga på systematiska kartläggningar och analyser av tillsynsobjekten och den omvärld som påverkar myndigheten, liksom en systematisk analys av de egna erfarenheterna av tillsynsarbetet. I analysen av tillsynsobjekten kan det också finnas skäl att följa upp hur berörda verksamhetsutövarna uppfattar tillsynen. I planeringen måste ingå att avsätta resurser och utrymme för såväl egeninitierad tillsyn som den händelsestyrda tillsynen. Vidare bör planeringsarbetet inbegripa en väl genomförd riskanalys och tydliga prioriteringar mellan olika till-

synsobjekt. Ju bättre underbyggd behovsutredningen och planeringen är desto mindre är risken för oförutsedda tillsynsbehov.

Det har framförts under utredingen att behovsutredningen och tillsynplanen är viktiga verktyg för att åstadkomma ökad enhetlighet och effektivitet i tillsynen.

Vi bedömer att det finns behov av ett tydligare stöd när det gäller planering och prioritering av tillsynen. Gemensamma utgångspunkter för hur detta ska göras bidrar till ökad enhetlighet. Dessutom kan det öka transparensen och förståelsen för vad som ligger till grund för myndigheternas prioriteringar och varför det förekommer variationer i genomförandet.

Vi föreslår i kapitel 14 att en nationell miljötillsynstrategi tas fram. Av planen ska bland annat framgå vilka områden och åtgärder som är prioriterade från nationell utgångspunkt. För att de regionala och lokala prioriteringarna av miljötillsynen inte ska motverka de nationella prioriteringarna, utan tvärt om bidra till dessa, bör tillsynsmyndigheterna beskriva i den egna tillsynsplanen hur den tagit hänsyn till strategin. Om detta sker i ett gemensamt verktyg går det att följa var olika tillsynsinsatser över landet kan ge synergier och var det finns risk för ett underskott i tillsynen vilket medför att den sammantagna planeringen kan optimeras mot en effektiv tillsyn. Sammantaget bedömer vi också att det ökade stödet till tillsynsmyndigheterna i planeringsarbetet och den nationella miljötillsynsstrategin bidrar till att tillsynsmyndigheterna kan fokusera på att utföra den tillsyn som prioriterats. En samordnad tillsynsplanering bedömer vi vara av så stor betydelse för en effektiv tillsyn att det bör införas en bestämmelse som ålägger varje tillsynsmyndighet att redovisa hur dess tillsynsplan förhåller sig till den nationella miljötillsynsstrategin. Vi bedömer att inget av förslagen som nu redovisats inskränker kommunens möjlighet att göra lokala avvägningar i planering och genomförande av tillsynen.

Redovisning av resurser i tillsynsplanen

En förutsättning för att tillsynsmyndigheten ska kunna genomföra det som angetts i tillsynsplanen är att resurser också avsätts. I förarbetena till miljöbalken framfördes att fördelningen av resurser och kompetensbehovet ska anpassas till de särskilda miljöproblem

och förhållanden som råder i varje kommun (prop. 1997/98:45, s. 498).

Enligt den tidigare förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken skulle en myndighet som hade operativa tillsynsuppgifter avsätta resurser som i tillräcklig grad svarade mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynarbetet. I dag finns en bestämmelse att en statlig operativ tillsynsmyndighet ska beskriva hur myndigheten fördelar resurserna inom och mellan olika ansvarsområden och hur resurserna anpassats efter behoven (1 kap. 6–8 och 10 §§ miljötillsynsförordningen). Bestämmelsen omfattar således inte en kommunal tillsynsmyndighet.

Vi ser inte några skäl i sak att göra skillnad mellan kommunala och statliga tillsynsmyndigheter när det gäller skyldigheten att redovisa sin resurssättning. Regeln bidrar till tillsynsmyndigheten gör medvetna val när det gäller resursfördelningen. Då vi inte tillräckligt väl kunnat utreda om en sådan styrning av resurser kan anses förenlig med det kommunala självstyret lämnar vi inte något förslag till en ny bestämmelse om detta som inkluderar kommunerna. Vi bedömer dock att denna fråga är värd att utreda vidare.

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

16.1 Föreläggande mot en kommun

Vårt förslag: Det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som ger länsstyrelsen befogenhet att förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av tillsynsuppdraget att avhjälpa bristerna.

Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheten anser vara nödvändiga för att den påtalade bristen ska kunna avhjälpas. Föreläggandet ska inte kunna förenas med vite.

Skälen för vårt förslag

Det finns behov av skarpare verktyg i uppföljningen av kommunernas tillsyn

Det finns enligt vår bedömning situationer då det krävs mer tydligt och kraftfullt agerande från statens sida mot kommuner som inte fullgör sitt tillsynsuppdrag. De tillsynsvägledande myndigheternas möjligheter att påverka kommunerna, när det kommer till kommunernas obligatoriska tillsynsansvar enligt miljöbalken, är begränsade till att föra dialog med den enskilda kommunen om vad som bör åtgärdas. Lagstiftningen ger mycket små möjligheter att ingripa mot en kommun som brister i tillsynen.

Vi uppfattar att flertalet länsstyrelser och även kommuner ser ett behov av att det införs en möjlighet att ingripa på ett kraftfullare sätt än i dag om en kommun inte sköter tillsynsuppdraget. Vi har ställt

frågor till länsstyrelserna om deras uppföljning av kommunernas tillsyn. Flertalet länsstyrelser anser att deras påpekanden om brister i vissa fall har lett till att kommunen avsatt mer resurser till tillsynen. När brister i tillsynen har påtalats vid kommunbesök anger flera länsstyrelser att de begär återrapportering efter en viss tid. Arbetssättet har lett till att kommuner som har fått påpekanden har rättat till mindre avvikelser. Länsstyrelserna uppger att det under senare år har blivit svårare att åstadkomma förändringar hos kommunerna. Om kommunen inte genomför efterfrågade förändringar har länsstyrelserna inget mandat att driva igenom åtgärder. Några länsstyrelser anger att de har gjort kommunbesök där tillsynen enligt miljöbalken har granskats samtidigt som granskning av livsmedelskontrollen. De har då upplevt att de ”dragit nytta” av livsmedelslagens skarpare bestämmelser och fått tydligare respons när det gällt påpekande om miljötillsynen.

Flera kommuner har också framfört att de som bedriver en välfungerande tillsyn inte vill ifrågasättas därför att vissa kommuner inte uppfyller de krav som ställs på dem. De anser också att de centrala myndigheterna och länsstyrelserna har en alldeles för passiv hållning till kommuner som missköter sitt uppdrag.

En möjlighet att förelägga en kommun som brister i tillsynsuppdraget

Det är naturligtvis angeläget att de brister som upptäcks och påtalas vid tillsynsvägledande myndigheters uppföljning av tillsynen också åtgärdas. Annars finns en risk för att uppföljningen inte ses som meningsfull. Dessutom kan det leda till ett minskat förtroende för myndigheternas tillsynsarbete. För att upptäckta brister ska kunna åtgärdas bedömer vi att det finns skäl att införa en möjlighet för tillsynsvägledande myndigheter att ingripa genom föreläggande med krav på åtgärder i de fall en kommun inte följer påpekandena.

Regeringen har bedömt att det normalt sett bör finnas en sådan möjlighet inom ett tillsynsområde (skr. 2009/10:79, s. 35 f.). Sådana har också införts på andra tillsynsområden. Förelägganden har visat sig få stort genomslag på livsmedelsområdet trots att de inte kan förenas med vite. Företrädare för länsstyrelserna har i Riksrevisionens granskning av livsmedelskontrollen uppgett att kommunerna uppfattar förelägganden som en stark sanktion, som kan få till stånd

politiska beslut om exempelvis höjda taxor och mer resurser (Riksrevisionen, *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?* 2014:12, s. 76).

För att ett sådant föreläggande ska kunna utfärdas måste det stå klart att kommunen i fråga inte fullgjort en förpliktelse som åligger den enligt miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Vi vill understryka att det endast är fråga om generella skyldigheter, inte hur tillsynsmyndigheten hanterat ett enskilt tillsynsärende. Genom föreläggandet kan den statliga myndigheten klargöra för en kommun i vilka avseenden kritik kan riktas mot dess tillsynsverksamhet och därigenom ge kommunen möjlighet att åtgärda bristerna. Exempel på situationer då ett föreläggande kan användas är när en kommun inte lever upp till kraven i miljötillsynsförordningen på att ta fram och besluta om en behovsutredning och plan för tillsynen. Det skulle även kunna vara aktuellt med ett föreläggande i det fall kommunen brister i tillsynsuppdraget inom ett specifikt tillsynsområde, helt avstår från att genomföra obligatoriska tillsynsuppgifter eller inte följer de särskilda krav som ställs på myndighetens tillsyn av så kallade IED-verksamheter enligt 1 kap. 10 § a miljötillsynförordningen. Flera av förslagen som lämnas i denna utredning, exempelvis om kompetenskrav, skulle också kunna vara sådana aspekter som kan ligga till grund för ett föreläggande

Den tillsynsvägledande myndigheten bör även fortsättningsvis i första hand framföra sina krav på åtgärder genom påpekanden. Ett föreläggande bör emellertid kunna tillgripas när en kommun inte följer ett påpekande.

Föreläggandet bör inte kunna förenas med vite (se skr. 2009/10:79, s. 38, SOU 2004:100, s. 137 och 146).

Länsstyrelsen bör få möjlighet att förelägga kommunen

När det gäller frågan om vilka statliga myndigheter som bör tilldelas befogenheten att förelägga kommunen att vidta åtgärder kan en jämförelse göras med livsmedelsområdet och följande sägas.

När det gäller livsmedelskontrollen är det Livsmedelsverket som kan förelägga en kommun att vidta åtgärder. De brister som kan leda till förelägganden upptäcks enligt företrädare för Livsmedelsverket

genom revision, rapporteringen från kommunerna samt medverkan från kommunerna i aktiviteter (Riksrevisonen, 2014:12).

När det gäller miljöbalken är det flera centrala myndigheter som har ansvar för tillsynsvägledning inom olika områden, ingen har ett helhetsansvar. Det är därmed inte lika enkelt som inom livsmedelsområdet att ge en myndighet rätt att förelägga en kommun inom miljöbalkens område. De centrala myndigheternas uppföljning sker i regel genom att kommunerna rapporterar vissa uppgifter inom myndighetens ansvarsområde. Naturvårdsverket har dock ansvar för tillsynsvägledning inom områden där ingen annan tillsynsvägledande myndighet pekats ut. Myndigheten har också ett övergripande ansvar genom sitt allmänna uppdrag i instruktionen att vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Dessutom ska Naturvårdsverket rapportera till regeringen hur tillsynen kan utvecklas och förbättras (1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen). Mot denna bakgrund och sett tillsammans med vårt förslag att låta Naturvårdsverket få ett tydligare och förstärkt övergripande ansvar för samordning och samverkan av tillsynen, skulle det kunna vara lämpligt att ge Naturvårdsverket rätt att förelägga en kommun som brister i tillsynsuppdraget.

Att ha ansvaret för att följa upp kommunernas tillsynsverksamhet i hela landet på den nivå som krävs för att bedöma om det brister är mycket resurskrävande. Det är inte heller något som Naturvårdsverket gör av andra skäl. Vi bedömer därför att det är tveksamt om det är ett effektivt sätt att använda Naturvårdsverkets resurser om det finns alternativ.

Länsstyrelsernas ansvar för tillsynsvägledning i länet är däremot övergripande och inte inskränkt till vissa tillsynsområden. Av vår kartläggning framgår dessutom att flertalet länsstyrelser följer upp och granskar hur kommunerna genomför tillsynsuppdraget på ett övergripande sätt. Det sker i regel inom samtliga sakområden och avser såväl överlåten tillsyn som kommunernas obligatoriska tillsyn (se även kapitel 5 och 17). På djurskyddsområdet hade länsstyrelserna tidigare rätt att utfärda förelägganden mot kommuner som inte fullgjorde sitt tillsynsuppdrag. Länsstyrelserna har dessutom, till skillnad från Naturvårdsverket, i större utsträckning regelbunden kontakt med kommunerna i det egna länet som en följd av det samordningsansvar som följer av tillsynsvägledningsansvaret. Denna regionala närhet till kommunerna underlättar för länsstyrelsen dels

att avgöra om det föreligger brister, dels att välja lämpligast metod för att få till stånd en rättelse i de fall brister upptäckts.

Vi bedömer mot denna bakgrund att länsstyrelserna därför kan anses vara lämpliga för uppdraget. Dessutom kan en sådan möjlighet också understryka vikten av länsstyrelsernas uppföljning av kommunerna. Vi föreslår att en bestämmelse införs i miljötillsynsförordningen som ger länsstyrelsen rätt att förelägga kommuner att åtgärda brister i tillsynsarbetet. Samtidigt bedömer vi att det bemyndigande som då bör införas i miljöbalken bör ge regeringen möjlighet att välja att lägga ett sådant mandat på en annan myndighet om erfarenheterna skulle visa att det vore ändamålsenligt.

Det kan uppstå en situation där en central myndighet upptäcker att kommunen brister i tillsynsuppdraget. Myndigheten bör då uppmärksam länsstyrelsen på detta och länsstyrelsen bör följa upp den påtalade bristen.

Det måste vara tydligt vad som ligger i kommunens ansvar för miljötillsynen

Det krav som finns i dag när det gäller hur tillsynsmyndigheterna ska planera, genomföra och följa upp tillsynsverksamheten är allmänt hållna. I detta betänkande föreslår vi en viss ökad styrning av tillsynsmyndigheternas planering, prioritering och personalens kompetens (kapitel 14 och 15). Detta, tillsammans med de krav som redan finns, kommer att få betydelse för bedömningen av om kommunen fullgjort de förpliktelser som åligger den.

Det är viktigt att det är tydligt vilka krav som ställs på kommunerna när det gäller hur de ska bedriva tillsynsverksamheten. Otydliga krav gör det också svårt att bedöma om kommunen lever upp till kraven eller inte, vilket i sin tur kan göra det svårt att avkräva åtgärder vid problem. Vi bedömer därför att det kommer att behöva tas fram ytterligare vägledning för hur bestämmelsen ska tillämpas.

Det är också angeläget att länsstyrelserna utvecklar en gemensam metodik för uppföljningen, bedömning av kommunerna och hur de kan hantera brister i kommunernas utförande av tillsynsuppdraget. Under utredningen har ett projekt med sådan inriktning diskuterats inom Miljösamverkan Sverige. Det kan vara en lämplig plattform för att utveckla detta i samråd med berörda centrala myndigheter och kommuner.

Ett sätt att öka effekten av uppföljningen och eventuella förelägganden kan vara att kommunicera resultaten från uppföljning inte bara med den enskilda kommunen utan också till andra. Det kan vara rimligt att informera om vilka kommuner som inte lever upp till kraven och som är föremål för förelägganden. Detta kan göras genom att resultat från uppföljning som ligger till grund för besluten görs lätt tillgängliga och inte bara kommuniceras till kommunstyrelsen i den aktuella kommunen. Det skulle också falla sig naturligt att detta följs upp och presenteras av Naturvårdsverket i den årliga tillsynsredovisningen (1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen).

16.2 Ingripanden mot statliga myndigheter sker på annat sätt

Vår bedömning: Det finns inte särskilda förhållanden inom miljöområdet som talar för att det skulle vara angeläget att införa en möjlighet att ingripa mot en statlig myndighet när det gäller dess tillsynsverksamhet.

Skälen för vår bedömning

I våra samtal och diskussioner med utredningens experter har det framförts att det även borde vara möjligt att ingripa om en statlig myndighet inte sköter sitt tillsynsuppdrag. Det skulle exempelvis kunna komma ifråga när det gäller länsstyrelsernas tillsyn. I Riksrevisionens granskningsrapport när det gäller livsmedelskontrollen belystes detta. Av rapporten framgår att det bedömdes som teoretiskt möjligt att ge Livsmedelsverket möjlighet att ingripa mot en länsstyrelse. Men det konstaterades att en sådan möjlighet inte finns inom något annat område (Riksrevisionen, 2014:12).

Vi konstaterar att det i de centrala myndigheternas tillsynsvägledande uppdrag enligt miljöbalken ingår att ge stöd och råd samt följa upp länsstyrelsernas tillsyn. I de fall brister uppdagas, i exempelvis länsstyrelsernas tillsyn, kan de påtalas och vägledande insatser genomföras.

Statens styrning och uppföljning av de statliga myndigheterna är dessutom mer direkt än när det gäller kommunerna. I det fall en

statlig myndighet inte fullgör sitt uppdrag har staten möjlighet att reagera och ingripa genom myndighetsdialogen, särskilda uppdrag, rapporteringskrav och anslag.

Riksrevisionen har mandat att sammanhållet och heltäckande granska den statliga verksamheten och kan som enda myndighet granska hela beslutskedjan – riksdag, regering och myndigheter. Riksrevisionen har gjort flera granskningar när det gäller tillsyn inom olika områden.

Vi bedömer mot denna bakgrund att det inte finns särskilda förhållanden inom miljöområdet som talar för att det skulle vara angeläget att införa en möjlighet att ingripa mot en statlig myndighet när det gäller dess tillsynsverksamhet.

17 En förbättrad uppföljning och utvärdering

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.

I vårt uppdrag ingår att bedöma hur en mer samlad uppföljning och utvärdering av tillsynen kan utvecklas. Vi bedömer att hinder för en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering har varit att det saknats tydlighet i krav och mål för vad tillsynen ska åstadkomma liksom tillgång till relevant information. Vi har lämnat flera förslag i detta betänkande som syftar till att skapa den tydlighet som saknats och på andra sätt skapa förutsättningar för ett systematiskt tillsynsarbete. Detta i kombination med de digitala möjligheter som numera föreligger, och är under snabb utveckling, torde ge förutsättningar för en förbättrad uppföljning och utvärdering. Uppföljningen behöver utvecklas både från nationellt, regionalt och lokalt perspektiv liksom inom vissa särskilda tillsynsområden och frågeställningar. 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. Vi belyser vår syn på några viktiga aspekter för frågorna, men har inte funnit att det finns skäl att lämna några särskilda förslag i detta kapitel.

Precis som tidigare gäller att när vi talar om *tillsyn* och *tillsynsmyndigheter* avses vad som i dag kallas operativ tillsyn respektive operativa tillsynsmyndigheter.

17.1 Det finns stöd för att följa upp miljötillsynens effektivitet

Under utredningen har det framförts att det saknas stöd för att utvärdera tillsynens effektivitet och att det bör införas en revision på motsvarande sätt som har gjorts på livsmedelsområdet. Vi gör följande överväganden.

En utvärdering är en systematiskt genomförd undersökning i syfte att få fram tillförlitliga och användbara resultat om värdet eller förtjänsterna av en given aktivitet i ett givet sammanhang. En utvärdering svarar på frågan varför, till skillnad från en uppföljning som enbart svarar på frågan vad. Beroende på vilket syfte utvärderingen har finns det olika tillvägagångssätt och tillfällen när en utvärdering kan genomföras. Vanligast är att en utvärdering mäter effekter eller processer i efterhand, efter att en åtgärd eller verksamhet genomförts. Den kan även i vissa fall göras innan en åtgärd eller verksamhet påbörjats eller under tiden verksamheten pågår (Statskontoret, *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?*, 2002:20).

Det finns tydliga krav i miljöbalken på att både tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter ska följa upp och utvärdera tillsynen enligt miljöbalken. Varje tillsynsmyndighet ska följa upp och utvärdera sin egen tillsyn. Länsstyrelserna ska fungera samordnande och följa upp tillsynen regionalt och de centrala myndigheterna ska regelbundet följa upp tillsynen inom miljöbalkens områden och ta initiativ till mer omfattande utvärderingar av tillsynen inom olika delar av balkens tillämpningsområden. Av förarbetena framgår dessutom att de tillsynsvägledande myndigheterna ska ingripa mot kommunala tillsynsmyndigheter när tillsynen inte genomförs på ett godtagbart sätt (1 kap. 12 § miljötillsynsförordningen, prop. 1997/98:45, del 1, s. 498).

Dessa krav skiljer sig inte från exempelvis kraven på utvärdering (revision) på livsmedelsområdet. Syftet med revisionen är detsamma, det vill säga att avgöra om verksamheter och resultatet från dessa överensstämmer med planerade åtgärder och om åtgärderna har genomförts på ett effektivt sätt och är lämpliga för att nå målen (artikel 3.30 i Europaparlamentets och rådets förordning, EU, nr 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växt-

skyddsmedel). Genom att kalla det revision skapas inte nya mandat eller befogenheter.

Vi ser därmed ingen anledning att lämna förslag till ändringar för att förtydliga syftet med uppföljningen.

17.2 Länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas tillsyn

Vår bedömning. Det bör framgå av länsstyrelsernas tillsynsvägledningsplan hur de avser att följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn.

Uppföljningen bör bli mer systematisk och bedömningarna av hur kommunerna genomför sitt tillsynsuppdrag bör bli mer enhetliga.

Vi lämnar förslag i andra delar i detta betänkande som ger länsstyrelserna en grund för att utveckla hur deras uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn ska kunna ske på ett bra sätt.

Skälen för vår bedömning

Länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av kommunerna är en viktig del i det tillsynsvägledande uppdraget. Uppföljningen bidrar till att vi får tillgång till uppgifter om och erfarenheter av hur tillsynen genomförs men det är också ett sätt att uppmärksamma de fall då en kommun brister i sitt tillsynsuppdrag.

Flertalet länsstyrelser följer upp och utvärderar kommunernas tillsyn genom så kallade kommunbesök och granskar då ofta kommunens samlade miljötillsyn, det vill säga både kommunens obligatoriska tillsyn och eventuellt överlåten tillsyn (se även kapitel 5). Länsstyrelserna har framfört att uppföljningar genom kommunbesök är effektivt, men att det är mycket resurskrävande och att det i dag finns begränsade möjligheter att förmå kommunerna att vidta åtgärder om de brister i sitt tillsynsuppdrag. Vi uppfattar också att uppföljningen tenderar att vara lågt prioriterad, särskilt under senare år, och att vissa länsstyrelser helt har avstått från att genomföra någon uppföljning. Det leder till att kunskapen om hur tillsynen genomförs, dess resultat men också hur kommunerna sköter sitt tillsyns-

uppdrag är bristfällig och splittrad. I och med att länsstyrelserna har olika metoder och bedömningskriterier är det dessutom svårt att göra jämförelser över landet.

Vi bedömer att uppföljningen och kommunbesöken bidrar till en utveckling av den kommunala miljötillsynen och därmed till en enhetlig och effektiv tillsyn. Uppföljningen sker emellertid inte på ett systematiskt sätt och behöver därför utvecklas. Det är angeläget att samtliga länsstyrelser genomför uppföljning av kommunerna i respektive län och att det sker på ett mer systematiskt och jämförbart sätt än vad som sker i dag. En förändring är därför nödvändig.

I kapitel 16 föreslår vi att det bör införas en möjlighet att förelägga en kommun som brister i tillsynsuppdraget att vidta rättelse och att länsstyrelsen bör kunna få detta uppdrag. En sådan möjlighet understryker betydelsen av länsstyrelsernas uppföljning av kommunerna. Det innebär samtidigt ett ökat krav på att uppföljningen sker på ett mer likartat och systematisk sätt samt att kriterier för bedömning av kommunerna är tydliga och enhetliga.

Det bör framgå av länsstyrelsens tillsynsvägledningsplan hur uppföljning av kommunerna i länet avses genomföras

Ett sätt att tydliggöra att uppföljning av kommunernas tillsyn är en del i länsstyrelsens tillsynsvägledning är att kommunicera hur länsstyrelsen planerar och avser genomföra denna. Det är av betydelse att kommunerna är informerade om hur och när uppföljningen sker, bland annat för att minska den administrativa bördan för såväl kommunen som länsstyrelsen.

Vi bedömer att länsstyrelsen bör redovisa en plan för uppföljning av kommunerna i länet. Enligt 3 kap. 17 § miljötillsynsförordningen ska länsstyrelserna ta fram en plan för sin tillsynsvägledning, i det bör också ingå att redovisa hur uppföljningen avses utföras. Detta sker emellertid inte i dag.

Vi bedömer att det i detta skede inte krävs några författningsändringar för att göra det tydligt att tillsynsvägledningsplanen även bör omfatta en redovisning av hur uppföljningen av kommunerna i länet avses genomföras. I den mån länsstyrelserna inte utvecklar tillsynsvägledningsplanerna i önskvärd riktning bör regeringen överväga att tydliggöra kraven på vad som ska framgå av planen i miljötillsynsförordningen. Att länsstyrelsernas uppföljning av kommunerna genom-

förs och utvecklas kan också tas upp mer direkt i myndighetsdialogen med berörda departement.

Uppföljningen behöver bli mer systematisk och bedömning av kommunerna bör göras på ett enhetligt sätt

Vi uppfattar att syftet med länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering har varit att granska och utvärdera om kommunerna har en planerad verksamhet, att planerna följs samt vilken kompetens och resurser som finns för tillsynen. Det finns anledning för länsstyrelserna att utveckla gemensamma metoder och bedömningsgrunder för uppföljning av kommunerna för att uppföljningen bättre ska kunna bidra till kunskap om hur tillsynen genomföras och för att resultaten ska vara jämförbara över landet.

Av Miljösamverkan Sveriges verksamhetsplan för år 2017 framgår att ett projekt om uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn ska genomföras under året. Av projektbeskrivning framgår att SKL och Naturvårdsverket ska bjudas in att medverka i en arbetsgrupp eller referensgrupp. Enligt vår bedömning är det angeläget att även andra centrala myndigheter deltar i detta arbete. Länsstyrelserna har också påpekat att Miljösamverkan Sverige skulle kunna utveckla sin modell för bedömning av tillsynsbehov så att den också kan användas för bedömning av behov av tillsynsvägledningen och då även uppföljning. Vi tolkar det som att det finns ett ökat intresse och en ambition från länsstyrelsernas sida att gemensamt utveckla detta. Mot den bakgrunden bedömer vi att det i nuläget inte finns anledning att föreslå ett särskilt uppdrag avseende länsstyrelsernas uppföljning av kommunerna utan att det bör kunna ske inom ramen för länsstyrelsernas pågående projekt i Miljösamverkan Sverige.

Det finns exempel på tidigare vägledning och projekt som kan bidra med erfarenheter och vara ett stöd i länsstyrelsernas fortsatta utvecklingsarbete. Som exempel kan nämnas det metodstöd om uppföljning av kommunernas hälsoskyddstillsyn som Socialstyrelsen tog fram år 2009 i syfte att ge länsstyrelserna vägledning i denna del (*Att följa upp och utvärdera tillsynen över hälsoskydde*t, 2009). Det har också genomförts projekt inom ramen för Tillsyns- och förskriftrådets arbete bland annat i syfte att utveckla metoder för tillsynsmyndigheternas egna utvärderingar och jämförelser (*Kollegial granskning av tillsynsverksamhet*, 2009).

17.3 Det behövs en samlad nationell uppföljning

Vår bedömning: Naturvårdsverkets arbete med att utveckla en samlad uppföljning och redovisning av tillsynen enligt miljöbalken är angelägen och bör fortsätta i samverkan med övriga centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner.

Samtliga centrala myndigheter bör också utveckla sitt eget arbete med uppföljning och utvärdering inom respektive ansvarsområde.

En utvecklad och samordnad digitalisering är en viktig förutsättning för en kostnadseffektiv uppföljning.

Resultaten av uppföljningen bör göras tillgängliga som öppna data i så stor utsträckning som möjligt.

Skälen för vår bedömning

Det är angeläget med en samlad uppföljning och rapportering av miljötillsynen

Det är nödvändigt att tillsynen utvärderas för att säkerställa att den bedrivs effektivt och enhetligt och bidrar till att miljöreglerna följs och därmed att miljökvalitetsmålen nås.

För att en myndighet ska kunna rapportera om resultatet av tillsynen krävs enligt Statskontoret både uppgifter om prestationer och effekter. En första förutsättning är att det finns tillgång till information om prestationerna, det vill säga vilken tillsyn som genomförs. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om antal tillsynsbesök och inspektioner, antal tillsynsobjekt, men också uppgifter om vad myndigheterna funnit i samband med tillsynen. En annan förutsättning är att det finns möjlighet att mäta effekterna, det vill säga utfallet av det som tillsynen syftar till att åstadkomma (*Vägledning till bättre tillsyn*, 2014).

Vi vill understryka att det primära syftet med tillsynen är att åstadkomma regelefterlevnad, alltså ett visst beteende. Detta torde kunna mätas både i enskilda fall och i viss mån på systemnivå. Att utvärdera vad regelefterlevnaden ger för effekter i form av minskad miljöpåverkan och den minskade miljöpåverkan i sin tur på miljö-

målen torde snarare utgöra en del i det miljöstrategiska arbetet än en del i tillsynsvägledningen.

Den statistik och information som finns om antal objekt, behov av tillsyn, planerad tillsyn, genomförd tillsyn, regelefterlevnad och sanktioner är splittrad och det är därmed svårt att dra slutsatser om hur tillsynen som helhet genomförs och i vilken grad reglerna efterlevs. Det saknas också kvalitativa och kvantitativa studier om vilken betydelse tillsynen har för skyddet av miljö och hälsa, hur företagen påverkas av tillsynen och dess betydelse för konkurrenskraft och tillväxt. Bristen på sådant underlag bidrar till att miljötillsynens betydelse inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning.

I rapporten *Effektiv miljötillsyn* påtalades svårigheterna med tillgängligheten på jämförbar data. Dessa problem bedömdes bero dels på att tillsynen utfördes av så många myndigheter, dels på att relevanta databaser var svårtillgängliga och saknade harmonisering. Värdet av jämförbara och relevanta data över miljötillsynen är stort, men saknas i dag. I rapporten framhålls bland annat att tillgången till data skulle

- möjliggöra mätbarhet av tillsynens effektivitet,
- tillgodose krav från EU,
- stärka rättssäkerheten,
- främja forskning om miljötillsyn, och
- ge inspektörer möjlighet till ett lärande, bland annat genom att det skulle bli möjligt att jämföra sin bedömning, sina formuleringar, begrepp och beslutsunderlag med andra inspektörer.

Vi har fått synpunkter från kommuner att det behövs en ordentlig uppföljning av den genomförda tillsynen så det i högre grad än i dag finns tillförlitliga uppgifter om det som görs. Kommunerna upplever att de i dag sällan får återkoppling om hur tillsynsarbetet sker i landet. De anser att det bör införas en nationell databas för uppföljning av tillsyn och att det är önskvärt att de centrala myndigheterna samordnar vilka uppgifter som ska rapporteras in. En samlad och gemensam digital lösning för rapportering och redovisning av resultaten av tillsynen skulle göra det möjligt för kommunerna att ta del av svaren även från tidigare år. Kommunerna framhåller dock att det är viktigt

att ta hänsyn till att det som efterfrågas även styr inriktningen på tillsynen.

Under utredningen har det framförts att uppföljning och utvärdering är en förutsättning för att kunna nå enhetlighet i tillsynen och att samordning av uppföljningen är viktigt. Men det poängteras samtidigt att det kan vara problematiskt om uppgifter om tillsyn för samtliga områden ska ingå i en samlad uppföljning. SKL har framfört att det inte är realistiskt att utforma en uppföljningsmodell som svarar på frågan om kraven i miljöbalken uppfylls. Det anses vara för många tillsynsobjekt och för omfattande lagstiftning. Däremot bör det gå att följa upp begränsade delar. SKL anser att det bör vara möjligt att mäta om tillsynen ger effekt genom exempelvis att följa förändring i hur tillstånd efterlevs, antal åtalsanmälningar och vitesföreläggande. Vidare framför SKL att kommunerna bedöms vara villiga att lämna årsrapport för att inte alla kommuner ska få svepande kritik om ett dåligt tillsynsarbete. Det förutsätter dock att digitala lösningar tas fram och att det tydliggörs vad som ska rapporteras. I det sammanhanget jämför kommunerna med årsrapporteringen inom livsmedelsområdet.

Naturvårdsverket bör fortsatt utveckla en samlad uppföljning, och redovisning av tillsynen enligt miljöbalken

I samband med OECD:s granskning 2014 visade det sig vara svårt att ge en samlad bild av hur tillsynen genomförs. En av OECD:s rekommendationer var att Naturvårdsverkets ansvar för uppföljning och utvärdering av tillsynen borde stärkas. Även i Statskontorets utvärdering av tillsynsvägledningen år 2014 konstaterades att trots att en mängd myndigheter har ansvar för att följa upp tillsynen, saknas en samlad information om vilken tillsyn som bedrivs. Statskontoret föreslog att Naturvårdsverket borde få i uppdrag att dels samla in uppgifter om vilken tillsyn som bedrivs, dels samlat rapportera om tillsynens resultat (*Granskning av Sveriges miljöpolitik*, 2014 och *Vägledning till bättre tillsyn*, 2014). Mot bakgrund av bland annat dessa rekommendationer fick Naturvårdsverket ett uppdrag i regleringsbrevet år 2014 att lämna förslag på hur den tillsynsredovisning som verket ska lämna enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen kan utformas för att ge en samlad bild av hur tillsynen enligt miljöbalken genomförs. Naturvårdsverket har redovisat uppdraget och lämnat förslag om hur

en mer samlad uppföljning och redovisning kan utvecklas (Naturvårdsverket, *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*, 2015). Naturvårdverket har sedan dess utformat en enkät, i samverkan med centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner, för att samla in uppgifter från länsstyrelser och kommuner om tillsynen. Två uppföljningar med stöd av enkäten har gjorts och redovisats till regeringen år 2016 och 2017. Vi bedömer mot bakgrund av det pågående arbetet att det inte finns skäl att styra arbetet ytterligare från regeringens sida och lämnar därför inga förslag i denna del. Vi vill dock framhålla att det är angeläget att Naturvårdsverket fortsätter arbetet med att utveckla uppföljningen och utvärderingen i samverkan med övriga centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Det är viktigt att uppföljningen och redovisningen utvecklas så att den ger underlag för ett antal kvalitativa parametrar som kan visa på vilka behov av tillsyn som finns, hur tillsynen planeras, prioriteras och genomförs och i vilken mån tillsynen leder till beslut om föreläggande, miljösanktionsavgifter eller åtalsanmälningar.

En förutsättning för en kostnadseffektiv uppföljning som inte ska bli för administrativt betungande är en mer samordnad digitalisering av informationsinhämtande- och lämnande samt för redovisning av resultaten.

I kapitel 14 lämnar vi förslag om en samlad digitalisering genomförs och att Naturvårdsverket får i uppdrag, i samverkan med övriga berörda myndigheter att ta fram förslag till digitala lösningar bland annat för rapportering av tillsynen och för att göra resultaten lätt tillgängliga.

Det behövs även fördjupade och särskilda uppföljningar och redovisningar inom specifika tillsynsområden

Som vi redovisat i kapitel 5 genomför flera centrala myndigheter specifika uppföljningar av länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn, bland annat med anledningen av krav på rapportering till EU. En gemensam uppföljning och redovisning, på det sätt Naturvårdsverket har initierat ger inte det djup och den detaljeringsgrad som kan behövas för att belysa tillsynen och dess utveckling inom specifika tillsynsområden. Fler av de centrala myndigheterna framhåller att en uppföljning av länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn, både en kvantitativ och en kvalitativ uppföljning, är en viktig komponent i

tillsynsvägledningen. Det utgör ett viktigt underlag för de centrala myndigheternas planering av den tillsyn som den ska utföras men också för planering av deras tillsynvägledning. Som exempel framhåller Svenska kraftnät att för att följa upp verksamheten inom myndighetens ansvarsområde krävs kvantitativa uppgifter och en tidsredovisning nedbruten på detaljnivå på ett annat sätt än vad Naturvårdsverket enkät gett utrymme för.

Med hänsyn till de framförda synpunkterna bedömer vi att det även fortsättningsvis finns behov av specifik uppföljning inom de olika tillsynsområdena, inte minst mot bakgrund av de krav som finns på rapportering till EU. Samtliga centrala myndigheter bör därför också utveckla sitt eget arbete med uppföljning och utvärdering inom respektive ansvarsområde. En ökad samverkan mellan de centrala myndigheterna i detta avseende bör dock eftersträvas för att minska den administrativa bördan för tillsynsmyndigheterna. Det bör kunna ske inom ramen för det uppdrag vi föreslår i kapitel 14 om att utveckla digital lösningar bland annat för rapportering av tillsynen. Vi bedömer därmed att det inte finns skäl att föreslå något särskilt uppdrag eller redovisningskrav.

17.4 Tydligt definierade gemensamma indikatorer behöver tas fram

Det har framförts, bland annat i rapporten *Effektiv miljötillsyn*, men också under utredningen, att det finns behov av att utveckla indikatorer som en del i uppföljningen och utvärdering och för att kunna jämföra utfallet mellan tillsynsmyndigheter men också över tid. I rapporten redovisas resultaten från en enkät till kommunerna. Av resultaten framgår att ca 60 procent av kommunerna använde någon typ av mått eller indikator för att mäta utfallet av sin tillsyn. I rapporten framfördes att det krävs att det finns gemensamt framtagna mått som är tydligt definierade och att inhämtandet av data görs på ett konsekvent sätt för att jämförelser mellan tillsynsmyndigheternas genomförande och resultat ska kunna göras (Naturvårdsverket, *Effektiv miljötillsyn*, 2013).

Inom ramen för IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) genomfördes ett projekt där tio indikatorer för miljöinspektioner utvärderades.

Slutsatserna som redovisades var att alltid ha ett brett spektrum av indikatorer samt att vara tydlig med för- och nackdelarna av att fokusera på ett urval av indikatorer. Indikatorer som föreslogs var bland annat antalet inspektörer, antalet arbetstimmar, antalet inspektioner, antalet utförda inspektioner som en kvot av antalet planerade inspektioner samt genomsnittlig inspektionstid (*Exploring qualitative and quantitative assessment tools to evaluate the performance of environmental inspectorates across the EU*. Final report, 2012).

Det har således i tidigare undersökningar visats på ett behov av att gemensamma indikatorer som är tydligt definierade tas fram och det ges också exempel på sådana indikatorer. Vi bedömer att en utveckling av gemensamma indikatorer kan ske inom ramen för arbetet med en mer samlad uppföljning och redovisning av tillsynen. Vi ser därför inte anledning att lämna några förslag avseende detta.

18 Finansieringen

En av de grundläggande förutsättningarna för att tillsynsmyndigheterna ska kunna utföra en professionell tillsyn är att det finns tillräckliga resurser.

I vårt uppdrag ingår att analysera och lämna förslag som kan bidra till mer likartade förutsättningar när det gäller finansiering av miljötillsynen mellan statliga och kommunala myndigheter samt bedöma om det finns förutsättningar för olika former av lättnader, till exempel en lägre tillsynsavgift, för verksamhetsutövare som tar ett utökat miljöansvar. I detta kapitel redogör vi för våra överväganden i denna del.

Precis som i föregående kapitel gäller att när det i det följande talas om *tillsyn* och *tillsynsmyndigheter* avses det som i dag kallas operativ tillsyn och operativ tillsynsmyndighet.

18.1 Nuvarande principer för finansering av tillsyn

18.1.1 Allmänna principer för finansiering av tillsyn

I tillsynsskrivelse redogör regeringen för sin syn på hur tillsyn ska finansieras (skr. 2009/10:79). Regeringen bedömde att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter. Tillsynsavgiften bör

- motsvaras av en tydlig motprestation,
- ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål,
- vara lättbegriplig och förutsebar för de objektsansvariga,
- ge incitament till önskade beteenden hos tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare,
- vara konkurrensneutrala

- inte vara konstruerade så att de uppfattas som orättvisa, och
- inte vara styrande för tillsynens inriktning och omfattning.

Kravet på tydlig motprestation innebär inte nödvändigtvis enligt regeringen att tillsynsbesök behöver ske på plats. Tillsynsorganets riskprioritering kan göra det möjligt att för vissa tillsynsobjekt eller under vissa år ersätta besök med andra tillsynsåtgärder. Inom vissa områden sker tillsyn exempelvis genom systemtillsyn. Detta bör fortfarande kunna betraktas som en tillsynsåtgärd, då kontrollen medför en viss kostnad för tillsynsorganet. Den motprestation som blir tydlig för den objektsansvarige kan exempelvis vara ett svar på att kraven på egenkontroll har uppfyllts.

Vilka kostnader som bör ingå i kostnadsunderlaget skiljer sig åt mellan olika tillsynsområden, men de måste ha uppkommit genom tillsynsverksamheten. Till detta hör de administrativa kostnader som kan hänföras till tillsynsverksamheten. Gränsdragningen mellan vad som bör ingå i kostnadsunderlaget vid beräkningen av nivån på tillsynsavgifterna och vad som rör annan verksamhet kan vara särskilt svår att göra i den tillsyn som kommunerna utför, där genomförandet av tillsynen är nära kopplat till annan verksamhet.

Statliga myndigheters intäkter av tillsynsavgifter omfattas av principen att intäkterna ska redovisas mot inkomsttitel och inte disponeras av myndigheten. Det kan emellertid finnas skäl att göra undantag från principen (s. 19 f.).

18.1.2 Dagens regler och principer när det gäller finansiering av tillsyn enligt miljöbalken

Huvudprincipen på miljöområdet är att förorenaren betalar. Det innebär att den som riskerar att orsaka skador eller olägenheter för människors hälsa eller miljön ska bära kostnaderna för att sådan förebyggs, begränsas eller avhjälps. De åtgärder som myndigheterna vidtar för att regelverket ska följas ska i princip bekostas av den som riskerar att åstadkomma negativa effekter på miljön eller människors hälsa. I praktiken är det svårt att härleda kostnaden för varje sådan myndighetsåtgärd till ett tillsynsobjekt eller en ansvarig person och det är knappast kostnadseffektivt att göra det fullt ut.

I förarbetena till miljöbalken anges att tillsynen över hela miljöbalkens område som huvudprincip bör vara avgiftsfinansierad. Så långt det är möjligt bör samma principer gälla för finansiering av tillsynen enligt hela miljöbalken. En tillsynsmyndighet bör således få ta ut avgift för tillsyn av olika objekt på ett enhetligt sätt oavsett om tillsynen avser miljöfarlig verksamhet, kemikalieanvändning eller annat som regleras av balkens bestämmelser (prop. 1997/98:45, del 1, s. 515 f.).

Vi konstaterar att miljöbalken inte har ett enhetligt avgiftssystem, utan att det finns avgifter med skilda konstruktioner för olika verksamhetstyper och tillsynsområden till exempel när det gäller prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet, vissa delar inom kemikalieområdet, strålskydd och dammsäkerhet. I dag finansieras tillsynen enligt miljöbalken delvis med avgifter delvis med skattemedel. Hur stor del av tillsynen som är avgiftsfinansierad skiljer sig åt mellan de olika tillsynsområdena.

Avgifter som tas ut av statliga tillsynsmyndigheter regleras i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, i vissa fall med hänvisning till den allmänna avgiftsförordningen (1992:191). Avgiftssystemet enligt förordningen avser bara att täcka miljödomstolars och statliga förvaltningsmyndigheters kostnader för prövning och tillsyn i första instans.

För flertalet av de centrala myndigheternas arbete med tillsyn och tillsynsvägledning sker finansieringen genom myndigheternas förvaltningsanslag. Men det finns undantag, till exempel finansieras den tillsyn Strålsäkerhetsmyndigheten bedriver med avgifter liksom delar av den tillsyn Kemikalieinspektionen utövar.

Länsstyrelserna miljötillsyn finansieras i huvudsak genom förvaltningsanslaget, i regel utan specificerade villkor om hur stor del av anslaget som ska användas för tillsyn. Förvaltningsanslaget fördelas av den enskilda länsstyrelsen till de olika verksamhetsområdena inom länsstyrelsen. En ökning av förvaltningsanslaget skedde år 2015 med 25 miljoner kronor för bland annat skydd av värdefull natur, miljötillsyn och det strategiska miljöarbetet (prop. 2014/15:1, utgiftsområde 1, anslag 5:1 *Länsstyrelserna m.m.*). När det gäller avgiftsintäkterna från tillsynen av dammsäkerhet får dessa däremot disponeras av den länsstyrelse som utövar tillsyn. Länsstyrelsen har vissa år fått särskilda medel för tillsyn inom utpekade tillsynsområden, som till exempel tillsyn av vattenverksamhet och dammar. Inom några

områden tillförs länsstyrelsen dessutom medel genom anslag som fördelas av en central myndighet, som exempel kan nämnas de medel som Naturvårdsverket fördelar avseende tillsyn av förorenade områden.

Genom en bestämmelse i 27 kap. 1 § miljöbalken har kommunerna fått ett generellt bemyndigande att besluta om avgifter för sin verksamhet. Kommunerna kan genom detta, med begränsning av bland annat självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900), utforma taxan efter sina förutsättningar och ambitioner. En konsekvens av detta är att avgifterna mellan kommunerna kan skifta betydligt i storlek. SKL:s undersökning från år 2014 visar att den genomsnittliga handläggningskostnaden som kommunerna tar ut per timme för tillsyn enligt miljöbalken var 825 kronor. Spannet på avgifterna låg år 2014 mellan ungefär 650 kronor och 1 150 kronor.

18.2 Finansiering av miljötillsynen

Vår bedömning: 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.

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 med avgifter.

Principen om att en avgift ska följas av en motprestation måste respekteras.

Skälen för vår bedömning

Skillnader mellan myndigheternas kostnader och intäkter för miljötillsynen bör minska

Det får anses visat att det finns en resursbrist inom miljötillsynen. Det har lyfts fram i tidigare utredningar och undersökningar (se exempelvis Länsstyrelsen Östergötland, *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter*, 2009:2, SOU 2008:62,

Naturvårdsverket, *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2016 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, 2017).

Industriutsläppsutredningen (SOU 2011:86) framförde att förutom att tillsynsarbetet prioriteras är det av stor vikt att de offentliga åtagandena har stöd av staten genom en långsiktig finansieringsplan. Detta krav uttrycks i industriutsläppsdirektivet på så sätt att medlemsstaterna bör se till att det finns tillräcklig tillgång till personal med de färdigheter och kvalifikationer som behövs för att effektivt genomföra tillsynen (skäl 26).

Regeringen har i flera budgetpropositioner noterat att tillsynen av miljöfarliga verksamheter lider brist på resurser. Länsstyrelserna har också under lång tid i olika sammanhang pekat på att deras miljöbalkstillsyn är underfinansierad jämfört med en bedömd lägsta nivå. I länsstyrelsernas rapportering till Naturvårdsverket för år 2016 redovisas uppgifter om de avgifter de får in, den tillsyn de sedan bedrivit och en jämförelse av dessa uppgifter med uppskattningar av det faktiska tillsynsbehovet. Uppgifterna visar på relativt stor en skillnad mellan intäkter och kostnader.

Naturvårdsverket har bedömt att det är svårt att dra några generella slutsatser av länsstyrelsernas redovisning då informationen inte är tillräckligt tillförlitlig. Uppgifterna är till viss del uppskattningar och länsstyrelserna har gjort egna reservationer och avgränsningar. Dessutom kan skillnaden mellan kostnader och intäkter till viss del förklaras av att riktade anslag för tillsyn när det gäller förorenade områden och tillsyn av vattenverksamhet inte ingår i de kostnader som ska rapporteras enligt förordningen (Naturvårdsverket, *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2016 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, 2017).

För en fullständig bild av de samlade kostnader och intäkter som är förknippade med miljötillsynen måste även kommunernas uppgifter redovisas. I en utvärdering från år 2016 anges att många kommuner upplever sig ha betydande brister vad gäller tillgången till resurser för tillsynen enligt miljöbalken. Mellan 23 och 52 procent av kommunerna uppgav att de inte hade tillräckligt många anställda för att klara av tillsynsuppgifterna. Utöver det så uppgav nästan samtliga kommuner att de på grund av resursbrist hade behövt göra betydande nedprioriteringar av arbetet (Naturvårdsverket, *Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen*, 2016).

I den mån skador och olägenheter på människors hälsa och miljön inte förebyggs eller begränsas leder det till stora kostnader för samhället och den enskilde. Mot denna bakgrund torde det vara samhällsekonomiskt motiverat att tillföra miljötillsynen resurser.

Inom de tillsynsområden där det är möjligt att ta ut avgifter för tillsynen finns anledning att se över kostnadstäckningsgraden så att avgifterna bättre täcker tillsynsverksamheten. Inom de tillsynsområden där det inte är möjligt att ta ut avgifter är det angeläget att tydliggöra behoven av tillsyn så att resurser avsätts även för denna tillsyn. Det bör inte vara möjligheten att ta ut en tillsynsavgift utan tillsynsbehovet som är avgörande för vilken tillsyn som utförs.

Det bör vara tydligt vad som kan avgiftsfinansieras

Miljöbalkens vida tillsynsbegrepp innebär att det finns delar i tillsynsmyndigheternas arbete som inte självklart kan härledas till en enskild verksamhetsutövare eller kollektivet verksamhetsutövare. Det kan exempelvis vara delar av det miljöstrategiska arbetet med tydlig koppling till tillsynen som att ha kunskap om miljötillståndet i kommunen eller länet. Det är dessutom rimligt att vissa kostnader som kan hänföras till myndigheternas allmänna skyldighet att ha förutsättningar för att fullgöra sitt uppdrag finansieras med skattemedel även om det är av betydelse för myndighetens möjlighet att genomföra tillsynsuppdraget. Exempel på sådana förutsättningar kan vara att myndigheten måste ha en lämplig organisation, strategisk kompetens samt god intern styrning och kontroll.

I Miljöbalkskommitténs slutbetänkande redovisades en undersökning av bland annat myndigheters och verksamhetsutövares erfarenheter och inställning till avgifterna. Det framgick att många av myndigheterna var angelägna att genom avgifter täcka kostnaderna för en så stor del som möjligt av sitt miljöarbete. Verksamhetsutövarna var å sin sida angelägna om att avgifterna ska motsvara tjänster som är till direkt nytta för företaget. Stora verksamhetsutövare, som skogsindustri och stålverk, angav att avgifterna i stort sett upplevdes som rättvisa och att fasta schablonavgifter var lämpliga. Mindre verksamhetsutövare var mer kritiska. Vidare framgår av betänkandet att representanter för näringslivet påpekade att skillnaderna i avgifter mellan länsstyrelser och kommuner måste minska,

att avgifterna inte var kostnadsrelaterade, att de skiljer mycket mellan olika kommuner och att skälen till olikheterna var svåra att förstå. Det framfördes också att det tydligt måste framgå vad avgifterna ska användas till. Många verksamhetsutövare ansåg att verksamheter med god egenkontroll, exempelvis genom att de hade miljöledningssystem, borde premieras genom lägre avgifter (SOU 2005:59).

För att öka förståelsen och acceptansen för tillsynsavgifterna bör det vara tydligt vad av myndigheternas tillsynsarbete som ligger till grund för avgifterna. Vi lämnar i detta betänkande förslag på ett tydligare tillsynsbegrepp i kapitel 9. Förslaget kommer att få betydelse för vad som kan finansieras genom avgifter.

Vi bedömer att det kan finnas skäl att höja avgifterna så att en större andel av kostnaderna för tillsynen täcks av dessa. Men det är först när en tydligare redovisning av vilken tillsyn som sker och kostnaderna för olika delar finns att tillgå som det är möjligt att avgöra vad som är en rimlig nivå på avgifterna.

Bättre redovisning av kostnader och intäkter behövs

Det saknas en samlad sammanställning av kostnader och intäkter som kan ge en bild av hur stor andel av den tillsyn som utförs som täcks av avgifter, i vilken mån genomförd tillsyn motsvarar de avgifter som debiterats samt om den tillsyn som genomförs matchar behovet av tillsyn.

I och med det redovisningskrav som införts år 2016 (10 kap. förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken) när det gäller intäkter och kostnader för den statliga prövningen och tillsynen kommer det på sikt finnas ett bättre underlag när det gäller att identifiera finansieringsgapet. I det sammanhaget är det också angeläget att utveckla den uppföljning som sker med stöd av 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen så att dessa båda uppföljningar och redovisningar sammantaget ger ett bättre underlag när det gäller behovet av tillsyn, genomförd tillsyn och finansieringen av tillsynen. Ett bättre underlag kan också ge förutsättningar för mer korrekt utformade avgifter.

Principen att förorenaren betalar bör följas …

Det är samhällsekonomiskt riktigt att verksamhetsutövare, och i förlängningen konsumenterna, står för de tillsynskostnader en verksamhet eller åtgärd ger upphov till. Det kan emellertid finnas godtagbara skäl för att principen att förorenaren betalar inte följs fullt ut vad gäller tillsyn. Ett sådant skäl kan vara administrativa svårigheter som har sin grund i att det är svårt att identifiera tillsynsobjekt. Det kan dessutom vara kostsamt att administrera ett avgiftssystem, vilket får till följd att det inte alltid är kostnadseffektivt att begära in avgifter. Men det kan också finnas osakliga skäl till att avvika från principen att förorenaren betalar. Exempelvis att en verksamhetsutövare är ett litet företag eller en enskild person och att det därför är känsligt att ta ut avgifter vid tillsyn. De kan vidare bero på politiska avvägningar som grundar sig på att verksamhetsutövarna är känsliga för högre avgifter och att detta påverkar utformningen av avgifterna. Detta kan i sin tur vara faktorer som påverkar tillsynsmyndigheternas benägenhet att ta ut avgifter som ger full kostnadstäckning.

Det är angeläget att öka förutsättningarna för att principen om att förorenaren betalar följs.

… likväl som att ett avgiftsuttag ska motsvaras av en motprestation

Under utredningen har det framkommit att det finns verksamhetsutövare som betalar en fast årlig avgift som inte ens efter ett antal år har varit föremål för en tillsyn som motsvara den erlagda avgiften. Näringslivet har i olika sammanhang framfört att denna brist på motprestation måste hanteras, exempelvis genom en bättre redovisning av kostnader och intäkter relaterade till utförd tillsyn. Representanter för näringslivet påpekar dock att det finns exempel där fast årlig avgift tas ut samt att avgifterna höjs utan att det upplevs som något större problem eftersom förtroende finns för att kommunen utför det arbete som man betalat för och berörda verksamhetsutövare i övrigt har förtroende för tillsynen.

Det är angeläget att principen att ett avgiftsuttag ska följas av en motprestation respekteras.

18.3 Finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken

Vår bedömning: Finansiering av länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken bör ses över. Länsstyrelserna bör 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.

Skälen för vår bedömning

Finansieringen av länsstyrelsernas miljötillsyn bör ses över

I de årliga regleringsbreven till länsstyrelserna kan regeringen markera vikten av att tillsynen prioriteras. Så har skett inom miljöbalksområdet i vissa fall. Även om det på så sätt har gjorts tydligt att sådan tillsyn är prioriterad ges samtidigt många andra styrsignaler genom olika uppdrag och återrapporteringskrav. Att tillsynen får stå tillbaka för prövning och att händelsestyrd tillsyn prioriteras före egeninitierad tillsyn är något som flertalet länsstyrelser återkommande framhållit i sina årsredovisningar.

Enligt en rapport från år 2009 använde länsstyrelserna olika sätt för att specialdestinera resurser till tillsyn. Det skedde antingen tillfälligt genom särskilda projekt eller program, eller mer permanent genom att definiera vissa befattningar som ”tillsynare”. Vidare uppgavs att i enstaka fall hade vissa länsstyrelser bildat en organisatorisk enhet för tillsyn. I rapporten framhölls att tillsyn var mer enhetlig inom de områden där länsstyrelserna hade fått riktade anslag, exempelvis för tillsyn av förorenade områden och tillsyn enligt Sevesolagen. Ett förslag som lämnades var att genomföra nationella tillsynslyft, det vill säga tillsynssatsningar av kampanjkaraktär, inom utpekade områden, kopplade till särskilda ekonomiska insatser (Länsstyrelsen, *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter,* 2009).

Under utredningen har länsstyrelserna framfört att dagens finansieringssystem leder till att miljötillsynen tilldelas för lite resurser i förhållanden till behoven och att nivån på tillsynen blir lägre än vad som vore optimalt från miljösynpunkt. I olika sammanhang har läns-

styrelserna också påtalat att återkallelse av tillsyn som har överlåtits till en kommun inte sker på grund av svårigheter med finansieringen.

Vi bedömer att ett sätt att öka resurserna till länsstyrelsernas miljötillsyn är att det blir en tydligare koppling mellan avgiftsintäkterna för tillsyn och de resurser som avsätts för miljötillsynen. Ökade resurser skulle ge förutsättningar att höja kvaliteten på länsstyrelsernas tillsyn och möjliggöra riktade och egeninitierade tillsynsinsatser utifrån ett riskbaserat synsätt. Med en ökad tillsynsaktivitet skulle förutsättningar skapas för en mer målinriktad tillsyn, genom exempelvis mer djupgående tillsynskampanjer, i stället för som i dag då händelsestyrd tillsyn dominerar.

Vi anser att det är angeläget att finansieringen utformas på ett sådant sätt att den bättre motsvarar behoven av tillsyn och att finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken därför bör ses över. Ett sätt att tydliggöra kopplingen mellan tillsynsbehov, resurser för tillsyn och den tillsyn som genomförs är att ett belopp som motsvarar de miljötillsynsavgifter som har tagits ut från tillsynsobjekt i länet tillförs länsstyrelsen för att användas för tillsyn av dessa verksamheter. Därutöver måste en bedömning av behovet av tillsyn över objekt där avgifter inte kan tas ut göras och medel för detta också anslås. Det är särskilt angeläget mot bakgrund av att länsstyrelserna uppskattar att tillsynsbehovet är betydande jämfört med de tillgängliga resurserna för tillsynen.

Eftersom vi föreslår att tillsynsvägledning inte ska vara en del av tillsynen (kapitel 9) och därmed inte kommer ha en tydlig koppling till avgiftsintäkterna för tillsyn bör även behovet när det gäller tillsynsvägledning redovisas på ett sådant sätt att rimliga resurser för det anslås.

Särskilda satsningar inom vissa områden tenderar att påverka i vilken grad tillsyn sker inom andra områden. Det bör noga övervägas hur särskild finansiering påverkar helheten innan sådan beslutas. En nationell miljötillsynstrategi enligt vårt förslag i kapitel 14 kan vara ett viktigt underlag för sådana bedömningar.

Olika förutsättningar för finansiering mellan länsstyrelser och kommuner

Det nuvarande avgiftssystemet innebär olika förutsättningar för kommuner respektive länsstyrelser när de utför samma typ av tillsyn. Länsstyrelsernas taxor bestäms av staten i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och är lika över landet. Avgifterna har länge varit oförändrade. Kommunernas taxor är normalt högre än länsstyrelsernas, vilket skapar olika incitament för myndigheterna att utföra tillsyn. Det är också en skillnad som ur verksamhetsutövarnas perspektiv kan vara svår att förstå. Typiskt sett kan det medföra att större verksamheter, som torde ha bättre betalningsförmåga, betalar mindre för miljötillsynen än de verksamheter som bedöms medföra mindre påverkan på miljön, där kommunerna har ansvar för tillsynen. Under utredningen har länsstyrelserna också påpekat att kommuner i högre grad än länsstyrelserna kan använda sig av timtaxa både när det gäller tillsynsobjekt som kräver extra insatser och när det gäller verksamhet som inte omfattas av förordningen om avgifter för prövning och tillsyn.

Med de nu genomförda ändringarna i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken kommer de statliga taxorna att höjas gradvis och på så sätt också närma sig kommunernas taxor.

Vi konstaterar att en mer direkt koppling mellan kostnader och intäkter för tillsynen gäller för kommunerna. En tydligare koppling i dessa avseenden även för länsstyrelserna skulle innebära mer likvärdiga förutsättningar för kommuner och länsstyrelser när det gäller finansieringen av tillsynen. Dessa frågor bör ingå i överväganden om hur länsstyrelsernas finansiering ska se ut. Vi bedömer vidare att statliga tillsynsmyndigheter bör ha möjlighet att använda både fast avgift och timtaxa. Vid användning av fast avgift är det dessutom rimligt att myndigheterna följer upp om den genomföra tillsynen motsvaras av den avgift som tagit ut.

18.4 Kommunernas finansiering och taxor för tillsyn enligt miljöbalken

Vår bedömning: Kommunerna bör se över sina taxor och eftersträva att de utformas för att ge en ökad kostnadstäckning samt ange vad som ligger till grund för taxan. Det bör finnas en tydlig koppling mellan tillsynsbehov, resurser för tillsyn och den tillsyn som genomförs.

Naturvårdsverket, i samverkan med övriga berörda centrala myndigheter, bör ge kommunerna stöd i hur de kan utforma taxorna mer enhetligt.

Länsstyrelserna bör i sin uppföljning av kommunerna även följa upp deras avgifter för tillsyn.

Skälen för vår bedömning

Det finns stora skillnader mellan kommunerna i hur de utformar sina taxor

Näringslivets regelnämnd har undersökt kommunernas taxor. De konstaterade att det är stora skillnader mellan kommunernas taxor när det gäller anmälan och tillsyn enligt miljöbalken. En rekommendation från nämnden var att alla kommuner tydligt ska redovisa vilka faktorer som tagits med när man räknat fram avgiftsnivåerna för anmälan och tillsyn av miljöfarlig verksamhet (*Miljöfarlig verksamhet – Tillämpning, avgifter, tillsyn och samordning*, 2016.).

Av SKL:s rapport om handläggningskostnader och kostnadstäckningsgrad inom kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar år 2014 framgår att kommunerna i större grad än tidigare tar betalt för sina kostnader i samband med tillsynsarbete. Förklaringen till varför taxorna skiljer sig åt anges vara att kommunerna har olika stora kostnader men även att de använder olika mycket tid för sitt tillsynsarbete (*Tillsyn och kontroll, enkät om miljö- och livsmedelsområdets taxor i kommunerna*, 2014).

Länsstyrelsen i Västra Götaland genomförde år 2012 en enkät till kommuner i länet om avgiftsfinansieringen för tillsyn enligt miljöbalken och livsmedelslagen. Sammanfattningsvis konstaterades att de flesta kommunerna hade fasta årliga avgifter för tillsyns-

objekt inom miljöskydd men betydligt färre hade det för tillsynsobjekt inom hälsoskydd. Kostnadstäckningsgraden var högre när det gällde miljötillsynen än för hälsoskyddstillsynen. Den högsta kostnadstäckningen var för kontroll som gjordes enligt livsmedelslagen. Länsstyrelsens rekommendationer till kommunerna var att se över möjligheten att förbättra kostandstäckningsgraden när det gäller miljöbalkstillsynen, överväga om fasta årliga avgifter kan tillämpas på fler verksamheter, se över om timtaxan är motiverad samt att överväga en indexreglering för att förenkla administrationen vid justering av taxan (*Uppföljning av taxa för miljöbalkstillsyn och livsmedelskontroll*. Rapport 2013:28).

En större enhetlighet i kommunernas taxor bör eftersträvas

Regeringen anger i tillsynskrivelsen att en större enhetlighet beträffande de kommunala avgifternas konstruktion och storlek bör eftersträvas (skr. 2009/10:79, s. 24). En ökad tydlighet och förutsägbarhet gentemot tillsynsobjekten om hur tillsynen ska finansieras kräver en ökad styrning av kommunala tillsynsavgifter. Det är rimligt att öka transparensen när det gäller kommunernas avgifter och att minska de största skillnaderna. Dock bör avgifterna fastställas av varje kommun, utifrån de lokala förhållandena och i enlighet med det kommunala självstyret. Den statliga styrningen av de kommunala tillsynsavgifterna bör följaktligen som huvudprincip inte gå så långt som att fastställa exakta taxor. Förhållanden varierar mellan kommunerna och det kan därför finnas sakliga skäl för att låta kostnadsläget variera inom landet. Principen om att kommunerna ska ha rätt att välja finansiering och bestämma avgifterna bör upprätthållas.

Under utredningen har det framkommit att det är stora skillnader i hur kommunerna utformar sina taxor och i vilken grad avgiftsintäkterna täcker kostnaderna för tillsynen. Näringslivet är kritiska till de stora skillnaderna och efterfrågar en bättre transparens i fråga om grunderna för kommunernas taxor. Näringslivet anser också att det är svårt att se vad som ligger till grund för avgifterna eftersom kommunala och statliga myndigheter inte beräknar och redovisar vad som ligger till grund för avgifterna på ett enhetligt sätt och den statistik som finns är behäftad med stora osäkerheter.

Kommunerna ska, liksom staten, följa den grundläggande principen att förorenaren ska betala och det är angeläget att utgångspunkten är att de kostnader som hänförs till tillsynen täcks av dem som bedriver verksamheter eller vidtar åtgärder som orsakar kostnaderna. Vidare gäller principen att ett avgiftsuttag ska följas av en motprestation.

Vi uppfattar att det finns en medvetenhet om de stora skillnader i avgifter som förekommer och att SKL har ett pågående arbete när det gäller att upprätta gemensamma riktlinjer för finansiering av kommunal tillsyn enligt miljöbalken. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att kommunerna har rätt att välja finansiering och bestämma avgifterna lämnar vi inget förslag i denna del.

Vi bedömer emellertid att det finns anledning för kommunerna att se över hur de utformar sina taxor när det gäller tillsyn enligt miljöbalken. Kommunerna bör eftersträva att taxorna utformas för att ge en ökad kostnadstäckning samt ange vad som ligger till grund för taxan.

Ett ökat stöd och bättre uppföljning för att nå större enhetlighet

I tillsynskrivelse angav regeringen att de statliga myndigheterna, inom respektive område, bör ge stöd åt kommunerna och följa upp deras avgiftsuttag (skr 2009/10:79, s. 24).

SKL arbetar med att se över sin vägledning avseende utformningen av de kommunala taxorna. En av förändringarna är att tillsynsbehovet ska styra taxan i stället för tvärtom. SKL har för avsikt att göra en tydligare koppling mellan tillsynsbehov och utformningen av avgifterna och har angett till utredningen att målet är att staten och kommunerna ska vara överens om vad som ingår i tillsynen och hur behovsutredningar ska utformas så att taxeunderlagen ska bli enklare att tillämpa.

Vi bedömer att ett sätt att öka styrningen när det gäller kommunernas taxor utan att inskränka på kommunens rätt att välja finansiering och bestämma avgifterna är att en tydligare vägledning tas fram av de centrala myndigheterna och att kommunernas taxor uppmärksammas i uppföljningen av tillsynen.

En vägledning kan bidra till en större enhetlighet och transparens när det gäller kommunernas taxor men även vara en del i prioriter-

ingsarbetet av tillsynen. Det skulle kunna vara fråga om att ge vägledningen om beräkningsgrunder för vilka kostnader som kan ingå i underlaget för avgifterna. Ett stöd i dessa frågor ökar också förutsättningarna för att kunna göra jämförelser. Naturvårdsverket bör, i samverkan med övriga berörda centrala myndigheter, ta fram ett tydligare stöd och vägledning till kommunerna när det gäller utformningen av taxorna. Detta ligger inom ramen för tillsynsvägledningsansvaret. Vilken prioritet frågan ska ha bör kunna tas upp i myndighetsdialogen.

Vi ser också att det kan finnas skäl att följa upp kommunernas taxor och deras utformning och jämföra de variationer som finns mellan kommunerna. En sådan uppföljning och sammanställning ökar tydligheten och transparensen. Vi ser att det kan ske inom ramen för länsstyrelsernas uppföljning eller i samband med den samlade uppföljningen som Naturvårdsverket gör. En sådan uppföljning bör kunna ge ett bra underlag för en diskussion om tillsynsavgifterna mellan den vägledande myndigheten och de enskilda kommunerna.

Vi bedömer att ett ökat stöd och uppföljning kan bidra till att omotiverade skillnader mellan kommunerna minskar. Vi ser att detta kan ske inom ramen för våra övriga förslag i kapitel 14 och 17 om ett tydligare stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna samt en utvecklad uppföljning.

18.5 Verksamhetsutövarens miljöledningssystem kan ha betydelse för tillsynen

Som vi beskrev ovan ingår i uppdraget att analysera och bedöma om det finns förutsättningar för olika former av lättnader, till exempel en lägre tillsynsavgift, för verksamhetsutövare som tar ett utökat miljöansvar. Inledningsvis konstaterar vi att samhället kan stötta miljöarbetet i företag på flera sätt. En grundläggande förutsättning för att vi inom ramen för denna utredning ska ge förslag på en lättnad är emellertid att tillsynsmyndigheten kan lägga mindre tid på att tillsyna ett tillsynsobjekt. Det måste alltså finnas en tydlig koppling mellan verksamhetsutövarens miljöarbete och att hen följer miljöreglerna.

Frågan om miljöledningssystemens påverkan på tillsyn har varit föremål för diskussion under åren. I förarbetena till miljöbalken bedömdes en anslutning till ett sådant system kunna få stor betydelse för såväl tillståndsprövning som tillsyn (prop. 1997/98:45, del 1, s. 171). I propositionen till lagen om frivillig miljöstyrning och miljörevision bedömde visserligen regeringen att det frivilliga miljöstyrnings- och miljörevisionsarbetet inte borde ersätta tillsynsmyndigheternas arbete (prop. 1994/95:101), men att systemen kunde leda till att det blir enklare och billigare för tillsynsmyndigheternas att utöva tillsyn (prop. 1997/98:45, del 1, s. 512 f.).

En liknande slutsats kunde Miljöbalkskommittén dra några år senare. Kommittén hade fått i uppdrag att ägna särskilt intresse åt bland annat tillsynens effektivitet och dess förhållande till de standardiserade miljöledningssystemen EMAS och ISO 14001. Kommittén menade att miljöledningssystemen tycktes ge positiva effekter på miljöarbetet i företagen, men att dessa effekter kunde nås på andra sätt (SOU 2002:50, s. 185–210).

De tidigare utredningarna har inte lett till några författningsåtgärder. OECD har noterat detta och påpekade i den senaste granskningen av Sveriges miljöpolitik att det i Sverige, till skillnad från vad som är fallet i en del andra OECD-länder, inte finns några incitament för företagen att införa ett miljöledningssystem (*Granskningen av Sveriges miljöpolitik*, 2014, s. 57).

Det finns därför skäl för oss att undersöka om ett miljöledningssystem i sig bör medföra en lägre tillsynsfrekvens, eller på annat sätt begränsad tillsynsinsats, och därmed lägre tillsynsavgift. Vi tar vår utgångspunkt i Miljöbalkskommitténs slutsatser och undersöker om det finns nya erfarenheter som ger anledning till att göra en annan bedömning.

18.5.1 Vad är ett miljöledningssystem?

Miljöledningssystem är en marknadslösning som ställer krav på den verksamhet som ansluter sig till systemet att aktivt arbeta med miljöfrågor och sträva efter förbättringar. Det finns flera skäl till att företag att inför miljöledningssystem. Det kan vara ett sätt att möta marknads- och omvärldskrav, interna behov av att skapa ord-

ning och reda eller för att underlätta efterlevnaden av miljölagstiftningen.

Ett miljöledningssystem kan antingen vara skapat utifrån företagets egna kriterier eller certifierat utifrån en standard. ISO 14001 och EMAS är två internationella system för miljöledning. EMAS – Eco Management and Audit Scheme – är EU:s frivilliga system för miljöstyrning och miljörevision.

Användningen av miljöledningssystem har ökat i Sverige. Antalet certifieringar enligt standarden för miljöledningssystem, ISO 14001, ökade med 67 procent mellan 2003 och 2012. Det totala antalet certifierade var år 2012 uppe i 3 885 stycken. Antalet certifierade enligt EU:s miljölednings- och miljörevisionsförordning, EMAS, har däremot minskat de senaste fem åren och är i dag färre än 20 stycken (Naturvårdsverkets hemsida, samtal med tjänstman på Naturvårdsverket 2017-01-22). Omkring 650 företag och organisationer har ett giltigt miljödiplom enligt Svensk Miljöbas, en nationell standard för miljöledning som är en förenklad version av ISO 14001 (information från Svensk miljöbas hemsida, 2017-03-19, OECD, s. 55–56).

Ett grundkrav för registrering eller certifiering enligt någon av standarderna för miljöledningssystemen är att alla lagstiftningens krav på verksamheten följs och kontrolleras.

18.5.2 Egenkontrollen och miljöledningssystem

Ansvaret för att miljöreglerna följs ligger på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Det gäller för all verksamhet och alla åtgärder som kan ha betydelse för en ekologiskt hållbar utveckling oavsett om det är en näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas av en enskild.

Bestämmelserna om egenkontroll ställer krav på att verksamhetsutövaren ska planera, kontrollera och följa upp sin egen verksamhet. En väl fungerande egenkontroll har visats sig vara ett bra sätt att åstadkomma lagefterlevnad och minska riskerna för miljön. Verksamhetsutövarnas egenkontroll är på många sätt ett instrument i tillsynen och påverkar hur tillsynen planeras, prioriteras och genomförs.

Erfarenheter visar att tillsynen påverkar verksamhetsutövares arbete med egenkontroll i ganska liten utsträckning. I stället är andra

drivkrafter mer framträdande. Här kan nämnas krav i ett miljöledningssystem, en egen vilja att följa miljöregler eller att verksamheten vill visa upp ett gott miljöarbete för omvärlden. Miljöledningssystem är särskilt betydelsefulla för verksamhetsutövarens egenkontroll. Systemen innebär inte bara stöd i form av rutiner och system utan är en signal till marknaden om att företaget är konkurrenskraftigt. I en undersökning gjord av Naturvårdsverket 2012 svarade 90 procent av verksamhetsutövarna att de skulle utföra egenkontroll i samma utsträckning även om tillsynen helt upphörde (*Verksamhetsutövares arbete med egenkontroll*, rapport 6488, 2012).

18.5.3 Ett miljöledningssystems påverkan på tillsynen

Tillsynsmyndigheterna har i dag ett stort utrymme för att själva avgöra vilka tillsynsobjekt som ska tillsynas under en viss period och med vilken metod detta ska ske.

Naturvårdsverket har inom ramen för sin tillsynsvägledning framfört att det finns skäl för tillsynsmyndigheten att anta att tillsynsbehovet normalt är mindre vid företag med miljöledningssystem. Myndigheten uppmanar därför tillsynsmyndigheterna att förenkla tillsynen vid företag med miljöledningssystem, samtidigt som det framhålls att tillsynsbehovet måste avgöras från fall till fall (*Handbok om operativ tillsyn*, 2001:4).

Många, men inte alla, tillsynsmyndigheter låter i dag ett miljöledningssystem påverka tillsynen. Beträffande verksamhetsutövare som har infört ett sådant system bedöms risken för en regelöverträdelse vara lägre vilket i sin tur påverkar tillsynsmyndighetens beslut om vilka tillsynsobjekt som ska prioriteras, men också hur tillsynen i förekommande fall genomförs. Detta motiveras med att ett miljöledningssystem upplevs öka kunskaperna om miljöreglerna vilket kan antas bidra till en god ordning och reda i det interna arbetet. Ett miljöledningssystem kan därmed också påverka tillsynsavgiften i det enskilda fallet.

Som tidigare nämnts har SKL tagit fram en modell som stöd för kommunernas utformning av avgifter för tillsyn utifrån en risk- och erfarenhetsbedömning. En taxa som bygger på denna modell består av tre delar. Den första delen är en bedömning av verksamhetens risker och är ett underlag för den avgift som verksamhets-

utövaren ska betala. Den andra är en bedömning av hur verksamhetsutövaren hanterar riskerna och verksamhetens påverkan på människors hälsa och miljön. Den tredje delen ger kommunen en möjlighet att premiera verksamhetsutövare som tar ett utökat miljöansvar.

Att ett företag är anslutet till EMAS, certifierat enligt ISO 14001 eller kvalitetssäkrat enligt andra liknande system har emellertid inte bedömts utgöra ett skäl i sig för att tillsynsbehovet kan antas vara mindre eller att avgiften ska sättas ned (MÖD 2003:40). Vi ser inte att domen innebär att tillsynsmyndigheterna inte kan ta hänsyn till att en verksamhetsutövare har anslutit sig till ett miljöledningssystem vid uttaget av tillsynsavgift om det de facto har betydelse för myndighetsinsatsen.

18.5.4 Ett miljöledningssystem kan underlätta för verksamhetsutövaren att följa reglerna, men utgör inte i sig en grund för lättnad i tillsynen

Vår bedömning: Det har inte visats att behoven av tillsynen generellt sett är mindre vid företag som har ett miljöledningssystem. Men det kan vara motiverat i särskilda fall att sätta ned tillsynsavgiften.

Det finns anledning att ensa myndigheternas bedömningar när det gäller vilken betydelse ett miljöledningssystem ska ha för exempelvis tillsynens omfattning, metod och tillsynsavgift.

Skälen för vår bedömning

Tillsyn innebär bland annat en kontroll av att samhällets krav på verksamhetsutövarna är uppfyllda. Myndigheterna har tillgång till ett antal instrument för att kunna följa upp och säkerställa efterlevnaden av de krav som gäller. Den tillsynen kan inte ersättas av företagsinterna miljöledningssystem eller annat arbete som syftar till ett ansvarsfullt företagande.

Det finns inga evidensbaserade studier som visar att ett miljöledningssystem i sig leder till att en verksamhetsutövare följer lagstiftningen i större utsträckning än de som inte är anslutna till ett sådant

system. I en studie från Umeå universitet jämförs exempelvis förbättringstakten på miljöområdet hos tillståndspliktiga företag. Forskaren konstaterade att miljöledningssystem inte gör miljöarbetet bättre eller bidrar till högre regelefterlevnad, varför det inte ansågs finnas skäl för tillsynsmyndigheterna att prioritera ned tillsynen till följd av att verksamhetsutövaren anslutit sig till ett miljöledningssystem. Ett av problemen visade sig vara att det saknas incitament för revisionsorganen att straffa företag som inte följer miljöreglerna (Thomas Zobel, *Effekter av miljöledingssystem på företags miljöprestanda och behovet av miljötillsyn,* 2009).

Det finns inte heller studier som visar på att behovet av insatser från tillsynsmyndigheterna är generellt mindre vid företag med miljöledningssystem än vid andra företag. Miljöbalkskommittén framförde bland annat i ett delbetänkande att verksamhetsutövare med miljöledningssystem även fortsättningsvis har ett behov av råd och stöd i tolkningen av miljölagstiftningen och ibland drabbas precis som andra verksamhetsutövare av haverier, oförutsägbara händelser, slarv och omgivningsstörningar (SOU 2002:50, s. 198 f.).

I de länder där det införts lättnader i tillsynen för verksamhetsutövare med miljöledningssystem har detta föregåtts av noggranna överväganden och anpassningar emellan tillsynsverksamhet och miljöledningssystem. Det är således inget som händer av sig själv (Sniffer 2013, *New opportunities to improve environmental compliance outcomes using certified EMSs,* IMPEL *Compliance Assurance through Company Compliance and Environmental Management Systems,* 2014). Vi ställer oss emellertid tveksamma till att en sådan anpassning låter sig göras inom miljöområdet i Sverige med hänsyn till att miljöbalkens regler innehåller ett stort utrymme för bedömningar i det enskilda fallet. Det är då svårt att överföra miljöbalkens bestämmelser till standardiserade krav i ledningssystem.

Mot denna bakgrund finns inte anledning att inom ramen för denna utredning, som avser tillsyn och sanktioner för att åstadkomma en regelefterlevnad, föreslå en författningsreglerad generell lättnad i tillsynsavgiften eller av annat slag för företag som har ett miljöledningssystem.

Vi bedömer dock att miljöledningssystem och annat strukturerat miljöarbete har betydelse för tillsynen av regelefterlevnaden, men som en av många parametrar för hur man gör en riskbedömning och bestämmer tillsynens innehåll. Företag med miljöledningssystem har

sannolikt en god struktur på sitt miljöarbete och en bra ordning när det gäller ansvarsfördelning och dokumentation. Det främjar en medvetenhet och systematik i arbetet med miljöfrågor bland organisationer som är anslutna. Förekomsten av ett miljöledningssystem torde därför kunna ha betydelse för planeringen och genomförandet av tillsynen. Även om behovet av insatser från tillsynsmyndigheterna inte generellt är mindre vid företag med miljöledningssystem än vid andra företag kan det i särskilda fall vara motiverat att sätta ned avgiften. I de fall timtaxa tillämpas leder färre nedlagda timmar med automatik till lägre avgift vilket gynnar företag med god ordning.

Vi anser att det finns skäl att ensa tillsynsmyndigheternas bedömningar när det gäller vilken betydelse ett miljöledningssystem ska ha i prioritering, genomförande och avgift på tillsynen. Vi kan inte hitta några sakliga skäl till att tillsynsmyndigheterna ska hantera frågan på olika sätt (se exempelvis Näringslivets Regelnämnd *Miljöfarlig verksamhet – Tillämpning, avgifter, tillsyn och samordning*, 2016, s. 24 f.). I detta betänkande lämnar vi förslag i syfte att bidra till att mer enhetliga metoder för riskbedömningar tas fram. Vid framtagandet av dessa metoder bör det förhållandet att ett tillsynsobjekt är anslutet till ett miljöledningssystem beaktas.

Vi noterar avslutningsvis att man också kan tänka sig lättnader i tillsynsavgiften för att stimulera införandet av miljöledningssystem om det kan förväntas leda till ett bättre miljöarbete oavsett regelefterlevnaden. I förarbetena till miljöbalken skriver regeringen att lagstiftningen ska utgöra ramen och plattformen från vilken olika verksamhetsutövare ska formulera egna miljöpolitiska strategier. Tanken sägs vara att lagstiftningen ska inspirera verksamhetsutövare att tänka och handla så att de föregriper lagstiftningens obligatoriska krav (prop. 1997/98:45, del 1, s. 161). Sådana överväganden ligger utanför vårt uppdrag. Vi vill dock peka på att det måste noga analyseras vilka effekter på finansieringen av tillsynen en nedsättning av avgiften kan få och övervägas om det finns effektivare åtgärder för att stimulera till frivilliga åtaganden utan att det riskerar medföra att miljöreglerna inte följs.

19 Kompletterande åtgärder till tillsynen

I uppdraget ingår att analysera om tillsynen bör kompletteras med andra åtgärder, till exempel ekonomiska incitament, information från myndigheter eller frivilliga åtaganden, för att miljöreglerna ska få ett bättre genomslag.

Som tidigare påpekats syftar tillsyn till att åstadkomma regelefterlevnad, det vill säga att styra beteenden. Det är väl känt att vilka drivkrafter som styr beteenden är mycket individuellt. Vilka åtgärder som ligger inom ramen för en myndighet att kunna vidta begränsas emellertid av regelverket och den statliga värdegrunden. Miljöbalkens regler ska tillämpas för att bidra till en hållbar utveckling som tydliggörs i miljökvalitetsmålen och utgör ett verktyg bland flera för att nå dessa mål. Balken ska alltså tillämpas i kombination med andra styrmedel. Det ligger emellertid inte inom ramen för vårt uppdrag att utreda vad som kan göras för att stimulera det miljöstrategiska arbetet i allmänhet. Vi ser som vår uppgift i utredningen att behandla tillsynen över regelverket och sanktionssystemet och avgränsar därför våra resonemang om kompletterande åtgärder till miljötillsynen till att kort beskriva vad vi anser att det kan vara samt möjligheter att använda ackreditering, som vi ser som särskilt intressant, som stöd inom och komplement till tillsynen.

I det föregående kapitlet har vi dessutom behandlat frågan om det finns anledning att införa lättnader, som är ett ekonomiskt incitament, för verksamhetsutövare med ett miljöledningssystem (avsnitt 18.5).

19.1 Vad är en kompletterande åtgärd?

En kompletterande åtgärd är en åtgärd som vid sidan om tillsynen bidrar till att uppnå samma sak som tillsynen, nämligen att se till att verksamhetsutövare följer lagstiftningen. En sådan kan användas för att det mer effektivt påverkar verksamhetsutövares beteende, är kostnadseffektivt eller för att det minskar störningarna och påfrestningarna för den verksamhet som kontrolleras. Åtgärden behöver inte utföras av en myndighet, men det kan vara så. I andra fall kan en annan aktör visa sig ha större möjligheter att påverka en verksamhetsutövares beteende.

Det finns flera faktorer som påverkar verksamhetsutövarens vilja och förmåga att följa miljölagstiftningen. Att miljöreglerna är kända är i många fall en förutsättning av betydelse för att de följs. Den som berörs av reglerna, verksamhetsutövare och enskilda, måste dessutom förstå vad miljöreglerna kräver och vara motiverad att följa dessa. En generell respekt för att följa regler i allmänhet kan här spela in, men också att man förstår hur beteenden som bestämmelserna reglerar påverkar miljön. Av betydelse är dessutom att det är rimligt enkelt att följa reglerna. Verksamhetsutövarna kan också påverkas av rådande normer i övrigt i samhället. Vidare kan kunder eller andra intressenter förvänta sig, eller till och med kräva, att företaget följer miljölagstiftningen. I de allra flesta fall behövs också avskräckande sanktioner eller andra negativa reaktioner mot en överträdelse för att motverka oönskade beteenden.

Informationssatsningar som syftar till att förbättra kunskapen om reglerna har visat sig vara särskilt viktiga för små och medelstora företag. Rädsla för att miljöbrott ska upptäckas vid tillsynsbesök ser däremot inte ut att vara en stark drivkraft för dessa företag. Erfarenheter visar att det är effektivt att använda digitala lösningar för att kommunicera och ta hjälp av den teknik som finns. Det finns exempel på nationella och europeiska myndigheter som använder sig av Twitter, Facebook och You-Tube för att sprida information. Eller så har särskilda webbplatser inrättats för att sprida information och kunskap (IVL, *Miljömålsstyrd tillsyn*, 2008, IMPEL, *Exploring the Use and Effectiveness of Complementary Approaches to Inspection for Ensuring Compliance*, 2012, OECD, 2014).

Tillsynsmyndigheternas information och andra åtgärder som syftar till att underlätta för verksamhetsutövaren att följa miljöreglerna in-

går i tillsynsbegreppet. Det kan emellertid även finnas anledning för tillsynsvägledande myndigheter att ta initiativ till att göra information tillgänglig för verksamhetsutövare. OECD noterar exempelvis i sin senaste granskning av Sveriges miljöpolitik att det inte finns någon särskild webbplats där de små och medelstora företagen kan hitta branschspecifik information. Det är värt att notera att webbplatsen www.sverigesmiljomal.se har tillkommit efter OECD:s rapport. Den innehåller bland annat information till små och medelstora företag om hur de praktiskt kan arbeta för att nå miljömålen.

Vi konstaterar att kompletterande åtgärder kan bidra till att miljöreglerna får ett bättre genomslag. Det bör vara upp till varje tillsynsvägledande myndighet att ta ställning till vilka metoder som är mest effektiva för att säkerställa att miljöreglerna följs inom sitt ansvarsområde. Det kan också vara värt att framhålla att det finns forskning och goda erfarenheter som man bör ta tillvara.

19.2 Vad är ackreditering?

Ackreditering är ett formellt erkännande att en organisation har kompetens att utföra vissa specificerade uppgifter inom provning, kontroll och certifiering. Det är i dag ett internationellt system som tillämpas i ett stort antal länder.

Inom EU finns en gemensam lagstiftning som innehåller krav för ackreditering (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav på ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter). Nationella regler finns bland annat i lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll och förordningen (2011:811) om ackreditering och teknisk kontroll.

Fyra typer av ackrediterade organ

Det finns fyra huvudsakliga typer av ackrediterade organ. *Ackreditering av laboratorier* kan avse laboratorier som erbjuder provning eller spårbar kalibrering. Det kan handla om tester som genomförs för att kontrollera kvalitet och tillförlitlighet. I dag genomförs tester på exempelvis avgaser, buller, jordkvalitet och luftföroreningar. Det

kan också vara fråga om kontroll av olika mätinstrument för att se hur rätt det visar, dvs. kalibrering.

Ackrediterade kontrollorgan: arbetar med att utföra besiktningar. Sådana organ kontrollerar i dag hissar och lyftanordningar, farligt gods och byggmaterial. Oljecisterner ska också besiktigas av ett ackrediterat kontrollorgan för att säkerställa att skötsel, drift och underhåll hanteras korrekt och att alla krav uppfylls.

Ackrediterade certifieringsorgan: certifiering innebär att en organisation, produkt eller person bedöms uppfylla alla krav som ställs i en standard eller annat normerande dokument. Ett certifieringsorgan bedömer om kraven är uppfyllda. Det finns på olika områden. Sedan år 2015 kan exempelvis vårdgivare inom äldreomsorg välja att certifiera sig mot en kvalitetsstandard. En certifiering av livsmedel kan också ge rätt att använda den märkning som är kopplad till standarden, exempelvis EU-ekologiskt, KRAV eller Sigill. Det kan också handla om att kontrollera företags ledningssystem enligt exempelvis ISO 14001 och EMAS. Ett exempel på ett område med krav på personcertifiering gäller fluorerade växthusgaser där det ställs krav på den som arbetar med utrustning som innehåller sådana gaser.

Ackrediterade verifieringsorgan: verifieringsorgan har till exempel i uppgift att verifiera att upprättade rapporter över företags växthusgasutsläpp är korrekta.

Swedac ackrediterar

Sveriges nationella ackrediteringsorgan (Swedac) ackrediterar laboratorier, certifieringsorgan, kontrollorgan och verifieringsorgan. För att bli ackrediterad prövas kompetens, rutiner och metoder så att alla kvalitetskrav uppfylls enligt en standard. Därefter kontrollerar Swedac regelbundet att företaget fortsätter att leva upp till kraven för sin ackreditering.

Frivillig och obligatorisk ackreditering

Inom vissa områden är ackreditering obligatoriskt. Ett företag som bedriver fordonsbesiktning eller utför hissbesiktning måste exempelvis vara ackrediterat. Kraven framgår i dessa fall av en författning.

Inom andra områden, till exempel för medicinska laboratorier eller kalibreringslaboratorier, är ackreditering frivillig och fungerar som en kvalitetsstämpel. Det är inte heller något lagkrav att ett företags ledningssystem för kvalitet eller miljö ska vara certifierat, även om kundernas krav i praktiken kan göra det till ett måste för verksamheten.

En tillsynsmyndighet har möjlighet att under vissa omständigheter förelägga en verksamhetsutövare i ett enskilt fall att se till att undersökningar utförs av en oberoende ackrediterad provtagare (MÖD 2011:45, Mark- och miljööverdomstolens dom i nr M3246-15).

19.3 Ackreditering kan bidra till att miljöreglerna får ett bättre genomslag

Vår bedömning: Såväl frivillig som obligatorisk ackreditering kan bidra till en mer effektiv och enhetlig tillsyn.

Ackreditering kan också hjälpa verksamhetsutövaren att fullgöra sina skyldigheter enligt balken och därigenom bidra till att miljöreglerna får ett bättre genomslag.

Skälen för vår bedömning

Tillsyn innebär bland annat en kontroll av att samhällets krav på verksamhetsutövarna är uppfyllda. Myndigheterna har tillgång till ett antal instrument för att kunna följa upp och säkerställa efterlevnaden av de krav som gäller. Ackreditering kan inte ersätta tillsynen, men väl bidra till att den blir mer effektiv och enhetlig. Den kan också hjälpa verksamhetsutövaren att säkerställa att det blir rätt.

I dag finns krav på obligatorisk ackreditering inom några områden och vi bedömer att det skulle kunna utvecklas inom fler. När det finns ett obligatoriskt krav på ackreditering, till exempel att cisterner ska besiktigas av ett ackrediterat organ, kommer myndigheternas tillsyn att avse att sådan besiktning har skett. Behovet av inspektioner på plats kan minska vilket frisätter resurser som därmed kan läggas på andra typer av tillsynsobjekt där behovet av tillsyn är större. En ackreditering bidrar också till att bedömningar sker på ett enhetligt sätt.

Den som överväger att införa eller lämna förslag på att det ska införas obligatoriska krav på ackreditering bör undersöka marknaden och säkerställa att det kommer att finnas ackrediteringsorgan som är villiga att åta sig uppgiften. Man bör även ta hänsyn till att ett krav på ackreditering kan ge oavsiktliga signaler. Även om ackreditering i första hand ska användas för att minska behovet av tillsyn kan nya krav på ett förfarande med en tredjepartskontroll och ökad rapportering ge signaler om att området har hög prioritet hos regeringen och leda till att tillsynsmyndigheter avsätter ytterligare resurser för tillsynen.

Det är inte heller säkert att ackreditering leder till minskade kostnader för staten. Även om tillsynsbehovet enligt miljöbalken minskar kan ett annat tillsynsbehov uppstå. Det finns en risk att det marknadsdrivna ackrediterade organet vill tillgodose kunders behov. Detta motverkas genom den kontroll som utförs av Swedac och som kan föranleda att en ackreditering dras in om inte det ackrediterade organet sköter sitt åtagande.

Verksamhetsutövare kan använda sig av ackreditering för att säkerställa att det blir rätt från början, innan tillsyn utförs, som ett sätt att försäkra sig om att hen lever upp till de materiella kraven. Detta är en frivillig ackreditering som kan användas för att möta omvärldens krav. Ackreditering kan i dessa fall vara ett komplement till tillsyn som främjar ett bättre genomförande av miljölagstiftningen.

Inom vissa områden kan det dessutom finnas anledning att införa regler som innebär att om man använder ett ackrediterat organ för att säkerställa att reglerna följs eller att en föreskriven provtagning, mätning eller kontroll är korrekt utförd så ska man anses ha fullgjort det som krävs i en viss situation. Effekten är dels att verksamhetsutövaren vet att hen fullgjort sina skyldigheter på ett fullgott sätt, dels att tillsynen förenklas i de fall verksamhetutövaren använt ett sådant förfarande.

20 Rätten att vara passiv

Verksamhetsutövarnas egenkontroll och uppgiftsskyldighet är viktiga förutsättningar för att systemet i miljöbalken ska fungera. Uppgifterna ingår i underlaget för tillsynsmyndigheternas granskning och beslut och är således av stor betydelse för tillsynens genomförande.

I vissa situationer kan uppgiftsskyldigheten komma i konflikt med grundläggande rättssäkerhetskrav. Ett exempel är *rätten att vara passiv*, som ryms i begreppet rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen). Frågan behandlades av Miljöbalkskommittén utan att det ledde till några författningsförslag (SOU 2004:37). Advokatsamfundet har nu uppmanat Miljötillsynsutredningen att kritiskt granska Miljöbalkskommitténs slutsatser.

I detta kapitel undersöker vi om det finns anledning att med hänsyn till rättsutvecklingen på området göra en annan bedömning än den som Miljöbalkskommitténs gjorde. Annika K. Nilsson, Uppsala universitet, har på uppdrag av utredningen belyst rättsutvecklingen i svensk, norsk och dansk rätt och på EU-nivå för att ge oss ett underlag för våra överväganden. Hennes promemoria har förts in som en bilaga i detta betänkande (bilaga 2).

När det i det följande talas om rätt för *enskilda* avses både fysiska och juridiska personer. I de fall det finns anledning att göra skillnad mellan dessa anges detta särskilt. Som vi tidigare redogjort för utgår vi dessutom från att en miljösanktionsavgift är att betrakta som straff i Europakonventionens mening (avsnitt 4.4.2). Det innebär att straffrättsliga förfaranden likställs med förfaranden som syftar till att påföra en verksamhetsutövare en miljösanktionsavgift.

20.1 Europakonventionen och rätten till en rättvis rättegång

Var och en som är misstänkt för brott garanteras flera processuella rättigheter som inte är unika för den svenska rättsordningen. Tvärtom betraktas flera av dem som grundläggande mänskliga rättigheter och behandlas i internationella konventioner och andra rättsakter, Det ifrågasätts emellanåt om Sverige fullt ut lever upp till dessa.

En grundläggande rättighet är rätten till en rättvis rättegång. Den garanteras bland annat genom artikel 6 i Europakonventionen. En viktig del i detta är enligt Europadomstolens praxis att en misstänkt person har rätt att *förhålla sig passiv* under förfaranden som avser prövning av anklagelser för brott (se exempelvis Funke mot Frankrike, p. 44, John Murray mot Storbritannien, p. 45–58).

Bedömningen av om en rättegång är att anse som rättvis eller inte görs mot bakgrund av rättegången i dess helhet, alltså först efter att rättegången är slut (Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2012, s. 259).

Rätten att vara passiv har betydelse för egenkontrollen och uppgiftsskyldigheten enligt miljöbalken

Rätten att vara passiv kan sägas bestå av rätten att tiga (*the right to silence)* och rätten att inte vittna mot sig själv (*the right not to incriminate oneself*). Det är alltså åklagaren som ska bevisa att den tilltalade är skyldig. Den misstänkte behöver inte bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom att göra erkännanden, medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Hen behöver inte heller uttala sig eller på andra sätt underlätta åklagarens arbete (Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis,* 2012, s. 299 f.).

Rätten att vara passiv har särskilda följder på områden som i stor utsträckning bygger på att enskildas egna uppgifter inhämtas och läggs till grund för olika beslut. Miljörätten är ett sådant område. Systemet skulle inte fungera om det byggde på frivillighet varför uppgifterskyldigheten är sanktionerad på olika sätt. En verksamhetsutövare som inte lämnar in sin miljörapport kan exempelvis bli skyldig att betala en miljösanktionsavgift. I andra fall kan tillsynsmyndigheten vid vite förelägga en verksamhetsutövare att ge in uppgifter

eller göra vissa undersökningar av verksamheten (SOU 2004:37, s. 295).

Egenkontrollens och uppgiftsskyldighetens förhållande till rätten att vara passiv kan aktualiseras i olika faser i förfarandet. Vi behandlar två situationer där tillsynsmyndigheterna behöver vara särskilt vaksamma, nämligen när den begär in uppgifter från enskilda vid äventyr av vite och när den beslutar om miljösanktionsavgift där den enda bevisningen kan anses ha tvingats in av tillsynsmyndigheten.

Rättigheten aktualiseras när någon är anklagad för brott, men myndigheterna kan behöva ta hänsyn till rätten även innan dess

För att rättigheterna ska träda in måste den enskilda personen vara *anklagad för brott*. Av Europadomstolens praxis framgår att en person generellt sett anses ha blivit anklagad för ett brott när någon myndighetsåtgärd vidtas som leder till att den enskilda personens situation påverkas på grund av brottsmisstanken. Anklagelse för brott i Europakonventionens mening är liksom andra begrepp i konventionen ett autonomt begrepp. Tolkningen av begreppet ska därmed vara sådan att den är oberoende av hur motsvarande begrepp tolkas i de nationella rättssystemen. Avgörande är därmed inte när det föreligger en anklagelse för brott enligt svensk rätt. Vanligtvis anses brytpunkten ligga vid det officiella underrättandet av brottsmisstanken. Underrättelsen kan ske genom att personen i fråga anhålls eller häktas eller att förundersökning inleds mot hen.

Med officiell underrättelse jämställs även andra åtgärder som markerar att det finns en misstanke om brott och som på liknande sätt påverkar en enskild på grund av en sådan misstanke. I fallet Janosevic m.fl mot Sverige ansåg Europadomstolen att en av de klagande skulle anses anklagad för brott när han erhållit den revisionspromemoria som skattemyndigheten upprättat och där det föreslogs att han skulle påföras skattetillägg. Övriga klagande ansågs anklagade i samband med att de tog emot Skattemyndighetens överväganden om att påföras skattetillägg (domen refererades också i SOU 2004:37, s. 297).

Europadomstolen har också gett uttryck för att en anklagelse inte får vara för avlägsen i tiden. I målet Weh mot Österrike var det fråga om en utredning om hastighetsförseelse där föraren inte hade

identifierats i samband med händelsen. Enbart den omständigheten att fordonets ägare som inledande åtgärd hade förelagts att uppge förarens namn och adress innebar inte att ägaren hade blivit anklagad för brott. Sambandet mellan uppgiftsskyldigheten och ett eventuellt framtida åtal mot Weh för hastighetsförseelse ansågs alltför avlägset (p. 55, se också SOU 2017:17, s. 56 och 121).

Miljöbalkskommittén bedömde i sitt betänkande att det inte är alldeles lätt att avgöra när någon ska anses vara anklagad för brott mot miljöbalken. Kommittén ansåg emellertid att tidpunkterna för anmälan enligt 26 kap. 2 § miljöbalken respektive kommunikation enligt 30 kap. 3 § andra stycket miljöbalken borde kunna utgöra hållpunkter för tillsynsmyndigheternas verksamhet. Det innebar inte enligt kommitténs mening att en tillsynsmyndighet kan avvakta med brottsanmälan eller kommunikation i syfte att dessförinnan kunna framtvinga uppgifter. Har utredningen lett till en konkret misstanke mot en enskild och dröjer myndigheten med att anmäla eller kommunicera har den relevanta tidpunken ändå inträtt (SOU 2004:37, s. 298 f.).

Om det aldrig uppstår en anklagelse om brott aktualiseras inte rätten att vara passiv. Det kan naturligtvis vara svårt att veta om det kommer att ske på förhand. Myndigheterna måste därför ibland ta hänsyn till rätten att vara passiv *innan* en anklagelse om brott uppstår eftersom uppgifterna i ett senare läge kan komma att användas mot den enskilda i ett straffrättsligt förfarande. Detta ställer särskilda krav på myndigheternas agerande (SOU 2017:17, s. 129).

För att rättigheterna ska träda in krävs också att de efterfrågade uppgifterna har ett samband med den misstänkta gärningen och att det är fråga om uppgifter som myndigheterna själva kan utkräva med någon form av tvångsmedel. I Funke mot Frankrike, hade klaganden, som var misstänkt för valutabrott, ålagts vid vite att till myndigheterna överlämna handlingar om sina tillgångar i utlandet. Europadomstolen ansåg att detta stred mot artikel 6.1 eftersom föreläggandet innebar att man försökt tvinga klaganden att tillhandahålla bevis om brott som de misstänktes ha begått (p. 44). I Chambaz mot Schweiz hade en person som var misstänkt för brott dömts till böter för att han inte tillhandahållit vissa dokument. Eftersom dokumenten kunde styrka brottsmistankarna fann Europadomstolen att det inte var förenligt med artikel 6.1 att tvinga honom att lämna över dem (Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 299 f.).

Rätten att vara passiv är inte absolut utan hänsyn ska tas till omständigheterna i varje enskilt fall

Rätten att vara passiv är inte absolut utan kan begränsas och inskränkas. Den kan till exempel påverkas av vilka syften den aktuella regleringen har och vad som står på spel i det enskilda fallet.

I fallet Jalloh mot Tyskland utvecklade domstolen kriterier för när rätten att vara passiv har kränkts (p. 100–117). I O'Halloran och Francis mot Förenade kungariket utvecklade Europadomstolen sitt resonemang. Två personer, O'Halloran och Francis, som var ägare till bilar hade med stöd av gällande lagstiftning tvingats lämna uppgifter om de personer som misstänktes för att ha framfört bilen i för hög hastighet. O'Halloran hade svarat att det var han själv som varit förare och han dömdes således för hastighetsöverträdelse till böter. Francis, däremot, lämnade inte någon uppgift om föraren och dömdes därför till böter för att han underlåtit att lämna uppgifterna. Europadomstolen anförde inledningsvis att rätten att vara passiv inte är en absolut rättighet och att hänsyn måste tas till omständigheterna i varje särskilt fall.

> [I]n order to determine whether the essence of the applicants' right to remain silent and privilege against self-incrimination was infringed, the Court will focus on the nature and degree of compulsion used to obtain the evidence, the existence of any relevant safeguards in the procedure, and the use to which any material so obtained was put (p. 55).

Av betydelse var graden och arten av det tvång som utövades, tillgången till rättsliga garantier och hur de upplysningar som lämnades skulle användas. O'Halloran och Francis hade visserligen utsatts för ett direkt rättsligt tvång, men det var enligt Europadomstolens mening rimligt att bilägare i *trafiksäkerhetens intresse* underkastades särskilda regler.

> The court notes that although both the compulsion and the underlying offences were criminal in nature, the compulsion flowed from the fact […] that all who own or drive motor cars know that by doing so they subject themselves to a regulatory regime. This regime is imposed not because owning or driving cars is a privilege or indulgence granted by the State but because the possession and use of cars (like, for example, shotguns) are recognised to have the potential to cause grave injury (p. 57)

Domstolen fann att det tvång som använts var av begränsat slag. Uppgiftsskyldigheten stäckte sig inte längre än till en skyldighet att upplysa om förarens identitet. Straffet i fråga var begränsat och syftet ett viktigt allmänt intresse. Det fanns också andra bevis mot dem. O'Hallorans erkännande var visserligen centralt men inte den enda bevisningen, eftersom fotografiet från fartkameran utgjorde viktig bevisning. Rätten till en rättvis rättegång hade mot denna bakgrund inte kränkts (p. 53–62).

Rätten att vara passiv har också ansetts kunna ge vika när det är fråga om att avvärja fara mot liv och hälsa (SOU 2017:17, s. 123).

20.2 Den nuvarande regleringen

20.2.1 Europakonventionen är en del av svensk rätt

Europakonventionen är, med de tillägg till konventionen som gjorts genom dess tilläggsprotokoll, svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Europakonventionen har fått en särskild betydelse i svensk rätt genom att det uttryckligen framgår av regeringsformen att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen (2 kap. 19 § regeringsformen).

Det finns flera regler i rättegångsbalken som bidrar till att upprätthålla rättigheterna. Här kan nämnas som exempel att när en förundersökning har kommit så långt att en person skäligen misstänks ha begått ett brott ska denne vid ett förhör underrättas om misstanken (23 kap. 18 § rättegångsbalken). Om en person hörs utan att vara misstänkt och det under förhöret uppstår en skälig misstanke, ska förhöret avslutas och personen underrättas om misstanken. Sedan den 1 juni 2014 gäller att den som skäligen misstänks för brott i samband med underrättelse om misstanken även ska underrättas om rätten att inte behöva yttra sig (12 § förundersökningskungörelsen, 1947:948, Ds 2013:18).

Utanför de straffprocessuella bestämmelserna i rättegångsbalken finns däremot inga generella regler om denna rätt. På skatteområdet har frågan om framtvingandet av uppgifter varit föremål för särskilda överväganden. Sedan 1998 gäller ett uttryckligt förbud mot att vid vite förelägga en skattskyldig som är misstänkt för brott att medverka i utredningen av en fråga som har samband med

den gärning som brottsmisstanken avser (44 kap. 3 § skatteförfarandelagen, 2011:1244). Liknande bestämmelser finns i 7 kap. 6 § tullagen (2016:523), 7 kap. 5 § lagen om utsläppsrätter (2004:1199) och 26 kap. 27 § skollagen (2010:800).

I övrigt är det en fråga för tillsynsmyndigheterna att med hänsyn till Europakonventionen tillämpa sina möjligheter att förelägga vid vite.

Det finns inte några direkta uttalanden i förarbetena till miljöbalken om de intressekonflikter som tillsynsåtgärder enligt miljöbalken kan få gentemot rätten att vara passiv. Mark- och miljööverdomstolen har emellertid i en dom från 2004 tagit ställning till hur ett föreläggande från länsstyrelsen om att mäta in en grustäkt måste vara utformat för att vara förenligt med Europakonventionen (MÖD 2004:64). Med hänsyn till att föreläggandet inte förenats med ett vite, ansåg domstolen att föreläggandet inte kunde anses innefatta ett sådant framtvingande av uppgifter som skulle medföra att det strider mot rätten att förhålla sig passiv.

I Naturvårdsverkets handböcker om operativ tillsyn (2001:4) och handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift (2001:1) går också att läsa att rätten att vara passiv har betydelse för hur långt en tillsynsmyndighet får gå när det gäller att begära in uppgifter från verksamhetsutövare. Avgörande bör enligt myndigheten vara i vilket syfte uppgiften efterfrågas. Är det primära syftet att tillsynsmyndigheten ska kunna vidta åtgärder för människors hälsa och miljön bedömer Naturvårdsverket att det är förenligt med rätten att vara passiv att förelägga vid vite även om det samtidigt kan komma fram uppgifter som kan vara besvärande för den enskilde (Handbok 2001:4, s. 110 f., och 2001:1, s. 43 f.).

20.2.2 Norsk och dansk rätt

Vid tiden för Miljöbalkskommitténs betänkande pågick en diskussion i våra grannländer Danmark och Norge om hur rätten att vara passiv skulle säkerställas. Miljöbalkskommittén redogjorde för de förslag som då nyligen hade lämnats till respektive lagstiftare (SOU 2004:37, s. 295 f.). I detta avsnitt beskriver vi kort hur Norge och Danmark har valt att hantera frågan. Det är emellertid inte möjligt att rakt av tillämpa erfarenheterna på svenska förhållanden eftersom det kan

finnas andra rättssäkerhetsgarantier i respektive system som påverkar bedömningen om en rättvis rättegång.

Norsk rätt

I Norge ska det införas en bestämmelse om att myndigheterna ska informera om rätten att vara passiv (48 § förvaltningsloven).

> I sak om administrativ sanksjon skal forvaltningsorganet gjøre parter som det er aktuelt for, oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Orienteringsplikten gjelder ikke der parten må antas å være kjent med at det kan foreligge en slik rett.

De norska tillsynsmyndigheterna är till skillnad från de svenska inte skyldiga att anmäla misstankar om brott till polisen eller inleda ett förfarande om sanktionsavgifter. Det är i stället upp till tillsynsmyndigheten att besluta om lämplig åtgärd. Om myndigheten behöver information för att vidta åtgärder för att skydda människors hälsa eller miljön kan de begära in informationen och sedan avstå från att anmäla en överträdelse om ett de bedömer att ett straffrättsligt förfarande skulle kunna kränka rätten att vara passiv.

Dansk rätt

I Danmarks nya rättssäkerhetslag, (4 kap. 10 § lov om retssikkerhed ved forvaltnings anvendelse av tvångsingreb og oplysningspligter), anges följande

> Hvis der er konkret mistanke om, at en enkeltperson eller juridisk person har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf, gælder bestemmelser i lovgivningen m.v. om pligt til at meddele oplysninger til myndigheden ikke i forhold til den mistænkte, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.
>
> I forhold til andre end den mistænkte gælder bestemmelser i lovgivningen m.v. om pligt til at meddele oplysninger, i det omfang oplysningerne søges tilvejebragt til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

> En myndighed skal vejlede den mistænkte om, at vedkommende ikke har pligt til at meddele oplysninger, som kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse. Hvis den mistænkte meddeler samtykke til at afgive oplysninger, finder reglerne i § 9, stk. 4, 2. og 3. pkt., tilsvarende anvendelse.
>
> Den mistænkte kan meddele samtykke til anvendelse af en oplysningspligt over for andre med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for en straffesag mod den mistænkte. Reglerne i § 9, stk. 4, 2. og 3. pkt., finder tilsvarende anvendelse

I vägledning från Miljøstyrelsen anges att med ”konkret misstanke” avses i praktiken att myndigheten har anmält handlingen till polisen eller i vart fall överväger en sådan anmälan. Bestämmelsen gäller även om upplysningarna behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten kan däremot kräva in uppgifter om myndigheten *inte* tänker anmäla (Vejledning om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet, Miljøstyrelsen, nr 7, 2005).

20.3 Det bör vidtas åtgärder för att öka medvetenheten om rätten att vara passiv

Vår bedömning: Det är angeläget att regeringen tar ett samlat grepp om frågan om hur det ska säkerställas att rätten att vara passiv inte kränks.

Vad avser miljötillsynen finns skäl att vidta åtgärder för att säkerställa att tillsynsmyndigheter vet hur de ska agera så att inte enskildas rättigheter kränks. Vi förordar att en informationsskyldighet om rätten att vara passiv införs i miljötillsynsförordningen.

Skälen för vår bedömning

Frågan om vitesförbud för att tillgodose rätten att vara passiv bör hanteras i ett sammanhang, men anpassas till varje rättsområde

Tillsynsmyndigheten kan av olika skäl behöva hämta in olika uppgifter för sin tillsynsverksamhet. I vissa fall finns anledning att ta fram ett underlag utifrån det faktum att en verksamhetsutövare bedriver en verksamhet som typiskt sett, eller i det enskilda fallet,

innebär risker för människors hälsa eller miljön. Det kan ske genom exempelvis ett föreläggande om att ge in vissa uppgifter eller handlingar, eller göra vissa undersökningar (26 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken).

Miljöbalkens bestämmelser om uppgiftsskyldighet är i sig inte oförenliga med Europakonventionen. I vissa situationer kan emellertid framtvingande av uppgifter komma att stå i strid med rätten att vara passiv. Det som kan vara kritiskt är framför allt att förena ett föreläggande med vite. Tillsynsmyndigheten är emellertid oförhindrad att efterfråga uppgifterna utan ett föreläggande, besluta om ett föreläggande utan vite eller förelägga andra än den misstänkte att vid vite lämna ut de uppgifter som behövs. Om medverkan sker frivilligt är det inte heller några problem (skr. 2009/10:70, s. 48, SOU 2004:37, s. 300, MÖD 2004:64).

Fråga är om detta är något som uttryckligen bör framgå av miljöbalken. Europakonventionen gäller som svensk lag i Sverige. Tillsynsmyndigheterna ska därmed i all myndighetsutövning ta hänsyn till om en viss åtgärd kan innebära en konflikt med rätten att vara passiv. Det finns trots det uppenbara fördelar för både tillsynsmyndigheten och andra som berörs av uppgiftsskyldigheten om det är tydligt när det inte är tillåtet att förelägga vid hot om vite. En särskild reglering i miljöbalken skulle uppnå en sådan tydlighet.

Frågan har berörts i tidigare utredningar. Miljöbalkskommittén bedömde att det inte var lämpligt med ett vitesförbud i miljöbalken. Frågan om hur rätten att vara passiv ska säkras ansågs inte vara unik för miljörätten varför förhållningssättet skulle vara lika inom de olika förvaltningsrättsliga områdena. Kommittén förespråkade mot denna bakgrund att en sådan regel borde införas i någon av de för förvaltningen generellt gällande regleringarna (SOU 2004:37, s. 302). Regeringen har godtagit den bedömningen även om frågan förbigås med tystnad (prop. 2005/06:182).

Tillsynsutredningen var inne på samma linje och föreslog en generell bestämmelse som begränsade möjligheten att i samband med tillsyn utfärda ett föreläggande att vid vite medverka i utredningen om det finns anledning att anta att den objektsansvarige har begått en gärning som är belagd med straff eller för vilken sanktionsavgift kan beslutas (SOU 2004:100, s. 302). Regeringen menade då att det krävdes ytterligare analyser för att kunna avgöra *hur och var* en begränsning av tillsynsmyndigheternas möjligheter att vid vite före-

lägga någon att medverka i utredning av verksamhet som kan föranleda straff eller sanktionsavgift ska regleras (skr. 2009/10:70, s. 47 f.).

Utredningen om vissa straffprocessuella frågor synes i ett färskt delbetänkande (2017:17) anse att det förmodligen inte behövs ytterligare vitesförbud, vare sig i miljöbalken eller i en allmän förvaltningsrättslig lagstiftning. Utredningen skriver att svensk rätt förefaller ha anpassats till Europakonventionen genom att myndigheterna leds in i förhållningssätt som ytterst innebär att enskildas rätt tillvaratas. I fråga om miljölagstiftningen hänvisas till den ovan refererade domen från Mark- och miljööverdomstolen (SOU 2017:17, s. 131, MÖD 2004:64). Av remissvaren framgår emellertid att JO ställer sig något tveksam till slutsatsen och förutsätter att lagstiftaren kommer att ha frågan i åtanke inför framtiden.

Vi bedömer att det är angeläget att regeringen tar ett samlat grepp om frågan om att införa vitesförbud där det krävs för att tillgodose rätten att vara passiv. Det finns skäl att vidta åtgärder för att säkerställa att enskildas rättigheter inte kränks i detta avseende genom tillsynsmyndigheters beslut enligt miljöbalken.

Vi bedömer att den praxis som finns på miljöområdet inte skapar den tydlighet som eftersträvas för att säkerställa att myndigheterna leds in i förhållningssätt som ytterst innebär att enskildas rätt tillvaratas. En osäkerhetsfaktor i sammanhanget är den förändring som Europadomstolen gjort i sina senaste pleniavgöranden Jalloh och O'Halloran. Skyddet mot självangivelse har gjorts relativt. Räckvidden avgörs mot bakgrund av en helhetsbedömning där hänsyn ska tas till flera omständigheter. Det rör sig om karaktären och graden av tvång som använts för att få fram information, allmänintressets betydelse för utredning och lagföring samt rättssäkerhetsgarantier i förfarandet. Även när förbudet i en viss situation är tillämpligt kan ändå tillämpningen av de olika faktorerna och hur den framtvingade bevisingen används i ett straffrättsligt förfarande leda till slutsatsen att kärnan i rättigheten inte har kränkts (se ett rättsutlåtande av Torbjörn Andersson och Iain Cameron, infört som bilaga 6 till SOU 2015:49). Det innebär att omfattningen av den enskildes skydd kan variera mellan olika områden och omständigheterna i det enskilda fallet.

Det är möjligt att praxis med tiden kan tydliggöra omfattningen av enskildas skydd på miljöområdet. Det rör sig emellertid om en central rättighet som väldigt få tillsynsmyndigheter i dag känner till. Rättig-

heten är inte heller allmänt känd bland verksamhetsutövare eller andra enskilda. Vi menar mot denna bakgrund att det finns skäl att vidta författningsåtgärder som syftar till att säkerställa att enskildas rätt att vara passiv inte kränks.

Ett vitesförbud skulle naturligtvis göra det tydligt för tillsynsmyndigheten hur den förväntas agera. Det vore sannolikt mycket svårt att formulera ett generellt vitesförbud som täcker in alla olika förvaltningsrättsliga områden. Det mest ändamålsenliga vore därför att analysera behovet av regler inom respektive område.

Vi ställer oss tveksamma till om ett vitesförbud är lämpligt på just miljöområdet. Det är ett relativt trubbigt instrument som skulle kunna äventyra tillsynsmyndighetens möjligheter att vidta åtgärder till skydd för människors hälsa och miljön. Det kan därför finnas anledning att överväga om andra åtgärder kan varar minst lika effektiva för att säkerställa att rätten att vara passiv inte kränks.

Vi förordar en informationsskyldighet om rätten att vara passiv när det är relevant

En sådan åtgärd skulle kunna vara att införa en särskild informationsskyldighet på miljöområdet som innebär att tillsynsmyndigheter, under vissa omständigheter, ska underrätta den mot vilken ett föreläggande om att ge in uppgifter riktats, att det *kan* finnas en rätt att inte svara på frågor eller ge in begärda uppgifter. Den skulle slå till i situationer där tillsynsmyndigheten, trots att det uppstått en misstanke om brott, behöver kunna förelägga en verksamhetsutövare vid äventyr av vite att inkomma med vissa uppgifter. Det rör sig således om fall där ett vitesförbud skulle ha inträtt på andra förvaltningsrättsliga områden, men där tillsynsmyndigheten med stöd i Europadomstolens praxis bedömer att det finns ett utrymme för att begära in uppgifterna.

En sådan informationsskyldighet skulle därmed inte påverka tillsynsmyndigheternas rätt att begära in uppgifter som de behöver för tillsynen. Den skulle däremot göra det tydligt för myndigheten att den behöver göra vissa överväganden i samband med myndighetsutövningen samtidigt som verksamhetsutövaren blir informerad om sina rättigheter.

En skyldighet att informera om rätten att vara passiv går inte att direkt härleda från vare nationell rätt eller Europakonventionen.

I de norska förarbetena till 48 § förvaltningsloven menade emellertid den norska regeringen att en sådan information skulle få betydelse i helhetsbedömningen om rätten till en rättvis rättegång kan anses har kränkts (Prop. 62L, 2015–2016, avsnitt 22).

Det bör noteras att det inte är fråga om en generell informationsskyldighet (jfr diskussion på andra områden SOU 2005:86, s. 100, prop. 2001/02:25, prop. 2002/03:106, s. 334), utan en särskild sådan som ska gälla i de fall ett föreläggande förenas med vite och den begärda informationen kan antas komma att leda till en administrativ eller straffrättslig sanktion.

En sådan bestämmelse skulle kunna införas i miljötillsynsförordningen. Det finns inte något krav på att i lag reglera skyldigheten för myndigheter att upplysa en enskild person om hens rättigheter (jfr 8 kap. 2 och 7 §§ regeringsformen). Regeringen kan därför i förordning meddela föreskrifter om sådan skyldighet för tillsynsmyndigheterna.

Det ankommer på beslutsmyndigheten att avgöra hur uppgifter som tvingats fram ska hanteras

Om bevis tvingats fram på ett sätt som strider mot rätten att vara passiv påverkar det bedömningen av om en rättegång är rättvis. Av betydelse är att bedömningen enligt artikel 6 ska omfatta förfarandet som helhet snarare än enskilda inslag i bevisföringen. Europadomstolen har inte sett det som sin uppgift att avgöra exempelvis om en viss typ av bevisning kan tillåtas eller inte. Ytterst ankommer det därför på den nationella domstolen att ta hänsyn till den misstänktes rätt till en rättvis rättegång. I det sammanhanget finns skäl att väga in hur bevisningen har skaffats fram, graden av tvång och om det finns annan bevisning. Vid kränkning av artikel 6 kan frågan om kompensation till den enskilde aktualiseras. Vid en fällande dom har kränkningen i första hand vägts in genom val och bestämning av påföljd (NJA 2011 s. 638). Även skadestånd kan bli aktuellt om det inte är möjligt att fullt ut kompensera kränkningen genom påföljdsval och påföljdsbestämning (NJA 2012 s. 1038).

Det finns inte någon uttrycklig möjlighet för en tillsynsmyndighet att ta hänsyn till enskildas rätt till en rättvis rättegång inom ramen för ett ärende om miljösanktionsavgift. Det kan därför finnas skäl att göra det tydligt för tillsynsmyndigheterna hur de ska agera

– särskilt om den framtvingande bevisningen är den enda bevisningen.

Att reglera hur uppgifter får användas som bevis framstår emellertid som främmande för svensk rättstradition som bygger på principen om fri bevisföring (SOU 2015:62, s. 131). Det skulle däremot kunna vara möjligt att införa någon form en ventil som låter tillsynsmyndigheten ta hänsyn till kränkningen vid prövningen av en miljösanktionsavgift. Ett sådant förslag kräver emellertid fler överväganden än vad som är möjliga att göra inom ramen för denna utredning.

21 Vilken sanktion ska vi välja?

I uppdraget ingår att bedöma om de principer som är styrande vid valet av sanktion är ändamålsenliga och undersöka om det finns gärningar i 29 kap. miljöbalken som bör föras in i systemet med miljösanktionsavgifter. Vi ska särskilt rikta in oss på de straffbestämmelser som gäller överträdelser av kemikalielagstiftningen, men får också lämna förslag som rör övriga straffbestämmelser.

En *sanktionsväxling* innebär att en befintlig straffsanktion byts ut mot en annan sanktion av repressiv karaktär, exempelvis en miljösanktionsavgift.

21.1 Bakgrund

21.1.1 Sanktioner och deras olika syften

En kriminalisering syftar till att motverka ett oönskat beteende. En sådan styrning kan emellertid ske också på andra sätt, exempelvis genom ekonomiska styrmedel eller administrativa sanktioner. Genom en kriminalisering tar lagstiftaren ställning till att förfarandet är så förkastligt att det bör stämplas som brottsligt (SOU 1992:61, s. 104). Straff är samhällets mest ingripande och kraftfulla medel mot oönskade beteenden.

Ingripanden vid tillsyn har inte enbart ett bestraffande syfte. De har oftast en reparativ eller framåtsyftande funktion. *Vite* är ett ekonomiskt tvångsmedel som används först och främst för att rätta till ett rådande missförhållande men också för att förebygga en eventuell överträdelse i framtiden. Det är däremot inte möjligt att använda vite för att komma till rätta med överträdelse av engångsnatur som endast inträffar momentant. *Miljösanktionsavgift* ligger nära straffet på så sätt att den har en repressiv funktion och används för redan inträffade händelser. Sanktionsavgifter används främst

när det anses angeläget att, utan att göra avkall på rättsäkerheten, öka regelefterlevnaden inom ett visst område.

Vid sidan av dessa sanktioner finns reaktioner som myndigheterna inte förfogar över men som kan påverka verksamhetsutövaren. Ett företag som gör sig skyldigt till överträdelse av miljöregler kan till exempel förlora sin miljöcertifiering eller rätt att märka sina varor med miljömärkning. Vidare kan företagets intressenters syn på en verksamhetsutövare få betydelse, till exempel kan en investerare besluta att inte investera i aktier från företag som gör sig skyldigt till miljöbrott. Sådana beslut kan baseras på information som finns hos olika myndigheter såsom genomförda tillsynsinsatser, utdömda miljösanktionsavgifter eller straff (SOU 2002:50, s. 322, bilaga 12). Sådana reaktioner är inte att anse som sanktioner, men de kan vara väl så betydelsefulla ur verksamhetsutövarens perspektiv.

21.1.2 Det saknas kunskap om sanktioneras effektivitet

Det saknas kunskap om effektiviteten av olika typer av sanktioner på miljöområdet. Användningen av administrativa sanktioner följs exempelvis inte upp och utvärderas, och Brottsförebyggande rådet har för närvarande ingen forskning om miljöbrottslighet.

I tidigare utredningar har det antagits att en straffpåföljd i många situationer kan ha en god avhållande effekt på just miljöområdet. Många kriminella beteenden är av den arten att de sällan styrs av rationella överväganden. De begås i affekt och i hastigt mod. I fråga om miljöbrottslighet har det antagits att det många gånger förhåller sig på motsatt sätt. Här gäller det i stället att påverka just överlagda ställningstaganden. Som exempel har nämnts att de flesta överträdelser inte begås för att skada miljön utan för att minska kostnader, öka sin vinst eller gynna andra egenintressen som exempelvis att slippa göra en besvärlig resa för att bli av med miljöfarligt avfall. Det kan också vara fråga om handlingar som i sig skapar ett värde, till exempel att gå i land på en ö som är ett fågelskyddsområde (se SOU 1993:27, s. 640 f., Brottsförebyggande rådet, *Miljöstraffrätten i praktiken*, 2002, SOU 2002:50, s. 234 f.).

Det sagda torde emellertid gälla *under förutsättning* att reglerna är kända, att det finns en tillräcklig stor risk för att gärningsmannen ertappas och döms och att straffet i sig är tillräckligt av-

skräckande. På miljöområdet är det inte alltid så. Reglerna kan tvärt om vara mycket komplicerade och därigenom svåra att ta till sig för den enskilde, upptäcktsrisken är låg eller obefintlig och brottsutredande myndigheter har små resurser till sitt förfogande för att utreda de misstankar som kommer till deras kännedom på bästa sätt. En relativt stor del av överträdelserna begås också av okunskap. Det kan vara fråga om en verksamhetsutövare som inte har tagit reda på vilka regler som gäller eller infört tillräckliga rutiner för att säkerställa att reglerna följs. I dessa fall är det sannolikt inte ett straffhot i sig som verkar styrande. Sanktionssystemet kan däremot understryka vikten av att iaktta omsorg och noggrannhet samt få ansvariga att skärpa uppmärksamheten och organisera sin verksamhet på ett lämpligt sätt.

21.1.3 Generella kriterier för nykriminalisering

Det finns inga regler som föreskriver vilka beteenden som ska kriminaliseras. Det är alltid ett politiskt ställningstagande. Ytterst är det riksdagen som i det enskilda fallet avgör om ett visst beteende är så förkastligt att det ska vara straffsanktionerat (SOU 1992:61, s. 105).

Det finns tungt vägande skäl som talar för att straffsanktioner bör användas endast för de allvarligaste gärningarna. En alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan och trovärdighet. Detta särskilt om rättsväsendet inte kan beivra brott på ett effektivt sätt. Det har därför tagits fram ett antal principer som bör vara uppfyllda för att en kriminalisering ska framstå som befogad. Både regering och riksdag har i allt väsentligt ställt sig bakom kriterierna, som brukar kallas *Åklagarutredningens kriterier* efter den utredning som tog fram dem (SOU 1992:61, del A, s. 110, prop. 1994/95:23, s. 55, 1994/95 JuU2, s. 62 f.). Kriterierna är följande.

1. Ett beteende kan leda till påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser för att klara den eventuella ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Som utgångspunkt ska gälla att kriminalisering bör ske med återhållsamhet och endast användas när metoden framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras till sådana beteenden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt (prop. 1994/95:23, s. 53 f.).

Straffrättsanvändningsutredningens kriterier

År 2011 fick Straffrättsanvändningsutredningen i uppdrag att göra en förnyad bedömning av kriterierna för kriminalisering. I uppdraget ingick att analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad, om det går att vara *mer* återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur det i så fall ska kunna ske. Straffrättsanvändningsutredningen redovisade sina slutsatser och överväganden i betänkandet *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38).

Straffrättsanvändningsutredningen konstaterade att de skäl för en försiktig användning av straffrätten som Åklagarutredningen förde fram på 1990-talet gör sig gällande med oförminskad styrka även i dag. Antalet kriminaliserade gärningar har ökat kraftigt mellan år 1989 och 2011. I åtskilliga lagstiftningsärenden har det inte redovisats någon diskussion om kriminaliseringens berättigande med utgångspunkt från kriterierna. När det har förts ett resonemang om kriterierna är uppfyllda fick Straffrättsanvändningsutredningen uppfattningen att argumentationen i vissa fall hade anpassats för att leda till en på förhand bestämd slutsats, och då inte sällan till slutsatsen att det är befogat att kriminalisera gärningen. En bidragande orsak

till denna utveckling bedömdes vara att Åklagarutredningens kriterier är för vaga för att på ett verkningsfullt sätt kunna begränsa användningen av straffrätten. Utredningen konstaterade också att samhället har förändrats sedan kriterierna lades fram och att de internationella förpliktelserna på straffrättens område har ökat.

Mot denna bakgrund lämnade utredningen förslag på nya kriterier som ska vara uppfyllda för att kriminalisering ska övervägas (s. 477 f.). För att undvika att frågan om vad som är en tillräckligt allvarlig gärning reduceras till en ren uppfattning hos den som förordar kriminalisering konkretiserade Straffrättsanvändningsutredningen begreppet (s. 499). Enligt Straffrättsanvändningsutredningen utgör kriterierna inte några absoluta regler. De kan i stället användas som en modell för överväganden om kriminalisering bör ske. Detta innebär att det i det enskilda fallet kan vara befogat att kriminalisera ett beteende trots att kriterierna inte är uppfyllda (s. 480).

Straffrättsanvändningsutredningens betänkande har remissbehandlats och bereds nu inom Regeringskansliet. Det är således alltjämt Åklagarutredningens kriterier som får anses vara styrande vid bedömningen om en kriminalisering av ett visst beteende kan anses vara befogad.

21.1.4 Generella principer för utformningen av sanktionsavgifter

Regeringen har behandlat frågan om när det kan vara lämpligt att införa en sanktionsavgift. I förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken ställde regeringen upp ett antal riktlinjer för hur sanktionsavgifter bör vara utformade för att uppfylla kraven på effektivitet och rättssäkerhet. Det betonades att för att konstruktionen med ett strikt ansvar ska anses vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt brukar förutsättas att de som ska följa reglerna har god kännedom om dess innehåll och särskild anledning att vaka över att de inte överträds. Justitieutskottet lämnade beskrivningen utan erinran men lade till att det var viktigt att riktlinjerna för avgiftssystemet utgår från den straffrättsliga skuldprincipen, även om avgiftskyldigheten förutsattes kunna bygga på strikt ansvar i särskilda fall (prop. 1981/82:142, s. 21 f., bet. 1981/82:JuU53, s. 8). Regeringen har återkommit till dessa principer i senare lagstiftningsärenden och ansett

att utformningen av en sanktionsavgift vid tillsyn alltjämt bör uppfylla dessa (skr. 2009/10:79, s. 45 f., prop. 2007/08:107, s. 14).

Utöver vad som sagts i det föregående har följande kriterier ställts upp för att straff ska kunna ersättas med avgift:

- Avkriminalisering måste vara ändamålsenlig ur kriminalpolitiskt synvinkel.
- Avgiften bör knytas till ett enkelt och lätt konstaterbart faktum.
- Systemet ska vara rättvist genom att avgiften drabbar den som begår överträdelsen lika.
- Åtgärden bör alltid kunna överprövas av högre myndighet eller, om det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar, av domstol.

Åklagarutredningen bedömde att principerna, som ursprungligen redovisades i en rapport från Brottsförebyggande rådet, borde kunna anses vara vägledande (SOU 1992:61, s. 113).

21.1.5 Sanktionsväxlingar på andra lagstiftningsområden

Det är inte ovanligt med sanktionsväxlingar i syfte att få till ett effektivare sanktionssystem. På senare tid märks bland annat förslag på sanktionsväxlingar på områden som livsmedel (SOU 2006:58, Ds 2017:5), arbetsmiljö (SOU 2011:57, prop. 2012/13:143), exportkontroll (SOU 2014:83) och marknadsmissbruk (SOU 2014:46, prop. 2016/17:22).

Det finns få utvärderingar från de sanktionsväxlingar som genomförts de senaste åren. Det har förmodligen att göra med att tiden har varit för kort för att det ska vara möjligt att dra några säkra slutsatser. De utvärderingar som genomförts har därför omfattat frågor om hur systemet implementerats snarare än om det lett till en bättre regelefterlevnad.

21.2 Är principerna som styr valet av sanktion ändamålsenliga?

Vår bedömning: Principerna som styr valet av sanktion på miljöområdet bedöms vara ändamålsenliga.

För att öka effektiviteten inom sanktionssystemet i miljöbalken bör den som överväger en kriminalisering alltid redovisa skälen.

Skälen för vår bedömning

Åklagarutredningens kriterier är och har varit en utgångspunkt för överväganden om hur en förpliktelse på miljöområdet ska sanktioneras (SOU 2002:50, s. 231, 2004:37, s. 82 f.). Det finns inte anledning att föreslå en ändring i denna del. För att öka effektiviteten inom sanktionssystemet i miljöbalken bör emellertid den som överväger en kriminalisering alltid redovisa skälen. Vi utvecklar vår bedömning i det följande och tar vår utgångspunkt i principerna som styr valet av sanktion.

Straff bör som princip förbehållas de mest allvarliga och förkastliga beteendena

En faktor som är styrande för valet av sanktion är betydelsen av det intresse som de aktuella bestämmelserna syftar till att skydda och hur allvarlig en överträdels anses vara. Vilka dessa intressen är torde skilja sig åt över tid och i och med förändringar i samhället.

En kriminalisering bör bara avse särskilt skyddsvärda *intressen*. Med detta menas att det måste finnas tillräckligt goda skäl för att belägga en gärning med straff. Gärningen måste vara klandervärd eller *straffvärd*. Bestämmelserna i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken ger domstolarna viss vägledning för bedömningen av en gärnings straffvärde. Hänsyn ska tas till den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som hen haft för sitt handlande. Indirekt innehåller alltså bestämmelsen riktlinjer för i vilka situationer kriminalisering bör ske.

Även om det kan finnas ett enskilt eller allmänt intresse som är värt att skydda är det inte givet att det bör ske genom kriminalisering. Ofta kan tillräckligt skydd skapas på annat sätt, exempelvis genom ingripanden vid tillsyn eller genom information. Om en gärning inte anses vara tillräckligt straffvärd eller klandervärd bör straffet ersättas med en annan sanktion.

På miljöområdet är det framför allt beteenden som typiskt sett medför skador eller risker för skador på människors hälsa och miljön som anses vara straffvärda. I de fall en överträdelse av en viss bestämmelse kan leda till att människors hälsa eller miljön kommer till skada talar mycket för en straffsanktion. Detsamma har ansetts gälla beteenden som försvårar eller omöjliggör viktiga delar av samhällets miljökontroll (SOU 2004:37, s. 83, prop. 2007/08:80, s. 97). Straffvärdemässigt har det framförts att det inte behöver skilja så mycket mellan uppsåtliga brott och brott som begås av oaktsamhet (SOU 2004:37, s. 149). Det är uppenbart att flera av de nu kriminaliserade beteendena kan anses vara mindre klandervärda (se exempel i avsnitt 21.5). Vi bedömer att man bör undvika att använda straff som en generell värdemarkör, ett sätt att säga att vi tycker att det här är allvarligt. För att se till att straffet förbehålls de verkligt allvarliga gärningarna finns anledning att precisera bedömningarna av vad som kan anses vara en allvarlig gärning. Vi återkommer till hur detta kan ske nedan.

Straffbestämmelsen måste vara effektiv i praktiken

Vi kan inte se att det i förarbetena till straffbestämmelser i miljöbalken förs en diskussion kring förutsättningar för en kriminalisering. Vid varje kriminalisering bör det övervägas om rättsväsendet verkligen förmår göra allvar av straffhotet så att det inte blir fråga om ett tomt hot och att det beteende som straffbestämmelsen var avsedd att förhindra i praktiken förblir osanktionerat (prop. 1994/95:23, s. 53). Man bör därför alltid ställa sig ett antal frågor. Är beteendet i fråga enkelt att upptäcka eller krävs det mer omfattande spaningsmöjligheter eller myndighetsgemensamma insatser? Behöver det tillskjutas ytterligare resurser till polis och åklagare för att de ska kunna hantera ärendena? Är det möjligt att med rimliga resurser bevisa de olika rekvisit som ingår i straffbestämmelsen, inklusive

den subjektiva sidan? Om antalet gärningar som beläggs med straff ökar utan att rättsväsendet tillförs ökade resurser i motsvarande mängd, kommer vissa förseelser att behöva prioriteras ned.

Straff bör användas i sista hand

Många gånger kan det vara rimligt att avstå från att kriminalisera ett beteende om det finns andra metoder som är tillräckligt effektiva för att komma till rätta med beteendet i fråga. Det beteende som ska motverkas kanske redan täcks av ett befintligt straffbud (jfr Lagrådets yttrande den 1 december 2011). Om det behövs en handlingsdirigerande regel för att motverka beteendet ska straff användas i sista hand. Det innebär att föreläggande och förbud med vite, miljösanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd bör övervägas i första hand.

En faktor som verkar styrande för valet av sanktion har därför att göra med den karaktär som ett ärende typiskt sett har. Av rättssäkerhetsskäl har miljösanktionsavgiften knutits till ett enkelt objektivt och lätt konstaterbart faktum, exempelvis att i rätt tid vidta en viss åtgärd, märka en produkt eller lämna ett säkerhetsdatablad på svenska. Sådana ärenden bör inte vara förenade med några betydande bevissvårigheter och ett godtagbart beslutsunderlag ska kunna tas fram endast med en begränsad skriftväxling. Det har inte ansetts lämpligt att låta komplicerade bedömningar avgöras i ett förfarande där den aktör som beslutet berör inte har möjlighet att yttra sig muntligt och där det inte heller finns någon möjlighet att ta ställning till den subjektiva sidan av gärningen.

Här torde det finns ett utrymme för att nyansera bedömningen av vilka ärenden som bör kunna hanteras av tillsynsmyndigheten, under förutsättning att syftet med sanktionsavgiften inte går förlorad, det vill säga ett snabbt, tydligt, enkelt och schabloniserat förfarande. Det bör exempelvis kunna vara möjligt att ta större hänsyn till *vilken tillsynsmyndighet* som ska utreda och besluta om avgiften. Det bör ha betydelse om det är en kommun, länsstyrelse eller central myndighet som ska handlägga ärendena.

En kriminalisering får inte äventyra tillämpningen av skuldprincipen

En utgångspunkt är att endast den som är klandervärd bör träffas av straffansvar. För att ett straffanspråk ska uppfattas som befogat bör i princip krävas att gärningsmannen gjort sig skyldig till ett medvetet risktagande eller att vårdlösheten framstår som särskilt klandervärd i något annat avseende. Det ska alltså ha varit möjligt för gärningsmannen att genom positivt och rationellt handlande sett utifrån hans egen kapacitet undvika den straffbara händelsen (prop. 1994/95:23, s. 55).

Som huvudprincip ska endast uppsåtliga gärningar straffas (1 kap. 2 § brottsbalken). Det finns emellertid många brott, särskilt i specialstraffrätten, där även oaktsamt beteende är kriminaliserat. Det finns dock anledning att vara försiktig när det gäller att kriminalisera oaktsamma beteenden eftersom de anses vara mindre klandervärda.

I miljöbalken straffbeläggs såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar. Det är inte ofta som brott mot miljön begås med uppsåt. Att skada miljön eller utsätta den för fara är mer sällan ett motiv i sig. I stället är det mer förekommande att det egentliga motivet handlar om ekonomisk vinning eller bekvämlighet. Ofta rör man sig i det oaktsamma området. Inom ramen för den straffrättsliga oaktsamhetsbedömningen tar man ställning till om gärningsmannen borde ha agerat annorlunda och därmed undgått den brottsliga effekten eller faran. Vilka krav som ställs är olika i olika situationer (SOU 2004:37, s. 146).

Under utredningen har vi varit i kontakt med åklagare som ifrågasätter om inte kriminaliseringen i vissa fall äventyrar skuldprincipen. Vi har inte haft möjlighet att undersöka påståendet, men kan konstatera att denna fråga ska ingå i överväganden om en kriminalisering är befogad. Det finns också risker med att kriminalisera beteenden som inte kännetecknas av att den enskilde har visat en sådan mer påtaglig grad av klandervärt beteende. En sådan tillämpning kan leda till uppfattningen att det inte hjälper att vara normalt aktsam eftersom man ändå straffas, vilket i sin tur försämrar straffrättens förmåga att styra människors beteenden.

Den som överväger en kriminalisering bör alltid redovisa skälen

Miljöstraffrättsliga frågor bör ges ett större utrymme i kommande lagstiftningsärenden. Frågan om vilken sanktion som ska väljas har berörts relativt kortfattat i lagstiftningsärendena de senaste tio åren. Den huvudsakliga förtjänsten med Åklagarutredningens kriterier är att dessa kan bidra till att resonemanget bakom ett ställningstagande i frågan tydliggörs om skälen preciseras och redovisas. Det leder till transparens, förhöjd rättssäkerhet och effektivitet i lagstiftningsarbetet. Vidare finns anledning att tro att kriterierna kan bidra till att lagstiftaren i större utsträckning överväger och redovisar alternativa sätt att motverka ett visst beteende och tydligare förklarar varför en viss metod har valts.

Vi noterar att det i förarbetena till straffbestämmelserna i miljöbalken sällan går att utläsa skälen för en straffsanktion med utgångspunkt i Åklagarutredningens kriterier. Oftast begränsas skälen till att straffvärdet bedöms vara jämförbart med annan brottslighet utan att närmare beskriva och definiera det straffbara området genom att tydliggöra vilka handlingar som skulle kunna föranleda ansvar. Vi bedömer därför att det är av stor betydelse att man alltid redovisar skälen för en kriminalisering med utgångspunkt i Åklagarutredningens kriterier. Syftet är framför allt att på sikt skapa ett effektivare sanktionssystem och koncentrera polis och åklagares resurser till de allvarliga överträdelserna.

Ett minst lika viktigt skäl är att värna miljöstraffrätten. Vi bedömer att miljöstraffrätten är viktig på miljöområdet. De materiella reglerna syftar till att förebygga negativ påverkan på människors hälsa och miljön. Genom straffbestämmelser kan man inskärpa det förkastliga i att skada människors hälsa eller miljön eller utsätta dem för oacceptabla risker. Det gäller emellertid att kriminalisera endast de gärningar som verkligen framstår som straffvärda och där en kriminalisering på ett effektivt sätt påverkar människors beteende.

21.3 Vi behöver öka effektiviteten inom sanktionssystemet på kemikalieområdet

Vår bedömning: En sanktionsväxling på kemikalielagstiftningens område kan förväntas leda till ett effektivare sanktionssystem.

Skälen för vår bedömning

Kemiska produkter, varor och bekämpningsmedel hanteras av ett stort antal företag och personer, ofta i en lång kedja som omfattar tillverkare, importörer, primärleverantörer och återförsäljare samt användare och slutligen aktörer som tar hand om avfallet. Lagstiftningen på kemikalieområdet avser att skydda viktiga och centrala värden. Det är därför av stor betydelse att reglerna följs. Vid överväganden kring sanktioner måste helheten beaktas. Lagstiftningen måste ha sanktioner som bidrar till att upprätthålla en fungerande kedja i alla led.

Flera av straffbestämmelserna i miljöbalken gäller överträdelser av kemikalielagstiftningen. De kan träffa en eller flera aktörer i kedjan som beskrivs ovan. Vi har endast haft förutsättningar att titta på en del i kedjan, de straffbestämmelser som träffar aktörerna som tillhandahåller eller gör en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara tillgänglig för någon annan.

Den nuvarande kriminaliseringen framstår inte som effektiv på kemikalieområdet

Vid de tillägg av ansvarsbestämmelser i miljöbalken som gjorts de senaste tio åren har straffrättsliga sanktioner återkommande valts som sanktionsform. Ett av de bärande argumenten har varit att äldre bestämmelser innehåller straffrättsliga sanktioner, varför även tillkommande bör innehålla sådana.

Under perioden 2013–2015 har Kemikalieinspektionen gjort 415 anmälningar till polis och åklagare. Anmälningarna rör jämförelsevis mindre allvarlig brottslighet. De vanligaste brottsmisstankarna handlar om att ett inte godkänt bekämpningsmedel eller en kemisk produkt med för hög halt av ett visst ämne har sålts, märkningen av

en produkt har varit felaktig eller att anmälan till produktregistret inte har gjorts. Överträdelser beror till stor del på bristande kunskaper om regelverket. Exempelvis kan den som bedriver en verksamhet sakna kännedom om att man hanterar tillståndspliktiga produkter. Det kan också handla om att ett företag inte har avsatt tillräckligt stora resurser för att säkerställa att regelverket följs.

En förhållandevis liten del av de anmälningar som Kemikalieinspektionen lämnat över till polis och åklagare har lett till lagföring. De flesta anmälningar skrivs av med hänvisning till att det inte går att bevisa att ett brott har begåtts. En förhållandevis stor del skrivs av med hänvisning till att åklagaren bedömer att det inte går att visa att den misstänkta har agerat oaktsamt. De underliggande handlingsreglerna är komplexa och det är inte alldeles enkelt att ta reda på vad som gäller i en viss situation. Det är dessutom relativt vanligt att den enskilde har vidtagit vissa åtgärder för att försäkra sig om att hen uppfyller kraven. Det kan då vara svårt att bevisa straffbar oaktsamhet. En annan bidragande orsak till den låga lagföringen är att dessa ärenden inte prioriteras av polisen.

Nuvarande användning av straffrätt framstår inte som en tillräckligt effektiv metod för att upprätthålla regelefterlevnaden inom det aktuella området. Kunskapen om reglerna är fortfarande dålig. Den låga sannolikheten för att en överträdelse bestraffas leder rimligen till att straffsanktionen får dålig styreffekt. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas vilken preventiv effekt det har att alla bestämmelser är straffbelagda. Det kan också ifrågasättas om nuvarande straffsanktionering uppfyller EU:s krav på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner.

Det finns risker med den bristande effektivitet som straffbestämmelserna nu uppvisar. Det kan vara skadligt för tilltron till hela straffsystemet om det framstår som orättvist om det sprids en uppfattning om att det inte är meningsfullt att anmäla eller tipsa eller om det kan uppfattas som riskfritt att inte följa regler. Detta gäller inte minst i de fall där en aktör längre ned i kedjan får en miljösanktionsavgift för en överträdelse, men en liknande överträdelse av en aktör längre upp i kedjan inte resulterar i motsvarande sanktion. Det finns därför anledning att vidta åtgärder så att fler överträdelser av kemikalielagstiftningen leder till att en sanktion faktiskt påförs.

Slutligen kan det ifrågasättas om samhället med nuvarande reglering på området använder sina resurser på ett effektivt sätt. Det

krävs betydande resurser för att utreda och lagföra misstankar om brott. Kemikalielagstiftningen är omfattande, detaljerad och komplicerad och att utreda misstankar om brott kräver tid och expertis. Den tid som de brottsutredande myndigheterna lägger på sådana överträdelser står inte proportion till gärningarnas allvar utan skulle kunna läggas på annan brottslighet.

En sanktionsväxling kan antas öka effektiviteten

Vid en jämförelse med Åklagarutredningens kriterier för kriminalisering konstaterar vi att överträdelser på det nu aktuella området i relativt stor utsträckning faller utanför det område där kriminalisering framstår som befogad (se exempel i avsnitt 21.5).

Som vi redan varit inne på rör det sig om jämförelsevis mindre allvarlig brottslighet. Den nuvarande kriminaliseringen framstår inte heller som en särskilt effektiv metod för att motverka önskade beteenden. Samtidigt är det viktigt att överträdelser sanktioneras på något sätt. Vad gäller de som släpper ut på marknaden finns också alternativa sanktioner som framstår som minst lika effektiva som straff, inte minst miljösanktionsavgifter som dessutom kan tillämpas utan att grundläggande rättssäkerhetsprinciper sätts åt sidan.

En sanktionsväxling kan därför antas öka effektiviteten i sanktionssystemet. En sådan skulle innebära att utredningsarbete helt flyttas över från polis och åklagare till tillsynsmyndigheterna. Myndigheterna som är väl insatta i de omfattande och komplexa regelverken bör i allmänhet ha bäst förutsättningar för att utreda överträdelserna. Mot denna bakgrund finns anledning att tro att fler överträdelser än i dag skulle sanktioneras. Ett enklare förfarande som inte förutsätter flera olika myndigheters medverkan kan dessutom bidra till att reaktionen kommer snabbare. En ökad och snabbare sanktionering kan i sin tur antas leda till förbättrad regelefterlevnad.

Det bör understrykas att det inte är fråga om att öka effektiviteten i sanktionssystemet genom att sänka beviskraven i subjektivt hänseende. Miljösanktionsavgiften syftar till att *öka noggrannheten* hos de ansvariga verksamhetsutövarna. Är det inte möjligt för en aktör att skaffa sig kännedom om eller förstå reglernas innehåll är det mycket som talar för att varken straff eller miljösanktionsavgift är lämpliga sanktioner i de fall reglerna överträds. Här är det i stället

viktigt att prioritera en tillsyn som informerar och sprider kunskap och som i förekommande fall använder andra ingripandemöjligheter som föreläggande eller förbud vid vite.

21.4 Vilka regler ska föras över till miljösanktionsavgiftssystemet?

21.4.1 En miljöstraffrättsutredning bör tillsättas

Vårt förslag: En statlig miljöstraffrättsutredning bör få i uppdrag att se över hela 29 kap. miljöbalken. Syftet med uppdraget är att skapa ett proportionerligt, ekvivalent och effektivt sanktionssystem på miljöområdet.

Skälen för vårt förslag

Inom ramen för denna utredning lämnas inte förslag på vilka regler som bör omfattas av systemet med miljösanktionsavgifter. De överväganden som måste göras i varje enskilt fall är så omfattande och komplicerade att det inte har rymts inom den tid och de resurser som anvisats utredningen.

Vi bedömer samtidigt att det är mycket angeläget att gå vidare med dessa frågor. Åtgärder måste vidtas för att komma till rätta med ineffektiva straffbestämmelser. Vi föreslår att regeringen tillsätter en ny statlig utredning som får i uppdrag att ta ett helhetsgrepp och se över samtliga bestämmelser i 29 kap. miljöbalken.

En av utredningens experter har varit av uppfattningen att vi inom ramen för denna utredning bör lämna författningsförslag på en sanktionsväxling på i vart fall kemikalieområdet. Det är emellertid inte lämpligt att göra en avgränsning till delar av lagstiftningen och begränsa överväganden om en sanktionsväxling till exempelvis en viss del av en transaktionskedja eller till en viss typ av kemikalier. Straffsystemet ska präglas av proportionalitet, ekvivalens och en systematik som är genomtänkt och inte uppfattas som godtycklig. Om en överträdelse som gett allvarliga konsekvenser kan straffas, men inte en liknande för att denna omfattas av systemet med miljösanktionsavgifter, finns risk för att verksamhetsutövare och allmän-

heten kan komma att mista förtroendet för regelverket och sanktionerna. En sanktionsväxling är en så omfattande förändring av sanktionssystemet att det krävs ett helhetsgrepp.

Vi har också tagit emot synpunkter på att det finns anledning att vidga analysen till fler områden än överträdelser av kemikalielagstiftningen. Vi har fått in flera exempel från åklagare, tillsynsmyndigheter och näringslivet. Ett av dessa är *29 kap 9 § 9 miljöbalken* som rör kosmetiska produkter. De fåtal anmälningar som ges in avseende denna bestämmelse är behäftade med samma problematik ur straffrättslig synvinkel som de anmälningar som avser kemikalielagstiftningen. Ett annat exempel är *brott mot områdesskydd.* Här är problematiken den att utredningstider ofta blir långa då ärendena inte prioriteras av polisen. För att öka regelefterlevnaden måste sannolikheten för att en sanktion faktiskt påförs öka och reaktionen komma snabbare. Här finns anledning att överväga att föra över vissa former av överträdelser till systemet med miljösanktionsavgift, exempelvis sådana som inte leder till några bestående skador på miljön. Företrädare för näringslivet har dessutom framfört att det finns anledning att ifrågasätta om kriminaliseringen alltid ska omfatta *oaktsamma beteenden.*

Vidare löser inte en sanktionsväxling alla problem som vi identifierat. En fråga som behöver uppmärksamhet är den om hur man konstruerar en effektiv sanktion när en underliggande EU-förordning är otydlig och svår att förstå. Under utredningen har det också framkommit att det finns straffbestämmelser som aldrig tillämpas för att de fått en utformning som inte är ändamålsenlig.

Allt detta talar med styrka för att låta en annan utredning ta vid, en *miljöstraffrättsutredning*, som kan ta sig an dessa frågor. En sådan utredning kan också blicka utåt i Europa för att hämta erfarenhet med syftet att skapa ett mer effektivt sanktionssystem i miljöbalken.

21.4.2 Allmänna överväganden kring urvalet av bestämmelser

Åklagarutredningens kriterier har utformats med utgångspunkt i vad som bör övervägas vid nykriminalisering. Kriterierna kan också tillämpas vid överväganden om avkriminalisering och sanktionsväxling, om än med viss anpassning. Urvalet bör därför ske med utgångspunkt i Åklagarmyndighetens kriterier.

Det är främst överträdelser av mindre allvarlig karaktär som bör kunna bli föremål för en miljösanktionsavgift. Med hänsyn till att allvarliga överträdelser får anses ha ett högt straffvärde bör de redan av det skälet inte inordnas i systemet med miljösanktionsavgifter. Dessutom är sådana överträdelser generellt sett mer svårutredda och de bör därför utredas av polis och åklagare. Det kan invändas att brott mot kemikalielagstiftningen kan avse stora mängder kemikalier, innebära risker för människors hälsa och miljön och därmed inte är lämpliga att sanktionera med en miljösanktionsavgift. Vi menar att det naturligtvis inte kan bli aktuellt att föreslå en sanktionsväxling som innebär att brott som i dag leder till en villkorlig dom och i sällsynta fall fängelse i framtiden endast skulle leda till en ekonomisk sanktion. Många av de beteenden som är kriminaliserade på kemikalieområdet är emellertid inte mer straffvärda än att de motiverar böter som påföljd.

Behovet av en sanktionsväxling är störst för överträdelser som är vanligt förekommande, men som inte är prioriterade inom det straffrättsliga systemet. Det finns därför skäl att prioritera sådana regler mot vilka överträdelserna är många. Då frigörs också viktiga resurser från polis och åklagare som kan användas till de mer straffvärda överträdelserna.

Enligt vår mening är risken liten för att en sanktionsväxling på kemikalieområdet kan uppfattas som en legalisering av oönskade beteenden. Generellt sett är den risken betydligt större vid sanktionsväxling av brottsbalksbrott än inom specialstraffrätten (SOU 2013:38, s. 480). Bestämmelserna på kemikalieområdet kan inte anses ha ett så starkt symbolvärde att det kan kompensera de negativa konsekvenser som följer av den bristande effektivitet som nu kan konstateras i tillämpningen av dem. Det är snarare troligt att det kommer att uppfattas som en skärpning eftersom sannolikheten för att en sanktion påförs kommer att öka.

Det finns också anledning att särskilt fundera över den personkrets som omfattas av straffbestämmelserna på kemikalieområdet. I dag kan straffbestämmelser träffa fler än en aktör i kedjan. I den mån en gärning anses vara mindre straffvärd kan detta beaktas vid straffmätningen. Det kan emellertid vara befogat med olika typer av sanktioner för olika typer av aktörer. När det gäller *användning* noterar vi dessutom att det finns andra straffbestämmelser som täcker riktigt straffvärda beteenden (se exempelvis 29 kap. 1 §).

21.4.3 Särskilt om vissa blankettstraffbud

Miljöbalken är en ramlag. Den innehåller allmänna principer och regler som behöver fyllas ut för att det ska bli klart vad som krävs av en verksamhetsutövare i en viss situation. Denna utfyllnad sker på olika sätt. I vissa fall i en tillståndsprövning. I andra fall av regler på lägre nivå än lag. Det kan röra sig om en förordning eller en myndighetsföreskrift från en statlig förvaltningsmyndighet eller en kommun.

Det finns straffbestämmelser som hänvisar till ett okänt antal regler på lägre normnivå än lag. Ett exempel är 29 kap. 3 § andra stycket 2 som innebär att den som bryter mot ett förbud eller en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. miljöbalken ska dömas för miljöfarlig kemikaliehantering. Straffbestämmelsen innebär att alla regler om försiktighetsmått meddelade med stöd av bemyndigandet omfattas. Begreppet försiktighetsmått måste tolkas inom ramen för en straffprocess. Vi kan emellertid räkna till ca 40 olika krav på förbud eller föreskrift om försiktighetsmått i sju olika förordningar.

Straffbestämmelsens nuvarande konstruktion innebär att alla regler om försiktighetsmått som regeringen beslutar om blir straffsanktionerade. Detta bakbinder regeringen som därmed inte kan besluta om ett förebud eller försiktighetsmått utan att det blir straffsanktionerat trots att andra sanktioner skulle visa sig vara betydligt mer effektiva. Många krav synes också ha tillkommit utan att grundläggande överväganden har gjorts av hur den ska sanktioneras och vilket eventuellt straffvärde överträdelsen kan ha. Det är svårt att se att en så pass omfattande kriminalisering har stöd i Åklagarutredningens kriterier. Åklagarmyndigheten har dessutom framfört att bestämmelsens utformning innebär problem i praktiken.

Det uppstår dessutom svårigheter i samband med en sanktionsväxling. Vi bedömer att en förändring är nödvändig. Ett alternativ är att ta bort den aktuella bestämmelsen. Ett andra alternativ är att införa en ny bestämmelse som motsvarar den i 4 § sista stycket. En sådan utformning av regelverket gör emellertid att det blir svårt att överblicka och besvärligt att tillämpa. Det gör det också svårare för den enskilde att förutse om ett visst beteende leder till straff eller avgift. Vi anser mot denna bakgrund att utgångspunkten bör vara att överträdelser som ska ingå i miljösanktionsavgiftssystemet helt

bör tas bort från det straffbara området. Vi förordar mot denna bakgrund ett tredje alternativ, att formulera om nu aktuell straffbestämmelse enligt följande.

> För miljöfarlig kemikaliehantering döms även den som med uppsåt eller oaktsamhet […] bryter mot ett förbud eller en föreskrift om en skyddsåtgärd, ett produktval eller ett annat försiktighetsmått som regeringen meddelats med stöd av 14 kap. *om detta särskilt anges i förbudet eller föreskriften.*

I respektive förbud eller föreskrift ska sedan anges att den som bryter mot förbudet eller föreskriften straffas enligt 29 kap. 3 § andra stycket 2.

21.5 Exempel på straffbestämmelser som kan bli föremål för en sanktionsväxling

Kemikalieinspektionen har till utredningen gett in ett förslag på en sanktionsväxling som omfattar i princip samtliga straffbestämmelser på kemikalieområdet som faller inom myndighetens ansvarsområde (*Effektivare sanktioner på kemikalieområdet,* 2015). Vi har valt ut ett antal av dessa för att med stöd principerna som styr valet av sanktion undersöka om kriminaliseringen kan anses vara befogad eller om det finns anledning att ersätta straff med en miljösanktionsavgift. Vi redovisar resultatet i detta avsnitt.

Den som vill läsa mer om vad som faller inom Kemikalieinspektionens ansvarsområde hänvisas till kapitel 5. Med *släppa ut på marknaden* avses att tillhandahålla eller göra en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara tillgänglig för någon annan. Det kan vara en primärleverantör eller en återförsäljare. En primärleverantör kan vara en tillverkare som släpper ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara på marknaden, den som yrkesmässigt för in en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara till Sverige i syfte att släppa ut den på marknaden och den som yrkesmässigt för ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara från Sverige (1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen).

21.5.1 Miljöfarlig kemikaliehantering

Straffbestämmelsen i 29 kap. 3 § första stycket miljöbalken omfattar brott mot den allmänna skyldigheten att vidta nödvändiga försiktighetsmått. Typiska försiktighetsmått på kemikalieområdet är exempelvis att kemikalier ska förvaras på ett sådant sätt att barn eller djur inte kommer åt dem eller att kemikalierna ska förpackas på ett sådant sätt att innehållet inte läcker ut. En gärning som skadar eller riskerar att skada människors hälsa eller miljön är straffbar om den begåtts med uppsåt eller av grov oaktsamhet.

I andra stycket finns straffbestämmelser som avser brott mot särskilt föreskrivna försiktighetsmått. I dessa fall behöver åklagaren varken visa att det aktuella försiktighetsmåttet behövts i det enskilda fallet eller att en skada, olägenhet eller risk för skada uppkommit. För straffbarhet krävs då uppsåt eller oaktsamhet av normalgraden. Att vissa produkter ska märkas är också ett försiktighetsmått, men överträdelser av märkningskrav regleras i bestämmelsen om bristfällig miljöinformation (26 kap. 6 § miljöbalken).

Miljöfarlig kemikaliehantering är tillsammans med bland annat miljöbrott bestämmelser som direkt syftar till att skydda miljön eller människors hälsa. Detta är således bestämmelsernas huvudsakliga skyddsintresse vilket givetvis är av särskild vikt.

Elektrisk och elektronisk utrustning

Stora och små hushållsapparater, telefoner, elektriska verktyg och leksaker är exempel på elektrisk och elektronisk utrustning som finns i vår vardag och som innehåller hälso- och miljöfarliga ämnen. Dessa kan utgöra risk för människors hälsa och för miljön. I förordningen (2012:861) om elektrisk och elektronisk utrustning, finns bestämmelser om begränsning av farliga ämnen i sådan utrustning och hur utrustningen ska hanteras. Bland annat är det förbjudet att släppa ut elektrisk och elektronisk utrustning om den innehåller annat än mycket små mängder farliga ämnen såsom bly, kvicksilver eller kadmium (7–11 §§). Kraven syftar till att hindra att det uppstår skador eller fara för skador på människors hälsa eller miljön.

Det är straffbart att med uppsåt eller av oaktsamhet bryta mot dessa bestämmelser (29 kap. 3 § andra stycket 2). Även om det rör sig om utrustning som alla, inklusive barn, använder är det främst i

samband med tillverkning och hanteringen av avfallet som de största riskerna uppstår. Personkretsen omfattar de *som släpper ut på marknaden*. Med hänsyn till att skyddsintresset är lägre och att den typen av gärningar som aktualiseras framstår som mindre straffvärda finns det förutsättningar för att beivra överträdelser av ansvarsbestämmelsen på annat sätt än genom en straffrättslig sanktion.

Det är fråga om relativt många anmälningar som oftast läggs ned. Överträdelserna begås till stor del som en följd av kunskapsbrist. Företagen har ofta bristfällig kunskap om kemikalieinnehållet i de varor som de hanterar. Det beror på flera olika saker. En orsak är att det inte går att se på varan vad den innehåller. En annan bidragande orsak är att leverantörskedjorna är långa. Det finns inte heller några krav på att dokumentation om varorna ska föras vidare till återförsäljarledet. Stickprov som görs av tillsynsmyndigheterna visar inte sällan att tillåtna halter av farliga ämnen överskrids i varor. För att öka kunskapen om reglerna och noggrannheten i företagen behöver fler överträdelser leda till en sanktion och att den kommer snabbt.

Enligt Kemikalieinspektionen är miljösanktionsavgiften ett alternativ för primärleverantörer. Det är relativt enkelt att avgöra om utrusning innehåller en otillåten halt av ett ämne eller inte. Kemikalieinspektionen har förutsättningar att göra dessa analyser och bedömningar. När det gäller återförsäljare finns däremot anledning att särskilt bedöma förutsättningarna för hur dessa aktörer ska kunna rätta sig efter vad som gäller. Det är möjligt att föreläggande eller förbud med vite kan anses vara en tillräcklig sanktion i vissa lägen.

Barnskyddande förslutningar

Det finns bestämmelser om krav på barnskyddande förslutningar. Frågor om barnskyddande förslutningar behandlas ofta tillsammans med märkningsregler. Det hänger samman med att såväl barnskyddande förslutningar som kännbar varningsmärkning ställer krav på förpackningens utformning. Det finns emellertid en skillnad, nämligen syftet. Kravet på barnskyddande förslutning avser att hindra att skador eller fara uppstår. Märkningen sker i syfte att informera den som ska använda produkten att den hanteras på ett visst sätt.

Genom 29 kap. 3 § andra stycket 2 och 11 straffbeläggs vissa ageranden i strid med en EU-förordning och 20–20 a § förordningen

(2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Förpackningar som ska ha barnskyddande förslutning är sådana som innehåller ämnen eller blandningar som är klassificerade som akut toxiska, frätande, specifikt organtoxiska eller aspritationstoxiska. Barn som får i sig sådana ämnen eller blandningar riskerar att få allvarliga bestående skador på inre organ.

Personkretsen omfattar *primärleverantörer*. En återförsäljare som tillhandahåller en förpackning som inte är försedd med föreskriven barnskyddande förslutning eller erbjuder eller säljer kemiska produkter i behållare som saknar föreskriven barnskyddande förslutning får i stället betala en miljösanktionsavgift om 10 000 kronor (7 kap. 3 eller 6 § förordningen om miljösanktionsavgifter).

Tidigare omfattade systemet med miljösanktionsavgifter även primärleverantörer. Det ändrades år 2010. Av förarbetena framgår att Kemikalieinspektionen och andra remissinstanser bedömde att det inte var lämpligt att överträdelser mot krav på barnskyddande förslutning sanktionerades med en miljösanktionsavgift med hänsyn till att en överträdelse av reglerna medför en direkt risk för skador på barn (prop. 2009/10:211, s. 23). Kemikalieinspektionen har i samtal med oss förklarat att de nu anser att effektivitetshänsyn bör gå före sådana överväganden. Vi gör följande bedömning.

Det är mycket viktigt att reglerna följs. Straffsanktionen utgör emellertid inte ett effektivt medel för att motverka att reglerna överträds. En orsak till det är att kunskapen om reglerna är låg. En vanlig orsak till att bestämmelserna överträds är att en primärleverantör inte känner till att kravet gäller för en viss typ av förpackning. En stor andel av anmälningarna läggs också ned och då i första hand till följd av att det inte är möjligt att visa att det subjektiva rekvisitet är uppfyllt. Den bristande effektiviteten leder till en snedvridning av ansvaret i leverantörkedjan. Trots att en primärleverantör har ett större ansvar än en återförsäljare går denna i regel fri vid överträdelser medan återförsäljaren ofta sanktioneras genom en miljösanktionsavgift.

För att få till en bättre regelefterlevnad på området behöver sannolikheten för att en sanktion faktiskt påförs öka. Överträdelser av dessa bestämmelser är så pass allvarliga att det bör finnas en påtaglig risk för den som gör sig skyldig till en överträdelse att träffas av en sanktion. Vår bedömning är att den sanktionen inte nödvändigtvis måste vara ett straff. Detta särskilt med hänsyn till att det är

relativt enkelt att konstatera om en förpackning har sådan förslutning som krävs och att en överträdelse inte kan anses vara så pass allvarlig att det är nödvändigt med en straffsanktion. Det bör understrykas att en miljösanktionsavgift kan bli nog så kännbar eftersom det spann inom vilken en avgift kan bestämmas medger att avgiften speglar överträdelsens allvar. En sanktionsväxling tillsammans med en effektivare tillsyn kan antas leda till en bättre regelefterlevnad på området.

Långlivade organiska föreningar

Långlivade organiska föreningar, så kallade POP:s, är farliga ämnen som redan i låga halter kan vara skadliga för levande organismer och orsaka negativa effekter under lång tid, spridas över stora områden och lagras i högra koncentrationer innan de bryts ned.

Förordningen (EG) nr 850/2004 om långlivade organiska föreningar förbjuder eller begränsar tillverkningen och användningen av vissa ämnen som är särskilt problematiska. Enligt artikel 3 i förordningen får ämnen som anges i bilaga 1 till förordningen inte framställas, släppas ut på marknaden eller användas, varken för sig, i blandningar eller som beståndsdelar i varor annat än på de villkor som anges i bilagan.

Genom 29 kap. 3 § andra stycket 4 är det straffbart att bryta mot dessa regler Personkretsen omfattar såväl *tillverkare, primärleverantörer, återförsäljare och användare*. Det finns dessutom ett nära samband med 29 kap. 3 andra stycket 5 som avser *avfallshanteringen*.

Regeringen har tidigare bedömt att straff är den enda sanktionen som kan tillgodose EU-förordningens krav på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner (prop. 2011/12:59, s. 16). Det är emellertid mycket som tyder på att den nuvarande användningen av straff inte kan anses vara en effektiv sanktion i alla delar av kedjan. Av det underlag vi fått av Kemikalieinspektionen framgår att det rör sig om relativt många anmälningar mot primärleverantörer och att en stor del av dessa läggs ned. För att öka effektiviteten behöver sannolikheten för att en sanktion faktiskt påförs öka. Det finns alternativ till straff som kan antas vara tillräckliga.

21.5.2 Otillåten miljöverksamhet

I bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket miljöbalken straffbeläggs en underlåtenhet att följa bestämmelserna om förprövning. De överträdelser som har ansetts vara straffbara är förprövningsplikter för verksamheter som typiskt sett medför beaktansvärda risker för skador på miljön eller människors hälsa.

Otillåten miljöverksamhet är tillsammans med bland annat försvårande av miljökontroll en grupp av brott som riktar sig i första hand mot samhällets kontrollsystem och består av olika administrativa överträdelser, med undantag från vissa miljövillkorsbrott. Anledningen till att de är straffsanktionerade är att de riskerar att medföra att samhällets kontrollsystem sätts ur spel och därmed möjligheten att genomföra prövningar till skydd för miljön eller utöva tillsyn i samma syfte. Det primära skyddsobjektet för straffbestämmelserna är kontrollsystemet. Regeringen har i tidigare lagstiftningsärenden sett allvarligt på denna typ av överträdelser och betonat att kontrollsystemet är en viktig del av miljörätten. Straffvärdet bestäms med utgångspunkt i vilken utsträckning samhällets möjligheter att kontrollera en tillståndsprövad verksamhet försvårats.

Överlåtelsetillstånd

Försäljning och privat bruk av särskilt farliga kemiska produkter kräver tillstånd. Bestämmelser om detta finns i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Ett beviljat tillstånd gäller som regel i fem år. På detta sätt kan länsstyrelsen försäkra sig om att den som söker tillståndet har tillräcklig kompetens för att hantera produkterna, att lokalerna är korrekt utformade, etc.

Genom straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 j är det straffbart att bryta mot dessa bestämmelser. Kemikalieinspektionen har framfört att det rör sig om relativt många anmälningar som till stor del läggs ned. Överträdelserna är ofta ett resultat av bristande kunskap. Det är inte alltid som verksamhetsutövaren känner till att det krävs ett tillstånd eller så har de glömt att förnya tillståndet. Erfarenhetsmässigt är det ofta mindre firmor eller privatpersoner utan stora lager som står för överträdelserna.

Med hänsyn till att skyddsintresset är lägre och att den typen av gärningar som aktualiseras framstår som mindre klandervärda finns det förutsättningar för att beivra överträdelser av bestämmelserna på annat sätt än genom en straffrättslig sanktion. Överträdelserna lämpar sig också väl för den handläggningsform som gäller för ärenden om miljösanktionsavgift.

Produktgodkännande av bekämpningsmedel

Bekämpningsmedel är kemiska eller biologiska produkter som är avsedda att förebygga eller motverka att djur, växter eller mikroorganismer orsakar skada på egendom eller skadar människors eller djurs hälsa. Genom dessa egenskaper kan bekämpningsmedel också orsaka skada på människors hälsa och miljön. Därför är det viktigt att de är godkända och att de används på rätt sätt. Beroende på användningsområde kan ett bekämpningsmedel vara antingen en biocidprodukt eller ett växtskyddsmedel.

För att få sälja eller använda ett bekämpningsmedel i Sverige krävs att det är granskat och godkänt av Kemikalieinspektionen. Vid prövning av ansökan om godkännande ska en bedömning ske av behovet av att förena godkännandet med villkor så att det används på rätt sätt. Villkoren kan exempelvis röra användningsområde eller maximal dos och kan vara avgörande för om produkten ska godkännas överhuvudtaget.

Bestämmelserna om produktgodkännande har sanktionerats med straff (29 kap. 4 § första stycket 1 l–m, prop. 2011/12:59, s. 26 f., prop. 2013/14:39, s. 116 f.). Straffbestämmelsen har emellertid visat sig vara ett ineffektivt medel för att motverka överträdelser av bestämmelserna. Problemen är desamma som för de andra straffbestämmelserna. Med hänsyn till att skyddsintresset är lägre och att den typen av gärningar som aktualiseras framstår som mindre klandervärda finns det förutsättningar för att beivra överträdelser av ansvarsbestämmelsen på annat sätt än genom en straffrättslig sanktion.

Det är angeläget att öka regelefterlevnaden på området. Användningen av ett bekämpningsmedel som inte har genomgått den avsedda prövningen skulle kunna innebära oacceptabla effekter på människors hälsa och miljön. Det kan exempelvis leda till att farliga resthalter finns kvar i foder och livsmedel eller att grundvatten för-

orenas. Allvarliga risker skulle även kunna uppstå i samband med den yrkesmässiga hanteringen av bekämpningsmedlet. Straffsanktionen utgör emellertid inte ett effektivt medel för att motverka önskade beteenden.

För att åstadkomma detta behöver såväl kunskapen om reglerna som sannolikheten för att en sanktion faktiskt påförs öka. Överträdelserna lämpar sig väl för den handläggningsform som gäller för ärenden om miljösanktionsavgift. Informationen om det finns ett godkännande finns tillgänglig på Kemikalieinspektionens hemsida. Miljösanktionsavgiftens storlek kan också anpassas till gärningens allvar.

21.5.3 Försvårande av miljökontroll

I 29 kap. 5 § miljöbalken straffbeläggs den gärning som består i att lämna oriktiga uppgifter eller inte lämna vissa underrättelser eller uppgifter. Bestämmelsen är begränsad till sådana uppgiftsskyldigheter som har omedelbar betydelse för att myndigheten ska kunna fatta beslut och rör sådana uppgifter som myndigheterna har svårt att få tillgång till på annat sätt. Lämnandet av förväntade uppgifter från kända verksamhetsutövare har exempelvis inte ansetts behöva sanktioneras med straff eftersom de lättare kan kontrolleras på andra sätt (prop. 2005/06:182, s. 96 f.).

Bestämmelserna syftar till att se till att tillsynsmyndigheterna ska kunna fatta riktiga beslut eller vidta åtgärder till skydd för miljön för att förebygga eller begränsa skador.

Anmälan till produktregistret

Kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige ska registreras i ett produktregister (14 kap. 10 § miljöbalken). Regeringen har meddelat ytterligare bestämmelser om detta i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Syftet med bestämmelsen är att skapa ett underlag för tillsynsmyndigheternas verksamhet. I produktregistret lagrar Kemikalieinspektionen information om kemiska produkter och biotekniska organismer som tillverkas i eller förs in till Sverige och om hur de används. Exempel på sådan information är produkternas sam-

mansättning, användningsområde, funktion, produktionsvolymer och klassificering. Kemikalieinspektionen använder registret bland annat till Sveriges officiella statistik över kemikalieanvändningen, för inspektioner och för att utveckla reglerna och minska riskerna för människors hälsa och miljön.

Straffbestämmelsen i 29 kap. 5 § 5 har inte visat sig vara effektiv för att motverka överträdelser av de nu aktuella reglerna. Med hänsyn till att skyddsintresset är lägre och till den typen av gärningar som aktualiseras finns det förutsättningar för att beivra överträdelser av bestämmelsen på annat sätt än genom en straffrättslig sanktion. Det finns dessutom alternativa metoder till straff som framstår som tillräckliga. Överträdelser mot reglerna lämpar sig väl för den handläggningsform som gäller för ärenden om miljösanktionsavgift.

21.5.4 Bristfällig miljöinformation

Straffbestämmelsen i 29 kap. 6 § miljöbalken omfattar endast information som lämnas eller ska lämnas till andra än myndigheter. Det handlar om bestämmelser om produktinformation, klassificering, märkning, tillhandahållande av säkerhetsdatablad och liknande. Gemensamt för dessa bestämmelser är att de syftar till att användare ska få tillräcklig information för att kunna bedöma riskerna och vidta lämpliga försiktighetsmått med utgångspunkt i denna information.

Överträdelser av krav på märkning intar en mellanställning mellan brott mot kontrollsystemet (exempelvis otillåten miljöverksamhet) och brott mot miljö och människors hälsa (exempelvis miljöbrott och miljöfarlig kemikaliehantering). Det finns ett nära samband mellan underlåtenhet att följa märkning och risken för skador om exempelvis en kemisk produkt hanteras felaktigt till följd av brist på korrekt information.

Ansvar enligt denna bestämmelse ska inte dömas ut om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den inte kunnat försvåra bedömningen av risken för skada på människors hälsa eller i miljön (andra stycket).

Klassificering och märkning

Straffbestämmelserna i 29 kap. 6 § första stycket 1, 2 a, 2 c och 6 miljöbalken rör regler om klassificering och märkning och syftar till att se till att den som ska hantera kemiska produkter har korrekt information. Straffbestämmelserna kan inte anses vara effektiva. Problemen är i stort desamma som för kemikalielagstiftningen i övrigt. Anmälningarna är många och en stor del läggs ned.

Många av reglerna om märkning är att betrakta som mindre allvarliga och i viss mån administrativa och även i övrigt lämpliga för en sanktionsavgift. Om märkning saknas är också typiskt sett ett lätt och objektivt konstaterbart faktum varför bestämmelserna kan sanktioneras med en miljösanktionsavgift. Rör det sig däremot om systematiska överträdelser i syfte att vilseleda kan det finnas anledning att behålla straffsanktionen för uppsåtliga brott.

Kemikalieinspektionen har framfört att straff bör behållas i de fall där en felklassificering har lett till att människors hälsa eller miljön skadas i hanteringen av produkten. Vi noterar att det vid överväganden av om straff kan anses vara befogat ska i första hand det närmsta skyddsintresset identifieras. Eftersom skyddsintresset är lägre och den typen av gärningar som aktualiseras framstår som mindre allvarliga finns enligt vår mening förutsättningar för att beivra bestämmelser om klassificering på annat sätt än genom en straffrättslig sanktion.

Regeringen har emellertid bedömt att det inte finns några alternativ till straff i fråga om överträdelser av bestämmelser om klassificering. Det huvudsakliga skälet synes vara att bedömningen av om klassificeringsskyldigheten har fullgjorts inte alltid är enkel att avgöra (prop. 2005/06:182, s. 100 f.). Kemikalieinspektionen får emellertid antas ha den juridiska och tekniska kompetens som kan behövas i ärenden om klassificering.

Från och med 1 juni 2017 ska all klassificering och märkning göras i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar. Kemikalieinspektionen har uppgett att straffbestämmelsen i 29 kap. 6 § första stycket 1 då blir inaktuell.

Säkerhetsdatablad

Den som använder kemiska produkter i sitt arbete behöver få information om produkternas farliga egenskaper, risker och de skyddsåtgärder som ska vidtas. Sådan information ska finnas i ett säkerhetsdatablad. Ansvaret för att upprätta ett säkerhetsdatablad för en kemisk produkt ligger på tillverkaren eller importören. Aktörer längre ner i distributionskedjan kan också behöva ta fram och tillhandahålla säkerhetsdatablad. Alla som tillhandahåller säkerhetsdatablad har ansvar för att informationen i bladet är korrekt även om de inte har tagit fram bladet själva. Bestämmelser om detta finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 649/2012 om export och import av farliga kemikalier samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier och inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet.

Den som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot dessa bestämmelser ska dömas för bristfällig miljöinformation (29 kap. 6 § första stycket 2 c och 5 b). Om det rör sig om ett säkerhetsdatablad på svenska ska hen betala en miljösanktionsavgift om 5 000 kronor (7 kap. 1 § förordningen om miljösanktionsavgifter, se emellertid 29 kap. 11 sista stycket).

Straffbestämmelserna har inte visat sig vara effektiva i praktiken. Det rör sig om relativt många anmälningar som till stor del läggs ned. Överträdelserna beror oftast på att man saknar kännedom om reglerna. Med hänsyn till att skyddsintresset är lägre och den typen av gärningar som aktualiseras finns enligt vår mening det förutsättningar att beivra överträdelser av bestämmelserna på annat sätt än genom en straffrättslig sanktion. Överträdelsernas lämpar sig dessutom väl för den handläggningsform som gäller för ärenden om miljösanktionsavgift.

21.5.5 Bötestraffkatalogen i 9 §

29 kap. 9 § brukar ibland kallas bötesstraffkatalogen och innehåller en lista av gärningar som är sådana att det ansetts tillräckligt att sanktionen kan vara böter.

Parallellhandelstillstånd

Det finns regler om så kallade parallellhandelstillstånd i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter. Bestämmelserna innebär att den som har ett sådant tillstånd får importera och sälja en biocidprodukt eller ett växtskyddsmedel på den svenska marknaden under förutsättning att produkten är godkänd i annat medlemsland och identiskt med ett medel som redan är godkänt i Sverige.

29 kap. 9 § 12–13 miljöbalken innebär att det är straffbart att bryta mot kraven på parallellhandelstillstånd. En straffsanktion krävs inte med hänsyn till gärningens allvar. Det rör sig om en administrativ överträdelse som inte innebär en omedelbar risk för skada på miljö eller människors hälsa och kan inte heller anses vara central för samhällets kontrollsystem. Vidare kan straffsanktionen inte anses vara ett effektivt medel för att motverka överträdelserna. Det rör sig om många anmälningar och kunskapen om reglerna är fortfarande dålig. Det kan exempelvis vara fråga om småföretag som säljer kosmetiska produkter och som inte förstått att de också har ett bekämpningsmedel som kräver ett tillstånd. Anmälningarna läggs ofta ned av samma skäl som för många andra överträdelser på kemikalieområdet.

Det finns alternativa sanktioner som bör övervägas. I vilka situationer som miljösanktionsavgift kan vara ett alternativ till straff bör utredas vidare. Kemikalieinspektionen har framfört att det är lätt att avgöra om ett tillstånd finns även för en återförsäljare då information om detta finns på myndighetens hemsida. Av propositionen till bestämmelsen som rör växtskyddsmedel framgår emellertid att det finns svårigheter som är förknippade med en utredning av om ett växtskyddsmedel är identiskt med ett annat växtskyddsmedel (prop. 2011/12:59, s. 36). Kemikalieinspektionen torde emellertid ha kompetens för att avgöra detta.

22 Miljösanktionsavgiftens storlek

I detta kapitel behandlar vi frågor om miljösanktionsavgiftens storlek. I uppdraget ingår att undersöka dels om det bör genomföras en generell höjning av avgiftsbeloppen i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter och dels om det finns skäl att höja vissa av beloppen särskilt för att på så vis uppnå en bättre efterlevnad. Som en bakgrund till uppdraget anges i direktiven att miljösanktionsavgifternas storlek inte har förändrats sedan systemet infördes och att det är oklart om avgiftsbeloppen är avvägda på ett sådant sätt att de har den handlingsstyrande verkan som eftersträvas.

22.1 Den nuvarande regleringen

Det administrativa sanktionssystem som infördes genom miljöskyddslagen (1969:387) hade som bärande princip att avgiften skulle bestämmas så att den ekonomiska vinningen av en överträdelse eliminerades. Den var således individualiserad och krävde ibland omfattande utredningar. Principen om vinsteliminering skulle emellertid visa sig leda till bevissvårigheter och långa handläggningstider. Att utreda om och i vilken utsträckning överträdelsen medfört ekonomisk fördel var svårt. Erfarenheterna ledde regeringen till slutsatsen att systemet med att försöka undanröja en ekonomisk vinst inte var effektivt (prop. 1997/98:45, del 1, s. 532 f.).

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

utan enbart styrande och på så sätt verka för att upprätthålla en hög standard i miljöpåverkande verksamhet.

För att åstadkomma en stark styreffekt bedömdes det vara särskilt viktigt att avgiften kunde beslutas frekvent vid överträdelser och kort tid efter det att överträdelsen hade ägt rum. Enligt regeringen kunde ett sådant system åstadkommas endast om det var enkelt att avgöra med vilket belopp avgiften skulle påföras vid varje enskilt tillfälle (prop. 1997/98:45, del 1, s. 538 f.).

Miljösanktionsavgiftens storlek ska i dag vara lägst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor (30 kap. 1 § miljöbalken). I propositionen till miljöbalken föreslogs att avgiften skulle uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor. Ett skäl till att inte gå högre var att alla tillsynsmyndigheter ska besluta om dem, och dessa kunde antas ha lägre kompetens jämfört med koncessionsnämnden, som beslutat om miljöskyddsavgiften (prop. 1997/98:45, del 1, s. 540). Beloppet höjdes emellertid under riksdagsbehandlingen till 1 000 000 kronor för att öka avgiftens handlingsstyrande verkan (1997/98:JoU20, s. 87). Det lägsta beloppet sänktes några år senare. Ett belopp om 5 000 kronor hade upplevts som anmärkningsvärt högt för de typer av överträdelser som rör bestämmelser av administrativ karaktär som till exempel vissa rapporterings- och anmälningsskyldigheter (prop. 2002/03:54, s. 23 f.).

De överträdelser som kan föranleda en miljösanktionsavgift beskrivs närmare i förordningen miljösanktionsavgifter. Där anges också beloppen. När regeringen fastställer beloppen ska den väga in såväl överträdelsens allvar som betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Med *överträdelsens allvar* avses de objektiva omständigheterna, den tid som överträdelsen har pågått, överträdelsens omfattning, den typiska faran som överträdelsen medför samt känsligheten hos den omgivning som påverkas. Vissa överträdelser är irreparabla medan effekterna av andra kan åtgärdas om rättelse vidtas. Med *betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser* avses betydelsen av bestämmelsen som sådan och intresset av det den är avsedd att skydda. Här ska således en värdering av skyddsintresset göras. Skydd av människors liv och hälsa ska ges en tyngre vikt än de bestämmelser som avser att skydda estetiska intressen eller främja det rörliga friluftslivet, och att underlåta att söka nödvändiga tillstånd förutsättas vara allvarligare än att inte anmäla en verksamhet

som omfattas av anmälningsplikt (prop. 1997/98:45, del I, s. 539, och del II, s. 316).

Beloppen i förordningen varierar i dag mellan 1 000 kronor och 50 000 kronor. I vissa fall görs en differentiering av beloppet beroende på vem miljösanktionsavgiften riktas mot, en fysisk eller juridisk person, tillverkare eller annan som släpper ut en vara på marknaden. Andra omständigheter kan också ha betydelse, exempelvis om tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen med beteckning A eller B gäller för en viss verksamhet.

Om en miljösanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige inte upphör med överträdelsen eller därefter upprepar en sådan överträdelse inom två år från det tidigare beslutet, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla det belopp som anges (3 och 4 §§ förordningen om miljösanktionsavgifter).

22.2 Naturvårdsverket bör se över beloppen i förordningen om miljösanktionsavgifter

Vårt förslag: Naturvårdsverket bör få i uppdrag att efter samråd med berörda tillsynsvägledande myndigheter se över beloppen i förordningen om miljösanktionsavgifter i skärpande riktning och undersöka om reglerna om återfall är ändamålsenliga.

Skälen för vårt förslag

En sanktionsväxling kräver inte en ändring av ramen för avgiftens storlek eller grunderna för dess bestämmande

Vi har tidigare i betänkandet redogjort för vårt förslag att tillsätta en miljöstraffrättsutredning som bland annat bör få i uppdrag att lämna förslag på en sanktionsväxling på miljöområdet (avsnitt 21.4). En sanktionsväxling skulle innebära att nya gärningar förs in i systemet med miljösanktionsavgifter som ska knytas till en avgift. Vi kan inte se att det skulle föranleda ett behov av att se över max- eller minimibeloppet (30 kap. 1 § miljöbalken). De överträdelser som vi bedömer kan komma att omfattas av sanktionsavgiftssystemet vid en

sanktionsväxling är av mindre allvarlig karaktär och skulle – om de varit kvar i det straffrättsliga systemet – gett en bötesstraffpåföljd. Sanktionsavgiftssystemet är inte tänkt att innebära en mer ingripande påföljd än vad som varit fallet i det straffrättsliga systemet. De gärningar som växlas över ryms därför inom ramen för nuvarande beloppsgränser.

Det kan emellertid finnas anledning att införa steg och att differentiera beloppen i de olika stegen. På kemikalieområdet finns exempelvis en stor variation när det gäller verksamhetsutövare. Allt från företag som importerar stora mängder kemikalier till enskilda personer som bedriver verksamhet i begränsad skala eller vidtar en åtgärd. Överträdelsernas allvar kan därför antas variera i hög grad. Detta är en parameter som regeringen redan i dag ska ta hänsyn till när storleken bestäms. Det är därför möjligt att, som ett exempel, bestämma ett visst belopp för en tillverkare och ett annat för en återförsäljare. Vi menar emellertid att systemet inte bör bestå av för många nivåer. Systemet måste vara enkelt för tillsynsmyndigheterna att tillämpa och det ska vara tydligt för den som kan påföras en miljösanktionsavgift vilket beteende som kan leda till vilken avgift.

Införa fler parametrar för att öka styreffekten på större företag

En del av den kritik som framförts mot miljösanktionsavgifterna synes bottna i att regleringen av vilka belopp som ska tas ut blivit alltför trubbig. Samma miljösanktionsavgift påförs verksamhetsutövare av mycket olika storlek med helt skilda förutsättningar. För att komma till rätta med detta problem har det framförts att avgifterna bör sättas i relation till antalet anställda eller omsättning. Kemikalieinspektionen har föreslagit att regeringen bör ta hänsyn till företagens storlek när avgifternas storlek bestäms. Syftet är att öka den handlingsdirigerande effekten på större företag. Vid bedömning av ett företags storlek föreslår myndigheten att regeringen tar sin utgångspunkt i EU-kommissionens rekommendation 2003/361/EG för tillverkare och importörer (Kemikalieinspektionen, *Effektivare sanktioner på kemikalieområdet,* 2015, s. 2).

Ett sanktionssystem ska naturligtvis vara proportionerligt och rättvist och systemet ska ha handlingsdirigerande verkan för såväl små som stora aktörer. Storleken på avgiften är emellertid endast *en*

av flera faktorer som får betydelse för avgiftens handlingsstyrande verkan. Erfarenheterna visar att det är lika viktigt att tiden mellan överträdelse och beslut inte är för lång. Om avgiften differentieras med hänsyn till exempelvis företagens storlek på det sätt Kemikalieinspektionen föreslagit frångås en av huvudtankarna bakom den nuvarande konstruktionen – att systemet ska vara enkelt, tydligt, schabloniserat och handläggning snabb. En koppling till verksamhetens omsättning eller antalet anställda förutsätter att ytterligare uppgifter måste hämtas in av tillsynsmyndigheten och bedömningar göras i denna del (jfr prop. 2002/03:54). Att införa en sådan differentiering kan vara ändamålsenlig men kräver fler överväganden än vad som är möjligt att göra inom ramen för denna utredning.

Naturvårdsverket bör få i uppdrag att se över beloppen

Vi bedömer att det finns skäl att se över de belopp som ska utgå för olika överträdelser. Beloppen har inte setts över sedan år 2004. Vi har dessutom fått signaler om att storleken på avgifterna är för låga.

Det finns inte några empiriska undersökningar på området. Tidigare uppföljningar och utvärderingar av miljösanktionsavgifterna har inte fokuserat på om avgifternas storlek bidrar till att motverka överträdelser av miljölagstiftningen. Det finns emellertid viss forskning som tyder på att avgiftens storlek har betydelse i sammanhanget. Forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn har tillämpat statistiska metoder på data från Kammarkollegiet i syfte att analysera effekten av miljösanktionsavgiften på återfall. Av resultatet drar författarna två slutsatser. För det första är ca en tredjedel av alla miljösanktionsavgifter (26–31 procent) riktade mot en verksamhetsutövare som påförts en miljösanktionsavgift vid ett tidigare tillfälle. För det andra är storleken på den första miljösanktionsavgiften starkt kopplad till benägenheten att upprepa en överträdelse. Ju större storlek desto mindre sannolikhet för återfall (Naturvårdsverket, *Effektiv miljötillsyn*, 2013, s. 74 f.)

Underlaget bör vara tillräckligt för att se över beloppen i skärpande riktning. Vi menar dessutom att det finns skäl att undersöka om reglerna om höjda avgifter vid återfall bidrar i tillräcklig utsträckning till att motverka de riktigt straffvärda beteendena, nämligen de

uppsåtliga och risktagande (1 kap. 3 § förordningen, 2012:259, om miljösanktionsavgifter).

Vi föreslår att Naturvårdsverket, som har ett ansvar för allmän tillsynsvägledning i frågor som avser tillämpningen av 26 och 30 kap. miljöbalken, får i uppdrag att se över beloppen i förordningen om miljötillsynsavgifter i skärpande riktning samt undersöka om det ska vara möjligt att ta ut ett ännu större belopp vid återfall eller konstruera stegen på ett effektivare sätt.

Det finns slutligen skäl för oss att understryka betydelsen av en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av tillsynsmyndigheternas administrativa sanktioner. Det är svårt att sätta ändamålsenliga belopp. Det bör därför vara en angelägen uppgift för tillsynsvägledande myndigheter att följa upp och utvärdera beloppen. Målet bör vara att kunna svara på om systemet fungerar tillfredställande eller om det finns anledning att föreslå ändringar samt skapa en beredskap för att anpassa beloppen till vad som krävs för att systemet ska vara effektivt.

23 Ett nytt 29 kap. miljöbalken

23.1 Inledning

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

En straffbestämmelse måste uppfylla högt ställda krav på förutsebarhet och andra krav på rättssäkerhet. Den ska vara tydlig så att det är möjligt för enskilda att anpassa sitt beteende efter vad som är tillåtet. Den måste också vara tillgänglig i den meningen att den ska vara lätt att hitta. Förslag som bidrar till att uppnå dessa syften kan anses öka kapitlets överskådlighet och straffbestämmelsernas tydlighet.

Våra överväganden begränsas till rent *redaktionella* ändringar. För att åstadkomma effektiva straffbestämmelser kan det krävas *materiella* ändringar. Sådana överväganden faller utanför uppdraget.

23.2 Den nuvarande lagstiftningstekniken

23.2.1 Miljöbalkens straffbestämmelser finns samlade i ett kapitel

Miljöbalkens straffbestämmelser har förts in som ett särskilt kapitel. Kapitlet har i dag fjorton paragrafer, varav nio innehåller straffbud.

Straffbestämmelserna har sorterats på ett visst sätt. Miljöbrottet (1 §) placeras först och följs av bestämmelser som rör skydd av områden (2–2 a §§), artskydd (2 b §) och brott mot kemikalielagstiftningen (3, 3 a och 3 b §). Därefter följer olika typer av brott mot samhällets miljökontroll (4–6 §§) och brottet nedskräpning (7–7 a §§). Straffbestämmelserna avslutas med två straffkataloger med punkter som inte har egna brottsbeteckningar (8–9 §§). I den sista bestämmel-

sen placeras gärningar som har ett lägre straffvärde men där miljösanktionsavgift inte bedömts som en tillräcklig eller lämplig sanktion.

Liksom majoriteten av andra specialrättsbestämmelser är de flesta av bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken av blankettkaraktär. De innehåller inte en fullständig beskrivning av den gärning som kriminaliserats, utan säger att den ska dömas till straff som överträder ett förbud eller påbud som föreskrivits i ett visst sammanhang eller i ett visst lagrum. Vissa av bestämmelserna skulle kunna betecknas som rena blankettstraffbud. De innehåller endast allmänna hänvisningar till föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller till bestämmelser i EU-förordningar som kompletterar balken. Andra bestämmelser innehåller en mer eller mindre beskrivande text av vad som är brottsligt, men hänvisar i övrigt till andra bestämmelser i EU-förordningar, balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken.

Blankettstraffbuden har som princip ansetts vara godtagbara och förenliga med legalitetsprincipen (NJA 2007 s. 227). Att det kan krävas efterforskningar från den enskilda personens sida i fråga om vad som är straffbart innebär inte att en straffbestämmelse ska underkännas med hänvisning till legalitetsprincipen. Detta gäller även där det inte är alldeles enkelt att hitta aktuella textställen (NJA 2012 s. 105). Vad som däremot kan krävas är att det i straffbestämmelsen anges vilka EU-förordningar som innehåller de handlingsnormer som är straffsanktionerade (prop. 2005/06:182, s. 42, NJA 2016 s. 680).

Den valda lagstiftningstekniken syftar ytterst till att skapa användbara straffbestämmelser med en tydlig avgränsning och ett tydligt innehåll och som tillgodoser kravet på legalitet (prop. 2011/12:59, s. 40). Vid utformningen av miljöbalkens straffbestämmelser eftersträvades att straffbestämmelserna så långt som möjligt skulle få fullständiga brottsbeskrivningar och egna brottsbeteckningar. Det visade sig emellertid vara svårt att i alla avseenden åstadkomma brottsbeskrivningar som var så tydliga att de var godtagbara ur legalitets- och rättssäkerhetssynpunkt (prop. 1997/98:45, del. 1, s. 522 f., prop. 2005/06:182, s. 72).

23.2.2 Antalet straffbara överträdelser har ökat markant

Under årens lopp har miljöbalkens straffbestämmelser ändrats ett flertal gånger. Mer omfattande lagändringar har skett år 2006 (prop. 2005/06:182), 2008 (prop. 2007/08:80) och 2012 (prop. 2011/12:59). Ändringarna som genomfördes år 2006 syftade bland annat till att straffkatalogen skulle bli mer överskådlig och straffbestämmelserna lättare att förstå. Blankettstraffbuden hörde till de straffbestämmelser som ägnades uppmärksamhet av det skälet att vidsträckta sådana ansågs kunna göra det svårt för enskilda att se vad som var straffbart. Beträffande de blankettstraffbud som innehöll hänvisningar till EU-förordningar gjordes bedömningen att dessa skulle förtydligas och avgränsas genom att det i straffbestämmelsen angavs vilka artiklar i EU-förordningarna som var straffsanktionerade (prop. 2005/06:182, s. 41 f.).

Det mest framträdande är att antalet straffbara överträdelser har ökat mångfalt sedan miljöbalken trädde i kraft och särskilt de senast tio åren. Nya sanktioner har inordnats i en redan befintlig straffbestämmelse genom användandet av punktuppställningar. Det har lett till att de flesta av straffbestämmelserna har en sådan utformning och att punkterna är många. Som ett exempel kan nämnas att brottsbeteckningen *miljöfarlig kemikaliehantering* har 22 punkter.

De straffbestämmelser som har tillkommit med anledning av EU-samarbetet är i stor utsträckning utformade som blankettstraffbud. Detta sätt att kriminalisera har även på andra områden visat sig vara förenat med vissa svårigheter när det gäller att uppfylla de krav på tydlighet och förutsebarhet som måste ställas på en straffrättslig reglering (SOU 2013:38, s. 387).

23.2.3 Lagrådet har kritiserat den nuvarande utformningen

Lagrådet har framfört viss kritik mot hur straffbestämmelserna är utformade i miljöbalken. Av utdrag ur protokoll från Lagrådets sammanträde den 1 december 2011 framgår bland annat följande.

> […]
> Detta innebär självfallet att det av själva straffbestämmelserna inte mer än antydningsvis framgår vilka förfaranden som omfattas av kriminaliseringen. För att få upplysning om vilka dessa är krävs att man går vidare till förordningarna. Förordningarna innefattar ett stort och omfattande regelsystem vars enskilda delar inte kan förstås utan att de

> sätts in i sitt sammanhang. Hänvisningarna är dynamiska i den mening att vad som avses är artiklarna i vid varje tidpunkt gällande lydelse. I många av de artiklar som det hänvisas till i förslaget hänvisas det vidare till andra artiklar och bilagor etc. som t.o.m. i några fall ännu inte finns i sinnevärlden. Härtill kommer att i vart fall vissa av de artiklar som det hänvisas till framstår som komplicerade till sin uppbyggnad och/eller oklara till sin innebörd.
>
> Nackdelarna med en på detta sätt utformad lagstiftning blir självfallet mer påtaglig ju fler bestämmelser som den särskilda kriminaliseringen av föreskrifter i förordningarna omfattar. I lagförslaget gör sig detta särskilt gällande beträffande bestämmelserna om miljöfarlig kemikaliehantering i 29 kap. 3 § andra stycket. Enligt förslaget utökas här antalet särskilt straffbelagda punkter i vilka det hänvisas till EU-förordningar, efter att ursprungligen ha varit 2, från 8 till 15. Om utvecklingen, som förefaller antagligt, leder till att det uppkommer behov av att lägga till ytterligare punkter i straffbestämmelsen finns det enligt Lagrådet skäl att på nytt överväga vilken lagteknisk lösning som lämpligen bör väljas.

Lagrådet framförde återigen kritik mot den här typen av lagstiftningsteknik i yttrande den 1 mars 2013.

> […]
>
> I ett yttrande den 1 december 2011 behandlade Lagrådet en på detta sätt utformad lagstiftning (se prop. 2011/12:59 s. 70 ff.). Lagrådet framhöll bl.a. att nackdelarna med en sådan lagstiftningsteknik självfallet blir mer påtaglig ju fler bestämmelser som den särskilda kriminaliseringen av föreskrifter i förordningarna omfattar och at det finns skäl att på nytt överväga vilken lagtekning lösning som lämpligen bör väljas om det uppkommer behov av att lägga till ytterligare punkter. Regeringen anförde i propositionen att det då inte fanns anledning att göra förändringar i fråga om lagstiftningstekniken men att det som Lagrådet anfört skulle komma att finnas med i överväganden i framtida ärenden om ändringar i 29 kap. miljöbalken (a. prop. s. 40). Några sådana överväganden återspeglas emellertid inte i den nu föreliggande remissen. Lagrådet vill framhålla vikten av att övervägandena kommer till stånd.

Som framgår av Lagrådets yttranden finns alltså problem med en lagstiftningsteknik som innebär hänvisning till specifika bestämmelser. Den avsedda tydligheten kan gå förlorad om det behövs göras hänvisningar till många bestämmelser.

Regeringen har mot denna bakgrund aviserat att den nuvarande lagstiftningstekniken ska ses över (prop. 2011/12:59, s. 19, prop. 2012/13:135, s. 19).

23.3 Det finns anledning att se över 29 kap. miljöbalken

Vår bedömning: Det är angeläget att öka 29 kap. miljöbalkens överskådlighet och straffbestämmelsernas tydlighet. En större reform bör emellertid genomföras i samband med en sanktionsväxling. Vi lämnar därför inte några författningsförslag på redaktionella ändringar, men väl ett koncept som ett underlag för det kommande arbetet (se avsnitt 23.4).

Skälen för vår bedömning

Vikten av tydliga straffbestämmelser

Som vi tidigare framhållit måste en straffbestämmelse uppfylla högt ställda krav. Den ska vara tydlig så att det är möjligt för enskilda att förstå innebörden och anpassa sitt beteende efter vad som är tillåtet. Straffbestämmelserna i miljöbalken är i många avseenden förhållandevis svårlästa och därför svåra att tolka och tillämpa. En orsak är deras koppling till förvaltningsrätten. Ett beteende kan vara tillåtet om det omfattas av ett tillstånd vilket innebär att straffbestämmelserna får sitt egentliga innehåll genom andra typer av beslut och föreskrifter. I dag återfinns dessutom många av de underliggande handlingsreglerna i EU-förordningar som kan vara ytterst komplexa. Straffbestämmelsernas bristande tydlighet bidrar i sin tur till en bristande kunskap om vad som är tillåtet och vad som är belagt med straff.

Tydliga och lättillgängliga straffbestämmelser är av särskild betydelse på detta område med hänsyn till det ansvar tillsynsmyndigheter har för att anmäla misstänkt miljöbrottslighet. En tydlig och lättillgänglig straffrättslig reglering bidrar till att effektivisera den samverkan som sker med tillsynsmyndigheter, polis och åklagare och främjar därmed en effektiv lagföring. Tillsynsmyndigheterna ska vidare ge råd och stöd och har en långtgående serviceskyldighet som innebär att de ska lämna information om bland annat de straffrättsliga följderna av brott mot miljöbalken. För att tillsynsmyndigheterna på ett bra sätt ska kunna uppfylla sin informationsskyldighet och för att verksamhetsutövaren ska kunna ta del av och

förstå vilka regler som gäller krävs att de straffrättsliga reglerna är tydliga och lättillgängliga. En sådan straffrättslig reglering med särskilda brottsrubriceringar har därför bättre förutsättningar att verka avhållande.

En förändring är nödvändig

Regelverket på miljöområdet är omfattande. Även om det finns en hänvisning till en handlingsregel är det inte självklart att det för enskilda framstår som tydligt. Om det i stället är beskrivet i miljöbalken vilka handlanden som omfattas ger själva bestämmelsen upplysning om vad som är straffbelagt. Vi bedömer att man inte kommer undan blankettstraffbud i miljöbalken. Kriminalisering måste knytas till överträdelser av kontreta föreskrifter. Det bör emellertid vara möjligt att beskriva dessa gärningar på ett mer pedagogiskt sätt än genom att enbart hänvisa till andra föreskrifter.

Utformningen av kapitlet har inte heller anpassats till den utveckling som skett. Bestämmelserna har blivit långa med många punkter vilket gör det svårt att överblicka det straffbara området. Straffbestämmelserna är inte lättillgängliga trots att de samlats i ett eget kapitel.

Vi anser inte att den nuvarande ordningen är tillfredställande. Det krävs därför en förändring. I detta betänkande lämnar vi förslag på en ny statlig utredning, en miljöstraffrättsutredning, som får i uppdrag att se över vilka beteenden som bör vara kriminaliserade på miljöområdet. En sådan översyn kan resultera i att antalet straffbestämmelser minskar. Vi tror också att det behövs en bredare diskussion kring hur man konstruerar en effektiv straffbestämmelse i de fall där den underliggande handlingsregeln är diffus. Dessa åtgärder skulle förmodligen förbättra såväl kapitlets överskådlighet som straffbestämmelsernas tydlighet. De bedöms emellertid inte vara tillräckliga för att skapa ett tydligt och hållbart 29 kap. miljöbalken. Det behövs redaktionella ändringar också. En sådan reform bör emellertid genomföras i samband med en sanktionsväxling. Vi lämnar därför inte några författningsförslag på redaktionella ändringar, men väl ett koncept som ett underlag för det kommande arbetet (se nästa avsnitt 23.4). Vi utvecklar våra tankar nedan.

Straffbestämmelserna bör bli mer beskrivande

I brottsbalken anges normalt de straffbara handlingarna i en gärningsbeskrivning. En gärningsbeskrivning har fördelen att det redan av straffbestämmelsen framgår vilken typ av handlande som är straffbart. När det omkringliggande regelverket är omfattande innebär det också att bestämmelsen inte tyngs av omfattande hänvisningar. En sådan konstruktion gör dessutom bestämmelsen mindre känslig för förändringar på andra håll i regelverket (Ds 2017:5, s. 95). Det har ibland talats om att en generell straffbestämmelse som i likhet med bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken straffbelägger överträdelser av vad som gäller *för en viss uppgift* – eller i det här sammanhanget kanske snarare en åtgärd eller verksamhet – skulle vara att föredra framför de långa straffbestämmelser som finns i 29 kap. miljöbalken. I samband med det som återgetts ovan uttalade exempelvis Lagrådet i ett yttrande den 1 december 2011 följande om 29 kap. 3 § miljöbalken.

> Det är också uppenbart att även om det inte direkt hänvisades till regleringen i EU-förordningarna i de svenska straffbestämmelserna skulle den regleringen ofta vara av avgörande betydelse för bedömningen av erforderlig aktsamhetsstandard och att medvetna överträdelser av förordningarnas bestämmelser i allmänhet skulle uppfattas som ett starkt indicium på uppsåt också i förhållande till den effekt eller fara som en tillämpning av bestämmelsen förutsätter.

Vi uppfattar Lagrådets yttrande så att punkterna i 29 kap. 3 § andra stycket inte behövs, men att en underliggande EU-förordning ska vägas in vid bedömningen av om en överträdelse i enlighet med den allmänt utformade gärningsbeskrivningen i första stycket har skett. Mot en sådan utformning kan anföras att den riskerar att bli alltför vag och att det straffbara området således blir alltför vidsträckt för att det ska vara godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt. Vi bedömer att en sådan konstruktion inte heller skulle bidra till ökad tydlighet på miljöområdet. Det skulle i stället bli väldigt svårt för en enskild att ta reda på vilka gärningar som är kriminaliserade. En kort bestämmelse är inte per automatik en tydlig bestämmelse.

Man bör i stället sträva efter att i största möjliga utsträckning i lag beskriva de straffbara gärningarna bland annat för att göra det lättare för enskilda att kunna hitta och bedöma vad som är tillåtet respektive

otillåtet handlande. Det straffbara området bör alltså i möjligaste mån gå att utläsa av straffbestämmelserna (jfr prop. 2005/06:182, s. 37).

En nackdel med att konstruera en straffbestämmelse på det sättet kan vara att risken för att bestämmelsen blir inaktuell ökar. Ur rättssäkerhetssynpunkt väger emellertid detta argument inte särskilt tungt. Det har också framförts tankar om att man inte bör utforma mer beskrivande straffbestämmelser i de situationer där den underliggande handlingsregeln finns i en EU-förordning. Vi delar inte den bedömningen. Medlemsstaterna är skyldiga att se till att det finns bestämmelser som gör att en EU-förordning kan tillämpas i praktiken och får ett effektivt genomslag samt anta regler om överträdelser av förordningen. Ibland krävs det dessutom av naturliga skäl en tolkning av den underliggande handlingsregeln för att man ska kunna införa en straffbestämmelse. Ett exempel på när så skett finner vi i 29 kap. 8 § första stycket 14 som straffbelägger vissa gärningar som inte är förenliga med EU:s förordning om Nagoyaprotokollet (prop. 2015/16:161).

Bestämmelserna bör delas upp och få egna brottsbeteckningar

De nuvarande bestämmelserna har i vårt koncept delats upp i flera bestämmelser och fått egna brottsbeteckningar. En sådan utformning gör det lättare att få en överblick över bestämmelsens innehåll utan att behöva läsa hela bestämmelsen. Tanken är också att brottsbeteckningen ska kunna anges ett i domslut. På så vis tror vi att verksamhetsutövare, allmänhet och tillsynsmyndigheter får lättare att hålla sig informerade om vilka handlingar som är brottsliga (se Asp, Ulväng och Jareborg, 2013, s. 27).

Regeringen anförde visserligen i förarbetena till miljöbalken att bestämmelser i vilka direkta hänvisningar görs inte kan få egna brottsbeteckningar (prop. 1997/98:45, del 1, s. 523), men genom senare lagstiftningsärenden har den ståndpunkten nyanserats. Vi ser inte att det finns några direkta hinder mot att ge ett blankettstraffbud en egen brottsbeteckning.

Kapitlet kan få en tydligare utformning

Vi föreslår att de *långa paragraferna försvinner* och ersätts av fler paragrafer. I vårt koncept finns 75 paragrafer. Vi har infört *mellanrubriker* för att öka överskådligheten. De har utformats så att de ger god upplysning om vad som står i paragraferna. För att läsaren snabbt ska kunna få en överblick över innehållet föreslår vi dessutom att kapitlet inleds med en *innehållsbeskrivning*.

Det finns många metoder efter vilka en *brottsindelning* kan ske. Vi bedömer att den nuvarande brottsindelningen i huvudsak är ändamålsenlig. Vi föreslår därför att kapitlet inleds med centrala och generella straffbestämmelser om skyddet för människors hälsa och miljön. Därefter följer bestämmelser som rör samhällets miljökontroll och brott mot skyldigheter att lämna miljöinformation. I slutet av kapitlet följer brott i vissa specifika verksamheter, exempelvis brott i miljöriskområde, jordbruk och genteknisk verksamhet. I stora drag flyttas fokus från skydd till kontroll och från det generella till det specifika allt eftersom bestämmelserna tas upp. Eftersom nedskräpning är av stort intresse för allmänheten har det dock placerats längre fram i kapitlet.

Huvudelen av paragraferna består av straffbud. Varje avsnitt innehåller uppgifter om vilka bestämmelse som har företräde om ansvar för gärningen träffas av flera bestämmelser enligt miljöbalken samt om försök och förberedelse. Kapitlet avslutas med bestämmelser om ansvarsfrihet för ringa brott och brottskonkurrens samt särskilda regler för åtal, förverkande och tillämpligheten av svensk lag.

Flera kapitel eller en miljöbrottslag?

Det blir många bestämmelser när de nuvarande delas upp på det sätt vi föreslår. Ett alternativ till *ett* kapitel i miljöbalken kan vara att dela upp 29 kap. i *flera* kapitel, till exempel 29 a, 29 b, 29 c kap. osv. Det skulle öka överskådligheten och läsbarheten. Antalet straffbestämmelser skulle motivera en sådan lösning.

Ett annat alternativ är att föra över alla straffbestämmelser i en särskild miljöstrafflag. Många av de viktigaste specialrättsliga brotten regleras i särskilda strafflagar (lag, 1951:649, om straff för vissa trafikbrott, skattebrottslagen, 1971:69, lag, 2000:1225, om straff för

smuggling, bidragsbrottslag, 2007:612). Det skulle bland annat medföra en större redaktionell frihet vid utformningen av antalet kapitel. En sådan förändring kräver emellertid fler än rent redaktionella överväganden. Ett av skälen för att arbeta in brotten i miljöbalken var att sambandet mellan dessa och miljöbalkens materiella regler skulle framstå som mindre klart om de arbetades in i brottsbalken. Motsvarande resonemang torde vara giltigt om de skulle föras in i en separat strafflag.

23.4 Ett koncept för ett nytt 29 kap. miljöbalken

I detta avsnitt redovisar vi ett koncept för hur 29 kap. miljöbalken skulle kunna se ut.

Innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om
– miljöbrott (2–6 §§),
– brott mot naturskyddet (7–15 §§),
– nedskräpning (16–17 §§),
– brott vid hantering av kemiska produkter och biotekniska organismer (18–27 §§),
– kemikalieregistreringsbrott (28–30 §§),
– otillåten miljöverksamhet (31–35 §§),
– brott vid hanteringen av avfall (36–43 §§),
– försvårande av miljökontroll (44–45 §§),
– brott mot skyldighet att lämna miljöinformation (46–52 §§),
– brott mot särskilda bestämmelser om miljöfarlig verksamhet, hälsoskydd och vattenverksamhet (53–56 §§),
– brott i ett miljöriskområde (57 §),
– brott mot skyddet av natur- och kulturvärden i jordbruket (58–60 §§),
– brott vid hantering av gentekniskt modifierade organismer (61–67 §§),
– brott mot fiskeförbud (68 §),
– brott mot föreskrift för totalförsvaret (69 §), och
– åtalsprövning, ansvarsfrihet och förverkande (70–76 §§).

Miljöbrott

2 § För *miljöbrott* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. orsakar att det i mark, vatten eller luft släpps ut ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra

a) en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse, eller

b) någon annan betydande olägenhet i miljön,

2. förvarar ett ämne eller hanterar avfall på ett sätt som kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön,

3. orsakar en betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning, eller

4. bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivån på ett sätt som skadar eller kan skada människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som medför eller kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön.

3 § Är brott som avses i 2 § att anse som grovt, döms för *grovt miljöbrott* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning, om gärningen annars varit av särskilt farlig art eller innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag eller om gärningsmannen, när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, har gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag.

4 § Om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet, eller om förfarandet är allmänt vedertaget eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt, döms inte till ansvar enligt 2–3 §§.

5 § Om någon som ådragit sig ansvar enligt 2–3 §§, frivilligt har avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan en avsevärd olägenhet har uppkommit, får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen.

6 § För försök eller förberedelse till grovt miljöbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Brott mot naturskyddet

7 § För *brott mot områdesskydd* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i ett biotopskyddsområde bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd som kan skada naturmiljön och som är förbjuden enligt 7 kap. 11 § andra stycket,

2. i ett strandskyddsområde uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 15 §, eller

3. orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturreservat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel

8 § För *förseelse mot områdesskydd* döms till böter den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 7 §, med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller bestämmelse som med stöd av 7 kap. har meddelats eller i det enskilda fallet beslutats för skyddet av en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturreservat, ett biotopskyddsområde, ett djur- och växtskyddsområde, ett strandskyddsområde eller ett vattenskyddsområde. Detsamma ska gälla den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 §.

9 § För miljöskyddsområdesbrott döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått inom ett miljöskyddsområde, som regeringen har meddelat med stöd av 7 kap. 20 §.

10 § För *artskyddsbrott* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. dödar, skadar, fångar eller stör djur, tar bort eller skadar ägg, rom eller bo, skadar eller förstör djurs fortplantningsområde eller

viloplats i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 1 §,

2. tar bort, skadar eller tar frö eller annan del av en växt i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 2 §,

3. sätter ut ett djur eller en växt i naturmiljön i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 3 §,

4. transporterar eller på annat sätt förflyttar, importerar, exporterar, förvarar, förevisar, preparerar, använder i vinstsyfte, förvärvar, säljer, hyr ut, byter eller byter ut, erbjuder sig att köpa, saluför eller innehar för försäljning djur, växt, ägg, rom, frö eller bo, eller del eller produkt därav, eller annan vara,

a) i strid med artikel 8.1, 8.5 eller 9.1 rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, eller

b) i strid med en föreskrift om förbud eller tillstånd som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 §, eller

5. bryter mot ett villkor eller en bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av

a) artikel 8.3 eller 9.2 jämförd med artikel 11.3 rådets förordning (EG) nr 338/97, eller

b) en föreskrift som avses i 4 b

11 § Är brott som avses i 10 § att anse som grovt döms för *grovt artskyddsbrott* till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art eller om det har utgjort led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller i vinstsyfte.

12 § För *olovlig hantering av en genetisk resurs* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen genom att inte följa ömsesidigt överenskomna villkor eller söka efter, bevara eller överföra information i enlighet med det som

anges i artikeln i fråga om en genetisk resurs eller traditionell kunskap som avses i förordningen eller en traditionell kunskap som avses i 8 kap. 5 § andra stycket.

13 § För *naturmiljöbrott* döms till böter eller fängelse i högst två år den som bryter mot ett förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket.

14 § Ansvar ska inte dömas ut enligt

1. 7–13 §§, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2–3 §§, eller
2. 7–8 §§ om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 10–11 §§.

15 § För försök eller förberedelse till grovt artskyddsbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Nedskräpning

16 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till döms för *nedskräpning* till böter eller fängelse i högst ett år.

17 § Den som begår en gärning som avses i 16 § döms för *nedskräpningsförseelse* till penningböter, om nedskräpningen är att anse som mindre allvarlig.

Brott vid hantering av kemiska produkter och biotekniska organismer

18 § För *miljöfarlig kemikaliehantering* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens, organismens eller varans inneboende egenskaper och genom denna underlåtenhet orsakar eller riskerar att orsaka skada på människor eller i miljön.

För miljöfarlig kemikaliehantering döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud eller en föreskrift om

en skyddsåtgärd, ett produktval eller ett annat försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap.

19 § För *miljöfarlig hantering av tvätt- eller rengöringsmedel* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet släpper ut ett sådant medel på marknaden utan att följa en skyldighet enligt artikel 3 eller 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel. Detsamma ska gälla den som på marknaden släpper ut en tensid för ett sådant medel.

20 § För *miljöfarlig hantering av långlivade organiska föroreningar* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en begränsning för att producera, släppa ut på marknaden eller använda ett ämne enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG, eller

2. i fråga om åtgärder för bortskaffande eller återvinning av avfall bryter mot artikel 7.2 eller 7.3 i förordning (EG) nr 850/2004.

21 § För *miljöfarlig hantering av fluorerade växthusgaser* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i fråga om åtgärder för att hindra eller åtgärda läckage av fluorerade växthusgaser bryter mot bestämmelserna i artikel 3.2 eller 3.3 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser,

2. i fråga om att återvinning av fluorerade växthusgaser ska utföras av certifierad personal eller personal med lämplig utbildning bryter mot en bestämmelse i artikel 8.1 eller 8.3 i förordning (EU) nr 517/2014, eller

3. släpper ut en fluorerad växthusgas på marknaden eller använder en sådan gas och därigenom bryter mot ett förbud i artikel 11.1 eller 13 i förordning (EU) nr 517/2014.

22 § För *miljöfarlig hantering av farliga ämnen* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en begränsning för att tillverka, släppa ut på marknaden eller använda ett ämne, som sådant eller ingående i en blandning eller i en vara, enligt artikel 67 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

2. släpper ut en kemisk produkt eller ett explosivt föremål på marknaden utan att följa en skyldighet i artikel 35.1 eller 35.2 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006, eller

3. i egenskap av att vara tillverkare, nedströmsanvändare eller någon som för in en kemisk produkt eller ett explosivt föremål till Sverige, släpper ut produkten eller föremålet på marknaden utan att följa en skyldighet i artikel 35.2 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008.

23 § För *miljöfarlig hantering av ozonnedbrytande ämnen* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot ett förbud eller en begränsning för att producera, använda, importera, exportera eller på marknaden släppa ut ett ämne, en produkt eller en utrustning enligt artikel 4, 5, 6, 15.1, 17.1, 20.1 eller 24.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 av den 16 september 2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet,

2. i fråga om åtgärder för återvinning och destruktion av ozonnedbrytande ämnen bryter mot artikel 22.1, 22.2 eller 22.4 i förordning (EG) nr 1005/2009, eller

3. i fråga om åtgärder för att hindra eller minska läckage av ozonnedbrytande ämnen bryter mot artikel 23.1, 23.5 eller 23.6 i förordning (EG) nr 1005/2009.

24 § För *miljöfarlig hantering av bekämpningsmedel* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot ett förbud att sprida bekämpningsmedel enligt 14 kap. 7 §,

2. använder ett växtskyddsmedel utan att följa de villkor som framgår av märkningen enligt vad som krävs i artikel 55 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG,

3. på marknaden släpper ut ett växtskyddsmedel eller ett hjälpämne som allmänheten får tillgång till, utan att se till att medlet eller ämnet innehåller sådana beståndsdelar som avskräcker från eller förhindrar konsumtion enligt vad som krävs i artikel 64.2 i förordning (EG) nr 1107/2009,

4. på marknaden släpper ut ett växtskyddsmedel eller ett hjälpämne utan att följa en skyldighet i artikel 64.3 i förordning (EG) nr 1107/2009,

5. använder en biocidprodukt utan att följa de bestämmelser och villkor som följer av märkningen enligt vad som krävs i artikel 17.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter,

6. på marknaden släpper ut en behandlad vara utan att följa en skyldighet i artikel 58.2 i förordning (EU) nr 528/2012, eller

7. i egenskap av innehavare av ett produktgodkännande av en biocidprodukt inte ser till att produkten innehåller beståndsdelar som avskräcker från konsumtion enligt vad som krävs i artikel 69.1 andra stycket andra meningen i förordning (EU) nr 528/2012.

25 § För *miljöfarlig hantering av kosmetiska produkter* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt i strid med ett förbud eller en begränsning i artikel 14, 15.1 eller 15.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter, om inte förekomsten av ett förbjudet ämne i en kosmetisk produkt kan anses tillåten enligt artikel 17 i samma förordning, eller

2. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt utan att produkten har genomgått en säkerhetsbedömning i enlighet med artikel 10 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller att en säkerhetsrapport har upprättats i enlighet med samma artikel.

26 § För *olovlig kemikaliehantering* döms till böter den med uppsåt eller av oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt i strid med ett förbud enligt en föreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande enligt 14 kap.

27 § Ansvar ska inte dömas ut enligt 18–25 §§, om

1. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2–3 §§,

2. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 46–51 §§ eller om ansvar enligt 46–51 §§ inte ska dömas ut till följd av 52 §, eller

Ansvar ska inte dömas ut enligt 26 §, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2–3 eller 18–25 §§.

Kemikalieregistreringsbrott

28 § För *kemikalieregistreringsbrott* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. tillverkar eller importerar ett ämne, som sådant eller ingående i en blandning, utan att göra en registreringsanmälan och därigenom bryter mot artiklarna 5 och 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006,

2. producerar eller importerar en vara utan att göra en registreringsanmälan och därigenom bryter mot artiklarna 5 och 7.1 i förordning (EG) nr 1907/2006,

3. producerar eller importerar en vara utan att göra en registrerings- anmälan och därigenom bryter mot artikel 5 och ett beslut enligt artikel 7.5 i förordning (EG) nr 1907/2006,

4. bryter mot en skyldighet att lämna eller uppdatera information enligt artikel 12.2 eller 22 i förordning (EG) nr 1907/2006, eller

5. lämnar oriktig information i en registreringsanmälan eller i en handling som kompletterar en sådan anmälan, om det är fråga om en anmälan eller komplettering som avses i artikel 6, 7.1, 7.5, 20.2

tredje stycket, 22.1 och 2, 40.4 eller 41.4 i förordning (EG) nr 1907/2006 och informationen har betydelse för en myndighets eller enskilds riskbedömning eller för en myndighets utvärdering av ett ämnes risk för människors hälsa eller miljön.

29 § Är brott som avses i 29 § att anse som grovt, döms för *grovt kemikalieregistreringsbrott* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det har avsett stora mängder av ett ämne, har medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller av allvarlig art eller har pågått under lång tid.

30 § Den som i egenskap av nedströmsanvändare med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheten att upprätta en kemikaliesäkerhetsrapport enligt vad som krävs i artiklarna 37.4 och 39.1 i förordning (EG) nr 1907/2006 döms till böter eller fängelse i högst två år.

Otillåten miljöverksamhet

31 § För *otillåten miljöverksamhet* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

1. bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,
2. föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,
3. bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,
4. bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,
5. bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,

6. bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledande av grundvatten ur bruk,

7. bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

8. föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

9. bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

10. bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel,

11. bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 528/2012, eller

12. bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning.

32 § För *miljövillkorsbrott* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet den i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

33 § I fråga om ett villkor eller en bestämmelse om buller (bullervillkor) som har angetts i ett sådant tillstånd eller beslut som avses i *32 §* ska det förhållandet att en bostadsbyggnad är utsatt för omgivningsbuller i strid med bullervillkoret inte anses utgöra ett brott mot villkoret, om

1. byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900),

2. det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden, och

3. beräkningen av bullervärdena har gjorts med hänsyn till intresset att förebygga olägenhet för människors hälsa.

34 § Till böter döms den som med uppsåt eller oaktsamhet

1. i fråga om ett växtskyddsmedel som är godkänt i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänt i Sverige bryter mot artikel 52 i förordning (EG) nr 1107/2009 genom att föra in medlet till Sverige, släppa ut det på marknaden eller använda det utan att medlet omfattas av ett sådant parallellhandelstillstånd som krävs enligt artikeln, eller

2. i fråga om en biocidprodukt som är godkänd i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänd i Sverige tillhandahåller produkten eller använder den utan att produkten omfattas av ett sådant parallellhandelstillstånd som avses i artikel 53 i förordning (EU) nr 528/2012.

35 § Ansvar ska inte dömas ut enligt 31–33 §§, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2–3 §§ eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljösanktionsavgift.

Brott vid hanteringen av avfall

36 § För *otillåten avfallstransport* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. transporterar avfall utan tillstånd och därigenom bryter mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 17 § om tillstånd för yrkesmässig transport av avfall, *eller*

2. inom Europeiska unionen transporterar avfall utan att göra en skriftlig förhandsanmälan och utan att ha ett giltigt godkännande och därigenom bryter mot artiklarna 4 och 9.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

37 § För *brott mot ett förbud att exportera avfall* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. från Europeiska unionen exporterar avfall för bortskaffande och därigenom bryter mot ett exportförbud enligt artikel 34 i förordning (EG) nr 1013/2006,

2. från Europeiska unionen exporterar avfall för bortskaffande utan att ha ett skriftligt godkännande och därigenom bryter mot artikel 35.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

3. från Europeiska unionen exporterar avfall för återvinning och därigenom bryter mot ett exportförbud enligt artikel 36 i förordning (EG) nr 1013/2006,

4. från Europeiska unionen exporterar avfall för återvinning till ett land som omfattas av förfarandereglerna i artikel 37 i förordning (EG) nr 1013/2006 och därigenom bryter mot ett förbud eller ett krav på skriftlig förhandsanmälan som gäller enligt artikel 37.2 andra stycket eller 37.5 i förordning (EG) nr 1013/2006 eller som gäller enligt artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 1418/2007 av den 29 november 2007 om export för återvinning av visst avfall som förtecknas i bilaga III eller IIIA till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 till vissa länder som inte omfattas av OECD-beslutet om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall,

5. från Europeiska unionen exporterar avfall för återvinning till ett land som omfattas av förfarandereglerna i artikel 38 i förordning (EG) nr 1013/2006 utan att ha ett skriftligt godkännande och därigenom bryter mot artikel 38.4 a,

6. från Europeiska unionen exporterar avfall utan att avfallet är avsett för bortskaffande eller återvinning i en anläggning där bortskaffandet eller återvinningen sker enligt de bestämmelser som gäller i mottagarlandet och därigenom bryter mot någon av artiklarna 35.5, 37.4 och 38.6 i förordning (EG) nr 1013/2006, eller

7. från Europeiska unionen exporterar avfall avsett för bortskaffande i ett utomeuropeiskt land eller territorium och därigenom bryter mot ett exportförbud enligt artikel 40.1 i förordning (EG) nr 1013/2006.

38 § För *brott mot ett förbud att importera avfall* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. till Europeiska unionen importerar avfall för bortskaffande och därigenom bryter mot ett importförbud enligt artikel 41 i förordning (EG) nr 1013/2006,

2. till Europeiska unionen importerar avfall för bortskaffande utan att ha ett skriftligt godkännande och därigenom bryter mot artikel 42.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

3. till Europeiska unionen importerar avfall för återvinning och därigenom bryter mot ett importförbud enligt artikel 43 i förordning (EG) nr 1013/2006,

4. till Europeiska unionen importerar avfall för återvinning utan att ha ett skriftligt godkännande och därigenom bryter mot artikel 44.4 a eller 45 jämförd med artikel 42.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006, eller

5. till Europeiska unionen importerar avfall från ett sådant utomeuropeiskt land eller territorium som avses i artikel 46 i förordning (EG) nr 1013/2006 utan att göra en skriftlig förhandsanmälan och utan att ha ett giltigt godkännande och därigenom bryter mot artikel 46.1 jämförd med artiklarna 4 och 9.6.

39 § För *brott mot ett förbud att blanda avfall under transport* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet agerar i strid med artikel 19 i förordning (EG) nr 1013/2006.

40 § För *brott mot förbudet att dumpa eller förbränna avfall på fartyg* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet enligt 15 kap. 27 §.

41 § För *avfallstransportsförseels* döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall, eller.

2. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att för transport lämna annat avfall än hushållsavfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport.

42 § Ansvar ska inte dömas ut enligt 40 § om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2–3 §§.

43 § För försök till brott mot ett förbud mot att exportera avfall och dumpning döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Försvårande av miljökontroll

44 § För *försvårande av miljökontroll* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn, om uppgiften lämnas i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska ges in till en myndighet enligt

a) en bestämmelse i denna balk, artikel 62 i förordning (EG) nr 1907/2006, artikel 33.1–33.3 i förordning (EG) nr 1107/2009 eller artikel 20 i förordning (EU) nr 528/2012,

b) en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av balken, eller

c) enligt ett beslut som i det enskilda fallet har meddelats med stöd av balken, artikel 46 i förordning (EG) nr 1907/2006 eller regeringens föreskrifter,

2. i fråga om en verksamhet eller åtgärd som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt bestämmelserna i 9, 11, 13 eller 14 kap. eller enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av de bestämmelserna bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en driftsstörning i verksamheten eller liknande händelse som kan skada människors hälsa eller miljön,

3. bryter mot en bestämmelse i 10 kap. 11 §, 12 § första stycket eller 13 § om skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om en förorening, överhängande fara för en allvarlig miljöskada eller allvarlig miljöskada,

4. i fråga om innesluten användning, avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. om skyldighet att anmäla kännedom om nya uppgifter eller ändrade förhållanden,

5. i fråga om yrkesmässig tillverkning eller införsel av kemiska produkter bryter mot 14 kap. 10 § eller mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 11 § genom att inte göra en anmälan för registrering i produktregistret enligt de föreskrifter som regeringen meddelat,

6. i fråga om ett godkänt växtskyddsmedel inte lämnar den information om medlet som krävs enligt artikel 56.1 i förordning (EG) nr 1107/2009,

7. i fråga om kosmetiska produkter inte lämnar information till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 13.1, 13.2, 13.3, 13.4 eller 16.3 i förordning (EG) nr 1223/2009 eller inte uppdaterar informationen till Europeiska kommissionen enligt artikel 13.7 i samma förordning,

8. i fråga om en godkänd biocidprodukt inte lämnar den information om produkten som krävs enligt artikel 47.1 i förordning (EU) nr 528/2012, eller

9. bryter mot skyldigheten att förse Europeiska kemikaliemyndigheten med information enligt vad som krävs i artiklarna 38, 39.2 och 66.1 i förordning (EG) nr 1907/2006.

45 § För *miljökontrollförseelse* döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. inte lämnar uppgift om tidigare beslut om avslag och därigenom bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 i förordning (EG) nr 338/97, eller

2. bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 648/2004.

Brott mot skyldighet att lämna miljöinformation

46 § För *bristfällig information om kemiska produkter eller biotekniska organismer* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i fråga om kemiska produkter eller biotekniska organismer bryter mot bestämmelserna om produktinformation i 14 kap. genom att

a) felaktigt klassificera eller inte klassificera en produkt enligt vad som krävs i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap.,

b) inte märka en produkt eller att lämna annan produktinformation enligt vad som krävs i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap.,

c) inte med en lämplig symbol eller beteckning för fara eller risk eller med annan tydlig varningstext märka en produkt eller på annat sätt lämna produktinformation, om märkningen eller informationen behövs till skydd för människors hälsa eller miljön, eller

d) lämna oriktig eller bristfällig produktinformation,

2. i fråga om kemiska produkter bryter mot en bestämmelse i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 649/2012 av den 4 juli 2012 om export och import av farliga kemikalier genom att

a) inte märka en produkt med en farosymbol, en farobeteckning, en riskfras eller ett varningsmärke enligt vad som krävs i förordningens artikel 17.1,

b) inte lämna säkerhetsdatablad enligt vad som krävs i förordningens artikel 17.3, eller

c) lämna oriktig uppgift i märkningen eller säkerhetsdatabladet,

3. i fråga om kemiska produkter bryter mot förordning (EG) nr 1907/2006 genom att

a) inte förse mottagaren av ett ämne eller en blandning med ett säkerhetsdatablad enligt kraven i artikel 31,

b) lämna oriktig eller bristfällig uppgift i säkerhetsdatabladet, eller

c) inte enligt vad som krävs i artikel 33 tillhandahålla en mottagare eller konsument information om namn på ett ämne som ingår i en vara och finns angivet i bilaga XIV till förordningen eller angivet i den kandidatförteckning som avses i artikel 59, *eller*

4. i fråga om kemiska produkter och explosiva föremål bryter mot förordning (EG) nr 1272/2008 genom att

a) felaktigt klassificera eller inte klassificera ett ämne, en blandning eller ett explosivt föremål enligt vad som krävs i artiklarna 4.1, 4.2, 4.3 eller 4.8, eller

b) felaktigt märka eller inte märka ett ämne, en blandning eller ett explosivt föremål enligt vad som krävs i artiklarna 4.4, 4.7 eller 4.8.

47 § För *bristfällig information om tvätt- eller rengöringsmedel* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet i fråga om tvätt- eller rengöringsmedel bryter mot förordning (EG) nr 648/2004 genom att inte märka förpackningar enligt vad som krävs i förordningens artikel 11.

48 § För *bristfällig information om fluorerande växthusgaser* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet i fråga om produkter och utrustning som innehåller fluorerade växthusgaser bryter mot förordning (EU) nr 517/2014 genom att inte märka produkter och utrustning enligt vad som krävs i förordningens artikel 12.

49 § För *bristfällig information om bekämpningsmedel* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i fråga om behandlat utsäde eller växtskyddsmedel bryter mot förordning (EG) nr 1107/2009 genom att

a) felaktigt märka eller inte märka ett behandlat utsäde enligt vad som krävs i artikel 49.4,

b) felaktigt märka eller inte märka ett växtskyddsmedel enligt vad som krävs i artikel 65.1 och i kommissionens förordning (EU) nr 547/2011 av den 8 juni 2011 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 vad gäller märkningskrav för växtskyddsmedel, eller

c) lämna oriktig eller bristfällig produktinformation enligt vad som krävs i artikel 66.1, 66.2 eller 66.5, eller

2. i fråga om en biocidprodukt eller behandlad vara bryter mot förordning (EU) nr 528/2012 genom att

a) inte märka produkten eller varan på ett sätt som uppfyller kraven i artikel 58.3 eller artikel 69.2, eller

b) inte lämna produktinformation som uppfyller kraven i artikel 72.

50 § För *bristfällig information om kosmetiska produkter* döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 eller 19.2 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller på marknaden tillhandahåller en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 a, e eller g i samma förordning.

51 § För *miljöinformationsförseelse* döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i förordning (EG) nr 1907/2006.

52 § Ansvar ska inte dömas ut enligt 46–49 §§

1. om underlåtenheten eller den oriktiga eller bristfälliga informationen varit sådan att den inte kunnat försvåra bedömningen av risken för skada på människors hälsa eller i miljön, eller
2. om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 50 §.

Brott mot särskilda bestämmelser om miljöfarlig verksamhet, hälsoskydd och vattenverksamhet

53 § För *brott mot föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 4 §, eller
2. bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 5 §.

54 § För *brott mot föreskrifter till skydd mot olägenheter för människors hälsa* döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 §.

55 § För *brott mot underhållsansvar vid vattenverksamhet* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den skyldighet att underhålla en vattenanläggning som följer av 11 kap. 17 § första stycket, 20 § första stycket eller 21 § första stycket.

56 § Ansvar ska inte dömas ut enligt *53–55 §§*, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt *2–3 §§*.

Brott i ett miljöriskområde

57 § För *olovlig åtgärd inom ett miljöriskområde* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd som ökar belastningen av föroreningar i eller omkring ett miljöriskområde som avses i 10 kap. 17 §, annars försämrar den miljömässiga situationen eller försvårar avhjälpandeåtgärder.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt *2–3 §§*.

Brott mot skyddet av natur- och kulturvärden i jordbruket

58 § För *brott mot föreskrifter om skötsel av jordbruksmark* döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 §.

59 § För *brott mot föreskrifter om gödselhantering* döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 §.

60 § Ansvar ska inte dömas ut enligt *58–59 §§*, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt *2–3 §§*.

Brott vid hantering av genetiskt modifierade organismer

61 § För *otillåten genteknisk verksamhet* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet den som påbörjar eller bedriver en genteknisk verksamhet utan tillstånd enligt

1. bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden, eller
2. föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer.

62 § För *brott mot utredningsplikt vid genteknisk verksamhet* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet den som bryter mot bestämmelsen i 13 kap. 8 § om utredning innan en genteknisk verksamhet påbörjas eller mot en föreskrift om utredningen som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 9 §.

63 § För *miljöfarlig hantering av genetiskt modifierade organismer* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §.

64 § För *brott mot föreskrifter om försiktighetsmått vid odling av genetiskt modifierade organismer* döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet vid verksamhet vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §.

65 § För *bristfällig information om genetiskt modifierade organismer* döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 §,

2. bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG.

66 § För *brott mot informationsskyldighet vid gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer* döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning

(EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer.

67 § Ansvar ska inte dömas ut enligt 61–66 §§ om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt *2–3 §§*.

Brott mot fiskeförbud

68 § För *brott mot ett fiskeförbud enligt miljöbalken* döms till böter eller fängelse i högs två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud mot fiske som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av 28 kap. 13 §, eller

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2–3 §§.

Brott mot föreskrift för totalförsvaret

69 § För *brott mot en föreskrift för totalförsvaret* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift för totalförsvaret som har meddelats med stöd av 1 kap. 5 §, om en överträdelse av den lagbestämmelse från vilken avvikelsen har föreskrivits är straffbelagd.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2–3 §§.

Åtalsprövning ansvarsfrihet och förverkande

Åtalsprövning

70 § Allmänt åtal för en gärning som avses i 46 § första stycket 3 c och som rör en överträdelse av artikel 33.2 i förordning (EG) nr 1907/2006 får väckas endast om ett åtal är påkallat från allmän synpunkt.

71 § Om en gärning som avses i 2–69 §§ kan föranleda miljösanktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Ansvarsfrihet för ringa brott och brottskonkurrens

72 § Om en gärning som avses i X–Y §§ är att anse som ringa, döms inte till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.

73 § Till ansvar enligt detta kapitel döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt detta kapitel för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Förverkande

74 § Djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, sådana genetiska resurser som avses i förordning (EU) nr 511/2014, utbrutet material vid täktverksamhet, kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor innehållande kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer, vilka har varit föremål för brott enligt X–Y §§ får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av ett sådant brott.

Fortskaffningsmedel och annan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt X–Y §§ får förklaras förverkade, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid sådana brott, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse. I stället för egendomen kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Tillämpligheten av svensk lag

75 § Den som begått brott enligt 40 § döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.

Har brottet förövats i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades.

24 Effektivare miljöbrottsbekämpning genom bättre samverkan

Utmärkande för miljöbrottsbekämpningen är att det inte endast är en fråga för polis och åklagare. Det är många myndigheter som på olika sätt kommer i kontakt med miljöbrottslighet. Här kan nämnas tillsynsmyndigheterna, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket och olika expertmyndigheter som exempelvis Naturhistoriska riksmuseet och Statens veterinärmedicinska anstalt.

I vårt uppdrag ingår att undersöka om myndigheternas samverkan fungerar tillfredsställande.

Vad krävs då för att samverkan ska kunna anses fungera *tillfredsställande*? Den frågan bör naturligtvis besvaras med utgångspunkt i vad man vill åstadkomma med denna form av samverkan. Som vi tidigare anfört är det angeläget att möjligheten att upptäcka mer allvarlig brottslighet bör öka, liksom sannolikheten för att en lagföring ska följa på en överträdelse (kapitel 7). Det förutsätter en långsiktig och strategisk miljöbrottsbekämpning som bygger på kunskap om brottsutvecklingen, brottslighetens struktur och de personer som begår de brottsliga gärningarna. En samverkan som på bästa sätt kan skapa förutsättningar för detta måste anses vara tillfredsställande.

I kapitel 12 redogör vi för hur vi använder begreppet samverkan i detta betänkande.

24.1 Bakgrund till nuvarande krav på miljöbrottsamverkan

När Ekobrottsmyndigheten startade sin verksamhet pågick en utredning om hur miljöbrotten skulle hanteras (Ds 1998:22, skr. 1998/99:25, Brottsförebyggande rådet, Rolf Holmqvist, *Ekobrottsmyndigheten – de första målen. Nitton röster om tjugo års ekobrotts-*

bekämpning, 2016). Den allmänna inriktningen vid den tidpunkten var att Ekobrottsmyndigheten även skulle ta hand om miljöbrotten enligt samma koncept som för ekobrotten. Miljöbrotten skulle därmed handläggas av Ekobrottsmyndigheten och omfattas av den samverkansstruktur som upprättats kring ekobrott med Ekorådet på centralnivå och ett samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet på regional nivå. Samverkansorganet bestod av berörda regionala myndighetschefer under ordförandeskap av landshövdingen.

Det fanns många skäl till varför arbetet fick en sådan inriktning. Problemen med ekobrotten är ungefär desamma som med miljöbrotten. De båda brottstyperna har också många beröringspunkter och gemensamma nämnare. I de undersökningar som Brottsförebyggande rådet gjort har det exempelvis visat sig att ekonomiska incitament även ligger bakom en stor del av miljöbrottsligheten. Till det kommer att det ställs krav på särskild kompetens som skiljer sig från vad som normalt finns inom polis och åklagare. Dessutom är ärendena åklagarledda, ofta saknar tydliga brottsoffer och att kraven på samverkan med andra myndigheter är framträdande. Miljöbrotten blev emellertid kvar i polis och åklagarorganisationen och finns där fortfarande (Rolf Holmqvist, *Ekobrottsmyndigheten – de första målen.* Henrik Forsblad, *Vad hände med miljöbrotten*? Nitton röster om tjugo års ekobrottsbekämpning, 2016).

I dag är det många myndigheter som kommer i kontakt med miljöbrottslighet. Brottsbekämpning där flera myndigheter har olika roller ställer särskilda krav på en fortlöpande samverkan mellan myndigheterna, inte bara i enskilda utredningar utan också för att lägga fast handläggningsrutiner och driva ett utvecklingsarbete som tar hänsyn till lokala förhållanden. I 1998-års miljöbrottsstrategi betonades därför vikten av bättre samordning och samarbete, kompetenshöjning och en effektivare organisation (skr. 1998/99:25). Budskapet återkommer i förarbetena till miljöbalken där regeringen framhöll att tillsynsmyndigheter, polis- och åklagare måste samordna sina resurser och samarbeta för att åstadkomma ett så effektivt beivrande av brott mot miljön som möjligt (prop. 1997/98:45, del 2, s. 270).

Länsstyrelserna har i dag ett särskilt ansvar för att verka för att en sådan samverkan verkligen kommer till stånd på lokal och regional nivå. Bestämmelsen grundar sig på ett förslag i en rapport från Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning (Ds 1998:22). När rapporten skrevs var det mycket som talade för att miljöbrotten skulle

hanteras av Ekobrottsmyndigheten enligt den modell som beskrivits ovan. Arbetsgruppen utgick därför från att det skulle bli så. Det ansågs emellertid vara angeläget att *komplettera* de regionala samverkansorganen på chefsnivå med en mer operativ miljöbrottssamverkan, varför arbetsgruppen föreslog att tillsynsmyndigheter, polis och åklagare på andra organisatoriska nivåer skulle inleda ett kontinuerligt samarbete för att effektivisera hanteringen av miljöbrott (Ds 1998:22, s. 115 f., se också skr. 1998/99:25, avsnitt 3.6).

24.2 Miljöbrottssamverkan måste bli bättre

24.2.1 Miljöbrottssamverkan är alltför personberoende

Det krävs samverkan för att kunna förebygga, upptäcka och lagföra brott mot miljöbalken. Miljöbrottslighet påverkas i likhet med annan brottslighet av en rad olika faktorer i samhället och polisen kan inte ensam påverka dessa. Här har tillsynsmyndigheter och andra aktörer en viktig roll. Samverkan är också en förutsättning för en mer strategisk och långsiktig brottsbekämpning som i större utsträckning kan upptäcka den mer allvarliga miljöbrottsligheten. För att brott mot miljöbalken ska utredas effektivt av polis och åklagare är det också viktigt att dokumentationen i ärendet och polisanmälan från tillsynsmyndigheterna är av hög kvalitet. Det förutsätter att inspektörerna har god kunskap om regelverket, om hur deras agerande gentemot verksamhetsutövarna påverkar möjligheterna att lagföra brott och att de får återkoppling från de brottsutredande myndigheterna om vilken dom som fallit eller varför ärendet lagts ned. Något som också framhålls av polis och åklagare är behovet av rutiner i en brottsutredning. Det är viktigt att alla aktörer vet vad som ska göras, vem som ska göra det och när det ska göras. Det ska, som en åklagare uttryckt det, vara som att trycka på en knapp.

Vi konstaterar att det sker samverkan på området. Den kan vara geografisk, ske på olika myndighetsnivåer och mellan myndigheter med helt olika uppdrag och mandat. Det kan röra sig om en praktisk fråga i ett enskilt ärende eller en strategisk sådan på central nivå. Miljöbrottssamverkan utvecklas regionalt och efter olika förutsättningar vilket innebär att formerna, frågorna och intensiteten ser olika ut. Omfattning och inriktning beror till stor del på vilka personer och vilket engagemang för verksamheten de har. Skillnaderna är stora

men några generella slutsatser om verksamheten går att dra utifrån vår kartläggning:

1. Samverkan är begränsad till att utbyta information om arbetsförhållanden och bidra till ökad kompetens hos deltagarna.
2. Samverkan berör sällan frågor om prioriteringar i planeringen av tillsyn, gränsdragningsfrågor avseende provtagningar i brottsutredningar och möjligheterna till förbättrat informationsutbyte i enskilda ärenden och underrättelseverksamhet.
3. Den leder inte till några samverkansstrukturer såsom fasta handläggningsrutiner, gemensamma riktlinjer eller verksamhetsinriktningar.
4. Verksamhetens uppgifter upplevs som otydliga och det saknas konkreta målsättningar för samverkan i form av en gemensam strategi eller handlingsplan.
5. Aktiviteten har generellt sett varit låg vad gäller att initiera myndighetsgemensamma insatser för att förebygga och bekämpa brott mot miljöbalken.
6. Samverkan behöver anpassas bättre till den brottslighet som samhället är mest angelägen att förebygga och beivra.

Det finns flera skäl till att det blivit som det blivit. Förtroende och tillit till varandras roller och kompetenser är avgörande för en bra samverkan. Såväl tillsynsmyndigheter som polis och åklagare har gett uttryck för att förtroendet mellan myndigheterna och förståelse för de beslut och prioriteringar som respektive myndighet gör kan utvecklas.

Ett annat skäl är att regeringens krav på samverkan inte har varit tillräckligt precisa. Det har lett till att myndigheternas skyldigheter att samverka får ge vika för andra rättsliga krav. Samverkan blir då en sekundär uppgift som myndigheterna vidtar i mån av tid och resurser. Länsstyrelserna har exempelvis i samtal med utredningen betonat att det har varit svårt att få till en bra samverkan när inte insatser och resurser möts och övriga aktörer har samma ambitionsnivå. Vi kan också se att innebörden av samverkanskraven styrs i stor utsträckning av hur myndigheterna uppfattar och tolkar begreppet samverkan.

Det behövs en tydligare styrning

En miljöbrottsbekämpning som i större utsträckning upptäcker och beivrar den mer allvarliga brottsligheten kräver en mer strategisk samverkan. Rättsväsende, tillsynsmyndigheter och andra aktörer behöver arbeta mer samordnat och målinriktat och de åtgärder som vidtas behöver vara förankrade i kunskap om miljöbrottsligheten och miljöbrottslingarna.

Miljöbrottsbekämpningen kan effektiviseras med en utvecklad operativ samverkan som i större utsträckning innehåller riktade och myndighetsgemensamma insatser och leder till bättre ingångsvärden i förundersökningar. En operativ samverkan kan också bidra till tydlighet beträffande vilka händelser som ska åtalanmälas med följd att det undviks att händelser som inte rör misstankar om brott blir anmälda.

Samverkan bör mot denna bakgrund stå i fokus och tillmätas ett större värde än vad som hittills har gjorts. Det finns dessutom skäl för regeringen att styra samverkan. Inriktningen för våra överväganden och förslag är att skapa tydliga uppgifter för de samverkande myndigheterna och samtidigt ett handlingsutrymme för att bedriva och utveckla verksamheten efter behov.

24.2.2 Kraven på samverkan bör tydliggöras

Vårt förslag: Syftet med miljöbrottssamverkan bör framgå av miljöbalken.

Länsstyrelsernas ansvar för att verka för en miljöbrottssamverkan på lokal och regional nivå liksom övriga myndigheternas ansvar för att medverka till att så sker bör tydliggöras.

Skälen för vårt förslag

Det behövs en lokal, regional och nationell samverkan i såväl operativa som strategiska frågor

Vi ser ett behov av att även fortsättningsvis ha en regional och lokal samverkan. Verksamheten bör utvecklas och utökas till att omfatta fler frågor än i dag, strategiska överväganden och inriktningar och leda till samverkansstrukturer såsom rutiner, mål och verksamhets-

inriktningar. Ett bättre kunskapsutbyte bedöms också kunna vara ett komplement till polisens underrättelseverksamhet, men naturligtvis inte ersätta den.

Det behövs en utökad samverkan på central nivå. Myndigheter som i vidare mening kan komma i kontakt med företeelser som kan vara brott mot miljöbalken behöver träffas och byta erfarenheter. Syftet med denna form av samverkan är att följa utvecklingen av miljöbrottsligheten, trender och företeelser, uppmärksamma nya inslag, vara ett forum för övergripande informationsutbyte, strategiska överväganden och sådant utvecklingsarbete som kräver samverkan mellan flera myndigheter. Detta torde i första hand beröra Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Transportstyrelsen och centrala tillsynsvägledande myndigheter som Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Livsmedelsverket (Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, *Strategier mot miljöbrott*, 2010).

Samverkansformerna bör inte regleras i en författning, men väl vad samverkan ska åstadkomma

Vi bedömer att myndigheternas resurser för samverkan med fördel kan koncentreras till ett eller flera forum. Om så sker blir samverkansstrukturen tydlig och enkel och myndigheternas resurser utnyttjas på ett mer effektivt sätt.

Det vore emellertid inte ändamålsenligt att formalisera en regional och central samverkan. Erfarenheterna visar att den mest ändamålsenliga myndighetssamverkan uppnås genom att de deltagande myndigheterna själva får bestämma verksamhetens innehåll och utformning. Här kan konstateras att det är många olika parametrar som har betydelse för hur en effektiv samverkan bör ske för att förebygga och beivra brott mot miljöbalken. Miljöbrottsligheten blir alltmer komplicerad, mångfacetterad och ibland är en del av annan brottslighet. Det innebär att man i arbetet med att förebygga och effektivt bekämpa brott mot miljöbalken bör ha ett vidare synsätt för att kunna arbeta ändamålsenligt. Det kan därför finnas skäl att samverka med andra myndigheter än sådana som vanligtvis kommer i kontakt med miljöbrottslighet. Behovet av att utveckla den regionala samverkan är dessutom sannolikt olika stort i olika delar av landet beroende på om-

fattningen av befintlig brottssamverkan. Erfarenheterna visar dessutom att samverkansformerna bör anpassas till den miljöbrottslighet som ska bekämpas. Samverkan som initieras efter behov i projektform har exempelvis visat sig vara effektivt på avfallsområdet, artskyddsområdet och kemikalieområdet.

Däremot finns skäl att tydliggöra vad som avses med samverkan och vad den syftar till. Erfarenheterna från andra områden visar att om syftet med samverkan inte är tydligt kan det leda till att myndigheterna inte ser poängen med att samverka och då inte avsätter tillräckliga resurser för att samverkan ska bli meningsfull (Statskontoret 2016:19, s. 45). Vi föreslår därför att det tydligt bör framgå att samverkan ska syfta till att förebygga brott mot miljöbalken och effektivt hantera sådana brott.

Vi föreslår också att termen *samarbeta* ersätts med *samverka*. Vi bedömer att det finns ett behov av en större konsekvens i användningen av de olika begreppen (se kapitel 12). Åklagarmyndigheten värjer sig också mot att använda begreppet samarbeta i alla situationer och menar att det är viktigt att värna om myndigheternas olika roller. En inspektör kan exempelvis komma att kallas som vittne eller sakkunnig i en senare rättegång.

Länsstyrelsens roll bör förtydligas

Länsstyrelsen bör även fortsättningsvis vara den myndighet som på olika sätt ska arbeta för en tillfredställande miljöbrottssamverkan på lokal och regional nivå.

Vi har övervägt att placera ansvaret på Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål vid Åklagarmyndigheten (REMA). Som vi tidigare har beskrivit måste man i arbetet med att förebygga och effektivt bekämpa brott mot miljöbalken ha ett vitt synsätt för att kunna arbeta ändamålsenligt. Det behövs också en tydlig och sammanhållande kraft i miljöbrottsbekämpningen. Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att ge REMA en central och sammanhållande uppgift i miljöbrottsbekämpningen och ett uppdrag att bevaka och se till att det finns en tillräcklig och verkningsfull regional och central samverkan mot miljöbrottsligheten.

Vi anser emellertid att vi inte har ett tillräckligt underlag för att föreslå att ett sådant uppdrag läggs på REMA. Vi noterar dessutom

att länsstyrelsen har fått andra uppdrag som skulle kunna bidra till att de prioriterar uppgiften högre. Som ett exempel kan nämnas att det har inrättats regionala samordnare vid länsstyrelserna i syfte att åstadkomma ett långsiktigt strukturerat stöd som kan möta kommuners och andra lokala aktörers behov av samverkan, kompetensutveckling och expertstöd i brottsförebyggande arbete (förordning, 2016:1258, om regional samordning inom det brottsförebyggande området).

Det finns däremot skäl att skärpa kraven på samverkan i miljötillsynsförordningen. Det bör tydligt framgå att länsstyrelserna ska *stödja och bidra* till att samverkan utvecklas och att övriga myndigheter ska medverka till att så sker.

24.2.3 Ett uppdrag att utveckla samverkan

Vårt förslag: Åklagarmyndigheten bör tillsammans med Polismyndigheten och länsstyrelsen få i uppdrag att

- utveckla samverkan mot miljöbrottsligheten, samt
- identifiera branscher som erfarenhetsmässigt är särskilt utsatta för miljöbrottslighet och föreslå branschspecifika åtgärder.

Syftet med uppdraget är att skapa förutsättningar för att mer effektivt utnyttja myndigheternas respektive befogenheter och kompetenser i kampen mot den mer allvarliga miljöbrottsligheten.

Skälen för vårt förslag

De förslag som vi lämnat i avsnitt 24.2.2 förväntas göra det lättare för myndigheterna att ta initiativ till och prioritera miljöbrottssamverkan. För att samverkan ska få önskvärd effekt bedömer vi att myndigheterna dessutom behöver klara ut ett antal frågor.

Ett hinder mot en effektiv myndighetssamverkan är exempelvis skillnader i myndigheternas inriktning, tidshorisont och arbetstider. Det finns också ett behov av ökad kunskap om respektive myndighets roller och befogenheter. Tydligare krav på samverkan behöver

inte heller handla om att mer pengar ska läggas på området, utan i stället om att samverkan fokuseras och struktureras så att det blir mer effektiv. För att detta ska ske i praktiken behöver det redas ut hur man effektivt kan utnyttja myndigheternas respektive befogenheter och kompetenser i kampen mot den mer allvarliga miljöbrottsligheten.

Vi föreslår att Åklagarmyndigheten i samråd med Polismyndigheten och länsstyrelsen får i uppdrag att tillsammans utveckla sin samverkan. I uppdraget bör också ingå att identifiera branscher som erfarenhetsmässigt är särskilt utsatta för miljöbrottslighet och föreslå branschspecifika åtgärder.

I valet av samverkansform bör myndigheterna ta hänsyn till redan existerande samverkansformer och initiativ och vid behov samordna med dessa. Genomförandet bör kunna ske inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar. Åklagarmyndigheten bör leda och samordna arbetet samt ansvara för att redovisa det. Vi föreslår att redovisningen ska innehålla en beskrivning av vilka åtgärder som vidtagits, på vilket sätt den valda arbetsformen kommer att integreras i myndigheternas befintliga verksamhet inklusive en beskrivning av hur rutiner för samverkan ska implementeras och följas upp i berörda verksamheter. Eventuella hinder mot samverkan bör också uppmärksammas.

25 Stärkt kompetens i domstolarna för hantering av miljöbrottmål

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 dessutom 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. I uppdraget ingår att ta ställning till om domstolarnas kompetens behöver stärkas och hur det i så fall ska ske.

Vårt uppdrag omfattar mål om straff eller förverkande enligt 29 kap. miljöbalken. Det innebär att mål om straff eller förverkande enligt andra lagar med anknytning till miljön faller utanför. Här kan som exempel nämnas jaktlagen (1987:259), kulturmiljölagen (1998:950), lagen om utsläpp från fartyg (1980:424), skogsvårdslagen (1979:429) och djurskyddslagen (1988:534). Vi kommer dock att ta hänsyn till dessa måltyper i uppdraget. Misstankar om brott mot dessa lagar utreds nämligen ofta av samma åklagare och poliser som också utreder misstankar om brott mot miljöbalken. Dessa mål kallas också ibland för *miljöbrottmål* men kategoriseras under en annan målkategori än brott mot miljöbalken.

25.1 Domstolarna, kompetensförsörjning och specialisering

I domstolarna handläggs en stor mängd olika mål och ärenden som kan hänföras till alla rättsområden och samhällssektorer. Som utgångspunkt ska den allmänna ordningen för domstolsprövningen vara så utformad att den kan säkerställa att alla mål och ärenden avgörs inom rimlig tid och med hög kvalitet. I vissa fall kan det emellertid finnas anledning att vidta särskilda åtgärder för att uppnå en viss typ av kompetens.

I detta avsnitt ger vi en bild av hur kompetensförsörjningen vid domstolarna ser ut och vilka åtgärder som kan vidtas för att åstadkomma en fördjupad juridisk kunskap inom ett visst område eller annan kompetens än rent juridisk.

25.1.1 Domstolsakademin

Domstolsakademin ansvarar för kompetensutveckling för ordinarie domare och andra jurister inom den dömande verksamheten. Den övergripande målsättningen är att kvalitetssäkra dömandet.

Utöver de fasta utbildningarna för notarier och fiskaler finns ett centralt kursutbud. Tanken är att dessa kurser ska möta utbildningsbehov som finns över hela landet. Det centrala kursutbudet innehåller en tvådagars baskurs i grundläggande miljörätt. Därutöver finns ett antal fördjupningskurser som framför allt riktar sig till domare vid mark- och miljödomstolarna, men som också är öppna för andra ordinarie domare med intresse för mark- och miljörätt. Som ett exempel kan nämnas att akademin med början år 2017 anordnar speciella och återkommande utbildningsdagar för domare med särskilt intresse för miljörätt.

Som ett komplement till det centrala kursutbudet finns möjlighet till olika typer av anpassade insatser för att utveckla kompetensen. Dessa syftar till att möta behov som är specifika för en grupp domstolar, en enskild domstol eller en enskild medarbetare. Domstolsakademin kan också erbjuda kompetensutveckling genom bildandet av juridiska nätverk eller utbyte i en internationell miljö.

25.1.2 Specialisering inom domstolsväsendet

Specialisering för domare har under lång tid förekommit på olika sätt inom domstolsväsendet. Den specialisering som finns i dag kan delas in i tre huvudtyper:

- Handläggning av vissa måltyper på specialdomstolar.
- Koncentration av vissa måltyper till någon eller några domstolar.
- Intern uppdelning av målen inom en viss domstol.

De två första typerna av specialisering följer av lag eller förordning medan den tredje typen sker genom att domstolarna på eget initiativ fattar beslut om att organisera den dömande verksamheten så att domarna specialiserar sig inom vissa ämnesområden (Domstolsverket, *Specialisering*, 2003).

Utöver dessa huvudtyper finns andra regler som i praktiken innebär viss specialisering i vissa typer av mål. Det finns exempelvis bestämmelser om att domare som dömer vid allmänna domstolar i ungdomsmål särskilt ska utses till detta (25 § lagen, 1967:167, med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

I det följande redogör vi kort för olika typer av specialisering. Redogörelsen bygger till stor del på Målutredningens betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper* (SOU 2010:44) och syftar till att ge en översiktlig bakgrund till våra överväganden. Den är inte uttömmande.

Särskilda domstolar

Till de allmänna domstolarna är ett antal så kallade särskilda domstolar knutna. De är specialiserade på en eller flera typer av mål och är exklusivt behöriga att pröva dessa.

Till denna typ av domstol räknas exempelvis mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen. De handlägger inga brottmål men väl andra typer av ärenden om sanktioner såsom ansökan om utdömande av vite och överklagade beslut om miljösanktionsavgift.

De nyligen inrättade Patent- och marknadsdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen är också exempel på denna typ av dom-

stol. Vid avgörande av mål och ärenden i patent- och marknadsdomstolarna behövs såväl domare med juridisk specialkompetens som domare med teknisk och ekonomisk expertkunskap (särskilda ledamöter). I vissa av domstolarnas mål och ärenden dömer enbart juristdomare, medan rätten i andra mål och ärenden består av både juristdomare och särskilda ledamöter. Domstolen handlägger även brottmål där det utöver juristdomare, i de flesta fall, även nämndemän dömer (lag, 2016:188, om patent- och marknadsdomstolar).

Lagfarna domare vid en särskild domstol har sin tjänst vid en viss tingsrätt eller hovrätt med tjänstgöringsskyldighet i hela domstolen, inte endast vid en viss avdelning som hanterar en viss typ av mål, till exempel avdelningarna för mark- och miljödomstolen. Däremot kan placeringen ske vid en viss avdelning.

Koncentration till vissa tingsrätter

Huvudregeln är att alla allmänna domstolar ska ha behörighet att handlägga alla typer av mål som hör till det domstolsslaget. Vilken domstol som är behörig att ta upp ett enskilt mål till prövning följer av ett stort antal forumregler i 10 och 19 kap. rättegångsbalken. För vissa speciella måltyper finns särskilda forumregler som innebär att dessa mål eller ärenden koncentreras till en domstol eller några särskilt utpekade.

Som ett exempel kan nämnas den särskilda forumregel för marknadsmissbruksbrott som infördes den 1 februari 2017. Som skäl för regeln anfördes bland annat att mål om insiderbrott och marknadsmanipulation ofta är svårbedömda och att domaren behöver särskild sakkunskap och erfarenhet för att rätt bedöma de ageranden som omfattas av gällande straffbestämmelser (prop. 2016/17:22, s. 300 f.).

Domstolsintern specialisering

En domstol kan på eget initiativ organisera den dömande verksamheten så att domarna och den övriga personalen specialiserar sig på vissa ämnesområden eller typer av mål.

Domstolsintern specialisering förekommer i mycket skiftande utsträckning och det är i huvudsak upp till varje domstol att bestämma om sådan specialisering ska ske. Målutredningen pekar på

flera tänkbara förklaringar till den skiftande specialiseringen. Domstolen måste exempelvis vara av en viss storlek och ha ett visst målunderlag (SOU 2010:44, s. 310). Även Statskontoret har i en undersökning funnit att det fanns ett tydligt samband mellan storleken på tingsrättens målunderlag och i vilken grad tingsrätterna specialiserade sig (*Sammanslagna tingsrätter*, 2007:9, s. 7).

Genom en domstolsintern specialisering kan domarna tillägna sig särskild erfarenhet och särskilda kunskaper på olika områden. Det antas leda till ökad kvalitet i dömandet och till en mer enhetlig praxis. En högre specialiseringsgrad kan också antas öka förtroendet för domstolarna och deras avgöranden, bland annat för att domarna ges möjlighet att möta den specialisering som externa aktörer såsom åklagare och advokater ofta har (SOU 2010:44, s. 310 f.).

25.1.3 Målutredningens principer

Målutredningen har i sitt betänkande ställt upp ett antal principer för när det kan finnas behov av att använda författningsreglerade särlösningar, så kallade särskilda åtgärder, för att uppnå särskild kompetens.

Som vi tidigare redogjorde för är den allmänna utgångspunkten för domstolssystemet att allmän domstol ska vara behörig att handlägga alla typer av mål som hör till det domstolsslaget. Enligt Målutredningen kan huvudregeln frångås när det finns behov av viss typ av kompetens. Särskilda åtgärder bör emellertid användas restriktivt och endast när behovet finns för de allra flesta målen av aktuell typ. Målutredningen menade (SOU 2010:44, s. 342) att det finns ett behov av särskilda åtgärder för att uppnå särskild kompetens när

- den juridiska komplexiteten är stor eller när förfarandereglerna i hög grad avviker från de allmänna processrättsliga reglerna samtidigt som målunderlaget är klart begränsat, eller
- det för en korrekt prövning i saken krävs fackkunskap som inte kan eller av processekonomiska skäl inte bör mötas genom sakkunnigbevisning.

Det innebär enligt Målsutredningen att det endast i undantagsvis kan antas finnas ett behov av särskilda åtgärder i organisatoriskt eller processuellt hänseende i syfte att åstadkomma en viss typ av kompetens (SOU 2010:44, s. 331).

Regeringen har ställt sig bakom Målutredningens principer och anser att dessa bör gälla som inriktning för det fortsatta arbetet med att säkerställa att mål och ärenden i domstol avgörs effektivt och med hög kvalitet (prop. 2011/12:1, utgiftsområde 4, s. 27).

25.2 Dagens reglering

Mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen prövar vissa typer av mål och ärenden enligt miljöbalken. Enligt 16 kap. 1 § miljöbalken gäller emellertid i fråga om prövningen av mål om straff eller förverkande enligt 29 kap. vad som är föreskrivet för brottmål i allmänhet. Det innebär att miljöbrotten ska utredas på vanligt sätt av polis, att åtal ska väckas av åklagare och att brott mot miljöbalken ska avgöras av de allmänna domstolarna enligt reglerna i rättegångsbalken.

En utgångspunkt för regeringens överväganden om miljöbalkens prövningssystem och instansordning var att instansordningen skulle vara så rak och enkel som möjligt. Regeringen bedömde att mål och ärenden enligt miljöbalken skulle handläggas inom ramen för samma prövningssystem och att de processuella reglerna skulle finnas i balken. På detta vis förväntades den i miljöbalken eftersträvade sammansmältningen kunna uppnås. Regeringen ansåg att miljödomstolarnas huvudsakliga verksamhet skulle vara tillståndsprövning och att de inte skulle pröva brottmål. Dessa skulle i stället prövas av tingsrätt i den sammansättning som enligt rättegångsbalken gäller för sådana mål.

Några egentliga skäl för att prövningen av miljöbrottmål inte skulle ske i de miljödomstolar som inrättades genom införandet av miljöbalken angavs varken i det betänkande som Miljöbalksutredningen lade fram eller i efterföljande proposition (jfr SOU 1996:103, del 1, s. 478 f. och prop. 1997/98:45, del 1, s. 463 f.). Inte heller har frågan om handläggningen av miljöbrottmålen bör ske på ett särskilt sätt eller om målen är sådana att särskild kompetens krävs klargjorts i senare utredningar och lagstiftningsärenden.

En specialisering inom det miljörättsliga området är ingen ny företeelse. Vattendomstolar inrättades redan år 1918 och den verksamheten övergick sedan till miljödomstolarna. Som skäl för att slå ihop miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna i en särskild dom-

stol hänvisade regeringen till att flertalet fastighetdomstolar hade ett mycket begränsat målunderlag och att detta innebar svårigheter att åstadkomma en tillräcklig specialisering bland de lagfarna domarna som handlägger fastighetsmål. En koncentration av fastighetsmålen till färre domstolar bedömdes ge ökade möjligheter till kompetensutveckling för de lagfarna ledamöterna och ge bättre förutsättningar för ett specialiserat beredningsstöd. En samordning förväntades också öka förutsättningarna för en enhetlig praxis i besläktade frågor vilket i sin tur kunde bidra till ökad kvalitet i dömandet (prop. 2009/10:215, s. 80).

25.3 Frågans hantering i andra sammanhang

25.3.1 Tidigare rapporter och utredningar

I detta avsnitt redovisar vi tidigare utredningar som belyst frågan om domstolarnas kompetens när de hanterar miljöbrottmål.

Av en förstudie av Domstolsverket i samarbete med Sveriges Domareförbund framgår att miljöbrott var ett område som domare vid allmänna domstolar ville specialisera sig inom. Ombud och parter ansåg dessutom att det var angeläget med en ökad grad av specialisering (*Specialisering*, 2003, s. 29 f.).

Året efter bedömde Miljöbalkskommittén i sitt delbetänkande *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynregler* (SOU 2004:37) att det krävs särskild kompetens för att döma i miljöbrottmål (s. 318 f.).

> Brott mot straffbestämmelserna i miljöbalken handläggs i de allmänna domstolarna av domare som sällan har specialkunskap i miljörätt. Eftersom dessa mål är utspridda på samtliga domstolar blir det förhållandevis få mål som varje enskild domare kommer i kontakt med. Inriktningen bör vara att öka kompetensen också inom domstolarna på miljöstraffrättens område. Vid de domstolar som är miljödomstolar eller Miljööverdomstol får förutsättas att denna kompetens finns. Det är inte önskvärt att ändra nuvarande ordning och låta miljödomstolarna och Miljööverdomstolen pröva även brottmål i den sammansättning som gäller i dessa domstolar. Brottmål bör prövas av tingsrätt respektive hovrätt i den sammansättning som gäller enligt rättegångsbalken för sådana mål.
>
> Den kompetens som de lagfarna domarna i miljödomstolar har bör dock kunna tas till vara för handläggning av brottmål avseende miljöbrottslighet. Det torde inte vara annat än undantagsvis som dessa domare är jäviga att handlägga ett brottmål på grund av deras tidigare deltagande i prövningar i miljömål. Att låta miljöbrottmålen handläggas enbart vid

> dessa domstolar är emellertid knappast lämpligt. Dessa domstolar är så få att avstånden skulle bli oacceptabelt långa för parterna i ett brottmål. Det viktiga är att det finns särskild kompetens i domstolarna för att handlägga och avgöra brottmål med miljörättslig anknytning och att kompetensen är spridd runt om i landet och inte skiljer sig stort mellan domstolar eller olika regioner. En lösning för de regioner där det inte finns miljödomstolar är att någon eller några domare specialiserar sig inom miljöstraffrätten och dömer i alla sådana brottmål vid den domstol hon tjänstgör vid och eventuellt också i mål vid flera domstolar. Det förefaller ligga i linje med tankarna kring den pågående reformeringen av domstolsväsendet.

Kommittén lämnade inga förslag i denna fråga.

Brottsförebyggande rådet har i en rapport från år 2006 analyserat faktorer som inverkar på effektiviteten inom miljöbrottsbekämpningen (*Är vi bra på miljöbrott,* 2006). Av rapporten framgår bland annat att de intervjuade i rapporten var kritiska till domstolarnas kunskap och kompetens på miljöbrottsområdet och deras benägenhet att ogilla åtal. En av de intervjuade framförde att åklagaren i ett miljöbrottmål måste hålla en naturvetenskaplig lektion för domstolen (s. 47).

I en annan rapport från Brottsförebyggande rådet undersöks den illegala handeln med hotade djur- och växtarter (*Illegal handeln med hotade djur- och växtarter. En förstudie.* 2008:14). I studien har intervjuer, domar och förundersökningar, beslagsstatistik, registerkörningar och en litteraturgenomgång lagts till grund för en bedömning av hur brottstypen hanteras av tillsynsmyndigheter, polis, åklagare och domstolar. När det gäller domstolarnas hantering bedömde rådet att rättstillämpningen inte var enhetlig mellan olika domstolar (s. 58 och 62).

Jordbruksverket fick i uppdrag att föreslå åtgärder för att förebygga artskyddsbrott och stärka och samordna berörda myndigheters arbete mot artskyddsbrott. I Jordbruksverkets redovisning (*Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott*, 2016:02) konstateras att majoriteten av de domare som dömer i mål om artskyddsbrott saknar utbildning och erfarenhet inom miljörätt. Jordbruksverket bedömde att det krävdes åtgärder inom domstolsväsendet för att säkerställa hanteringen av artskyddsbrott och att det fanns anledning för domstolarna att överväga om artskyddsbrott och annan miljöbrottslighet skulle hanteras av domare med kunskap i miljörätt. Detta föreslogs ske antingen genom att alla domare successivt fick en fördjupad

utbildning i miljöbalken eller att målen skulle hanteras av de tingsrätter som också är mark- och miljödomstolar (s. 15 och 21).

25.3.2 Ministerrådets slutsatser om miljöbrottsbekämpning

Europeiska unionens råd är den institution som företräder medlemsstaternas regeringar. Den 8 december 2016 uppmanade rådet medlemsländerna att bland annat överväga att inrätta specialiserade polisenheter, specialisering av åklagare och domare (p. 1 rådets slutsatser om bekämpande av miljöbrott, ST 15412 2016 INIT). Rådet använder slutsatser för att uttrycka en politisk ståndpunkt om ett ämne som rör EU:s verksamhetsområde. De har ingen rättslig verkan.

Sverige har redan specialiserade åklagare. De nyligen inrättade miljöbrottsenheterna på regional nivå inom Polismyndigheten är också ett sätt att öka specialiseringsgraden hos de utredande poliserna. Något krav på specialisering av domare finns emellertid inte.

25.4 Våra undersökningar

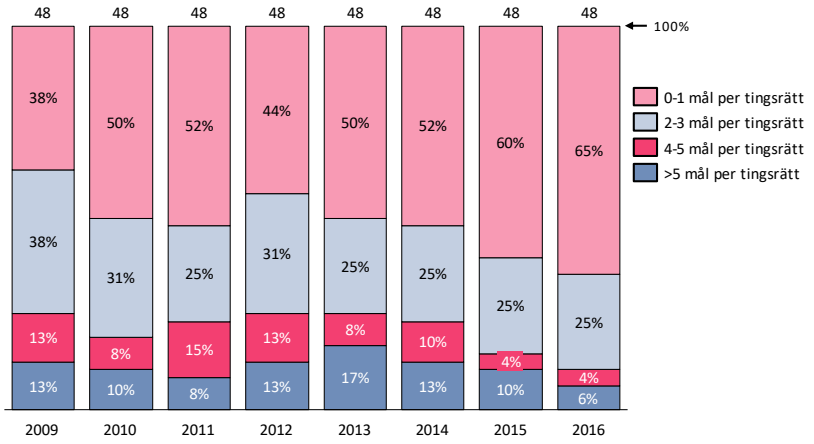
25.4.1 Antal mål

För att få en uppfattning om hur stort målunderlaget är har vi tagit del av statistik från Domstolsverket. Statistikens tillförlighet bygger på att målen kategoriseras rätt. Det finns en risk för att andra mål med miljörättslig anknytning kan ha registrerats under måltypen *miljöbrott*, men den är sannolikt liten enligt Domstolsverket. Vi konstaterar också att det saknas en särskild måltyp för *talan om företagsbot* vilket har lett till att det förekommer att de registreras under en annan måltyp och alltså inte syns särskilt i statistiken.

Tingsrätterna

Under perioden 2009–2016 kom det in mellan 61 och 142 mål per år till de allmänna domstolarna som registrerades i den målkategori som avser brott mot miljöbalken. De fördelar sig på det sätt som framgår av tabellen nedan.

Figur 25.1 Fördelning antal inkomna miljöbrottmål per tingsrätt 2009–2016



Anm: statistik från Domstolsverket, egen bearbetning.

Majoriteten av domstolarna får in 0–1 mål per år. En relativt stor andel av domstolarna får in något fler, 2–3 mål per år. En mindre andel av tingsrätterna får in 4–5 mål per år respektive fler än 5 mål.

Det är inte självklart att målunderlaget är störst på de största domstolarna. Östersunds tingsrätt, Örebro tingsrätt och Lund tingsrätt har högst genomsnitt per år under perioden (7 mål), tätt följt av Helsingborg tingsrätt (6 mål) och Malmö tingsrätt (5 mål).

Trenden inkomna mål är nedåtgående. Antalet mål per år och domstol har gått från 3,0 mål (2009) till 1,3 mål (2016). Ett skäl till det kan vara att företagsbot i högre utsträckning döms ut genom strafföreläggande. Företagsbotsutredningen har dessutom föreslagit att beloppsgränsen ska höjas från 500 000 kronor till 3 miljoner kronor (SOU 2016:82).

Hovrätterna

Det har visat sig vara svårare att få tillförlitliga uppgifter om antalet miljöbrottmål i hovrätterna. Varje hovrätt kategoriserar måltypen olika och det finns därför ingen samlad statistik centralt på Domstolsverket. Av de uppgifter vi fått från varje hovrätt bedömer vi att det under perioden 2012–2016 inte kan ha rört sig om mer än ca

15–20 mål per år fördelat på de sex hovrätterna och att Hovrätten för Nedre Norrland och Svea hovrätt har hanterat merparten av dessa.

25.4.2 Nuvarande specialisering

För att kartlägga vilken specialisering som genomförts på eget initiativ vid de allmänna domstolarna har vi skickat ut en enkät med frågor till de 28 största tingsrätterna och samtliga hovrätter. Skälet till att enkäten riktats till de större tingsrätterna var att sannolikheten för att specialisering skulle förekomma ansågs störst vid dessa domstolar.

De frågor som vi ställt i enkäten är om domstolen på eget initiativ genomfört en domstolsintern specialisering i frågan om brott mot miljöbalken, om det tidigare förekommit en sådan specialisering vid domstolen eller om det finns planer på att införa en sådan och hur de i övrigt ser på frågan om kompetensförsörjning.

Av svaren på enkäten framgår att få domstolar har genomfört en specialisering på eget initiativ (4 av de 22 tingsrätter som svarat på våra frågor). Av hovrätterna är det enbart Svea hovrätt som genomfört en specialisering på eget initiativ.

Som skäl för att inte genomföra en specialisering har anförts följande. Målunderlaget har inte ansetts vara tillräckligt stort för att en specialisering ska anses vara meningsfull (12 av de svarande). Flera domstolschefer (8 av de svarande) har anfört att de miljöbrottmål som inkommit till domstolen har bedömts ligga inom kompetensen för de domare som dömer i brottmål eller att kompetensen i vart fall kunnat tillgodoses genom en extra lång inläsning till målet. Två tingsrätter låter enbart domare som har lång erfarenhet eller är färdigutbildade döma i miljöbrottmål. En domstolschef har anfört att det finns en möjlighet att, om det uppstår ett behov, prata med dem som har specialistkunskaper på området och hänvisar som ett exempel till mark- och miljödomstolen. De tingsrätter som *också* är mark- och miljödomstolar har uppgett att de utan att genomföra en formell specialisering använder sig av den kompetens som finns vid domstolen när den kompetensen behövs.

De tingsrätter som genomfört en domstolsintern specialisering har uppgett att specialiseringen inneburit fördelar såsom en hög kvalitet vad gäller avgörandena, bättre möjligheter för domarna att

kontinuerligt följa ny lagstiftning och nya regler och bygga upp en särskild kompetens på området.

25.5 En särskild forumregel för miljöbrottmål

Vårt förslag: En forumregel bör tas in i miljöbalken med den innebörden att åtal enligt balken ska väckas vid de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar.

Skälen för vårt förslag

Miljöstraffrätten är ett särpräglat rättsområde

Mål som rör brott mot miljöbalken kan vara svårbedömda. Den som ska tillämpa miljöstraffrätt behöver ha bra kunskaper om både miljörätt och straffrätt (Per Ole Träskman, *Miljöstraffrätten*, 2010, s. 16). Miljörätten karaktäriseras av att den är en kombination av juridik och naturvetenskap, med ett utpräglat inslag av EU-rätt. Även internationella överenskommelser har en stor betydelse för utformningen av miljörätten. Rättsområdet är dessutom mycket dynamiskt och får, inte minst genom kopplingen till EU-rätten, kontinuerligt ett förändrat innehåll bland annat genom de tolkningar av unionslagstiftningen som görs av EU-domstolen.

Det centrala regelverket på miljörättsområdet – miljöbalken – är inte bara en samling av ett stort antal materiella och processuella bestämmelser utan också ett system där vissa bestämmelser utgör grunden för all tillämpning av miljöbalken och de övriga författningar som är meddelade med stöd av balken. Det gäller exempelvis bestämmelserna i 2 kap. som bland annat anger en skyldighet för alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd att iaktta försiktighetsprincipen och kunskapskravet. Utöver miljöbalken och EU-förordningarna finns ett mycket stort antal författningar meddelade med stöd av bemyndiganden i miljöbalken. Vad som är gällande handlingsregler för en viss verksamhet eller åtgärd framgår inte heller enbart av lagar, förordningar, föreskrifter och EU-bestämmelser utan också av de tillstånd, godkännanden, dispenser och liknande som har meddelats för olika verksamheter eller åtgärder.

Höga krav ställs på åklagaren att få fram bevisning om att det har gått till på ett visst sätt. Ett tillstånd innehåller många gånger komplicerade tekniska villkor som vid prövningen inom ramen för ett brottmål kan utgöra en del av gärningsbeskrivningen. Till det kommer oklara ansvarförhållanden och brott i näringsverksamhet. Det kan också vara fråga om tekniskt eller naturvetenskapligt komplexa brottsmiljöer och orsakssamband eller långa tidsaspekter under själva överträdelsen eller sedan den skett.

För att bland annat höja kompetensen och få till en mer enhetlig hantering av miljöbrotten inrättades den 1 januari 2009 en särskild enhet vid Åklagamyndigheten vid vilken alla ärenden som rör brott mot miljöbalken handläggs. Den reformen har lett till en effektivisering av handläggningen och gett positiva resultat. De åklagare som utredningen varit i kontakt med framhåller att ju mer man får hantera dessa ärenden desto djupare kunskapsbas och erfarenhet erhålls. Reformen har också lett till bättre förutsättningar för att utveckla kompetensen och byta erfarenheter med åklagare från andra länder genom deltagande i internationella konferensen och nätverk på miljöbrottsområdet.

Domstolarnas kompetens behöver stärkas

Med hänsyn till att miljöstraffrätten är ett särpräglat område bör de domare som handlägger miljöbrottmål ha god kännedom om detta komplexa regelverk. Det krävs specifika juridiska kunskaper för att kunna tillgodogöra sig en mer kvalificerad utredning om miljöbrott, göra en kvalitativ prövning av materialet och på bästa sätt utforma en dom eller beslut. Att rättsområdet är särpräglat återspeglas också i att Europeiska unionens råd uppmanar medlemsländerna att överväga att införa specialisering av bland annat domare (p. 1 rådets slutsatser om bekämpande av miljöbrott, ST 15412 2016 INIT).

Behovet av naturvetenskaplig eller teknisk kompetens kan däremot mötas genom exempelvis sakkunnigbevisning och kräver således inte särskilda åtgärder. Åklagaren har dessutom ett långtgående ansvar för att presentera processmaterialet på ett sätt som gör att domstolen kan ta till sig informationen och värdera den.

Det är tydligt att förutsättningarna för att bygga upp nödvändig kompetens är mindre goda. Miljöbrott hanteras i dag som vanliga

brottmål vid de allmänna tingsrätterna. Enligt vår bedömning är enbart Domstolsakademins grundutbildning i miljörätt inte tillräcklig för att tillgodose det särskilda behovet av kompetens som målen kräver. Utöver fortbildning är även praktisk erfarenhet ett nödvändigt inslag för att höja kompetensen inom domarkåren och öka kvaliteten på avgörandena, men då måltypen inte är särskilt vanligt förekommande leder det till att en stor del av kåren har en liten eller obefintlig erfarenhet av sådana mål. En stor del av landets tingsrätter får i dag in mindre än ett mål per år. Eftersom målen förekommer så sällan är det inte heller sannolikt att den enskilda domaren kommer att handlägga ytterligare mål av samma typ inom en tidsrymd som gör att hen har nytta av de kunskaper som kan ha förvärvats under handläggningen av ett sådant mål.

Miljörättsliga frågor är av stor betydelse och tillhör en av de mest komplexa måltyperna. Det är viktigt att domstolsprövningen motsvarar högt ställda krav på kvalitet och effektivitet och att prejudikatbildningen blir enhetlig. Vi bedömer mot denna bakgrund att domstolarnas kompetens behöver stärkas i syfte att säkerställa behovet av en rättssäker och effektiv handläggning av miljöbrottmål.

Miljöbrottmål bör koncentreras till de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar

Det bedöms inte vara möjligt att möta behovet genom en allmän kompetensutveckling i miljörätt. Eftersom måltypen är ovanlig skulle det varken vara ändamålsenligt eller kostnadseffektivt att försöka upprätthålla en kompetens hela vägen. Erfarenheten visar att det inte heller är möjligt att tillgodose behovet av kompetens med en domstolsintern specialisering. Det finns visserligen tingsrätter där en sådan specialisering genomförts med gott resultat. Men målunderlaget är så begränsat att inte ens ett par domare på varje domstol kan få någon egentlig erfarenhet av att handlägga den aktuella måltypen. Dessa omständigheter utgör skäl för att samordna domstolsprövningen till färre domstolar.

Ett sätt att koncentrera en viss måltyp är att genom en särskild forumregel specialdestinera målen till en eller ett litet antal domstolar. En sådan ordning innebär att en eller flera domare vid en viss domstol kommer att få större erfarenhet av att handlägga den aktuella måltypen. På så vis ökar möjligheterna att bygga upp och upp-

rätthålla särskilda kunskaper inom det aktuella rättsområdet. Genom att kombinera koncentration med domstolsintern specialisering kan en ännu djupare kunskap uppnås.

I samband med miljöbalkens införande bedömde visserligen regeringen att miljöbrotten skulle hanteras av alla allmänna domstolar. Vi menar emellertid att den ökade komplexiteten och omfattningen av miljörätten och de erfarenheter som har gjorts under årens lopp har lett till att det finns skäl att ompröva det beslutet. Möjligheten att få sådan specialistkunskap och erfarenhet är av stor betydelse för att upprätthålla parters och allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Det skapas dessutom bättre förutsättningar för en mer enhetlig praxis, vilket ger större förutsägbarhet och högre rättssäkerhet för parterna.

Frågan är då *vilken eller vilka domstolar* i första respektive andra instans som ska vara behörig att handlägga målen. Flera faktorer kan vara av betydelse för denna bedömning. Vid de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar får emellertid förutsättas att denna kompetens redan finns. Där finns domare som har specialistkunskaper i miljörätt och insikt i naturvetenskapliga och tekniska frågor, inte minst genom sin erfarenhet, särskilt den som förvärvats genom samarbete med de särskilda ledamöterna. Vi anser att den kompetensen bör kunna tas till vara för handläggning av miljöbrottmålen. Tingsrätterna är också fördelade jämt över landet. I de fall då avståndet till en domstol är långt eller kostnaderna för att infinna sig är för stora kan modern teknik i form av videokonferens användas. Genom att koncentrera miljöbrottmålen till dessa tingsrätter skapas bättre möjligheter att bygga upp och upprätthålla nödvändig kompetens.

Fördelningen av mål och ärenden inom en tingsrätt ska enligt huvudregeln ske genom lottning (se 9 § förordningen, 1996:381, med tingsrättsinstruktion), men det finns flera undantag från det kravet. Att med någon större säkerhet redogöra för vilka mål detta skulle kunna röra sig om låter sig inte göras, men sannolikt gäller inte huvudregeln för mera komplicerade miljöbrottmål. Om ett sådant miljöbrottmål kommer in till en tingsrätt som också är mark- och miljödomstol kan det således med stöd av bestämmelserna i tingsrättsinstruktionen handläggas av en domare med särskild miljörättsligt kompetens eller annan domare som har kunskap i både miljörätt och straffrätt.

Under utredningen har det framförts att miljöbrottmålen bör hanteras av mark- och miljödomstolarna samtidigt som vissa betänkligheter framförts. En utgångspunkt för våra överväganden har varit att den minst ingripande åtgärden som kan möta behovet bör användas. Att koncentrera måltypen till den särskilda domstolen bedöms vara mer ingripande än att koncentera den till en eller färre allmänna domstolar. Vi bedömer vidare att den föreslagna ordningen ger bättre förutsättningar för att kunna hantera de olika situationer som kan uppstå på en domstol (se nästa avsnitt).

Vårt förslag innebär att domar och beslut i miljöbrottmål ska överklagas till hovrätt. Det finns visserligen skäl som talar för måltypen bör koncenteras även på överrättsnivå. Hovrätterna bedöms emellertid ha betydligt bättre förutsättningar för att få och upprätthålla nödvändig kompetens. De är färre än tingsrätterna och får in fler miljöbrottmål per år. Vice ordförandena har dessutom ett särskilt uppdrag att följa rättsskipningen på hovrättens avdelningar och verka för en enhetlig rättstillämpning (se 8 § andra stycket förordningen, 1996:379, med hovrättsinstruktion). Förslaget att koncentrera måltypen på underrättsnivå innebär dessutom i praktiken att det inte är samtliga hovrätter som kommer att hantera den aktuella måltypen. Detta eftersom Hovrätten för Skåne och Blekinge inte har en mark- och miljödomstol i sin domkrets. De praktiska konsekvenserna för exempelvis parter och ombud blir också ännu större om måltypen koncentreras till *en* domstol. Sammantaget leder detta till att det får anses vara mindre lämpligt att koncentrera även på överrättsnivå.

Blandade åtal kan hanteras på ett bra sätt

I enlighet med huvudregeln i 19 kap. rättegångsbalken väcks åtal vanligtvis vid tingsrätten i den ort där brottet förövats (1 §). Det finns dock flera undantag. Om det till exempel är så att brottsplatsen inte är känd kan åtalet väckas vid tingsrätten i den ort där den misstänkte gripits eller annars uppehåller sig. Behörig domstol kan också vara tingsrätten i den misstänktes hemort. I en sådan situation då någon har begått flera brott, får åtal för samtliga brott tas upp av den domstol som är behörig att ta upp åtal för något av brotten (6 §). En förutsättning för detta är att domstolen med hän-

syn till utredningen, kostnader och andra omständigheter anser att det är lämpligt.

Om en annan allmän underrätt pekats ut som särskilt behörig att handlägga åtalet gäller emellertid inte bestämmelserna fullt ut (19 kap. 9 § första meningen). Det innebär att om en person har begått dels ett brott som ska tas upp vid den utpekade domstolen, dels ett annat brott, kan det förstnämnda brottet inte på grund av vad som sägs i 6 § första meningen åtalas vid den domstol som är behörig att ta upp det sistnämnda brottet. Däremot är det ingenting som hindrar att båda brotten åtalas vid den domstol som är behörig att ta upp det första brottet.

Om åtal har väckts mot en person för flera brott ska åtalen handläggas i en rättegång. Om det är till fördel för målets handläggning och det inte finns särskilda skäl mot det får emellertid åtalen handläggas var för sig. Åtalen får inte förenas om domstolen är obehörig att handlägga något av åtalen (45 kap. 3 § rättegångsbalken).

Enligt vårt förslag kommer fem tingsrätter vara exklusivt behöriga att ta upp åtal om miljöbrottslighet. Det innebär att andra domstolar inte kommer att kunna pröva sådana mål. I de fall en gemensam handläggning av flera åtal i dessa domstolar inte bedöms vara lämplig måste åtalen prövas separat. En sådan ordning kan medföra olägenheter för både parter och domstolen. Det skulle exempelvis innebära att den enskilde behöver inställa sig till olika domstolar och att det inte skulle vara möjligt att bedöma brottsligheten samlat. Fråga har därför uppstått om det finns anledning att i vissa situationer göra undantag från domstolarnas exklusiva behörighet som möjliggör att åtalen ska prövas gemensamt av en annan domstol.

Regeringen fick anledning att ta ställning till om det skulle införas ett undantag från patent- och marknadsdomstolarnas exklusiva behörighet som gjorde det möjligt att låta vissa blandade åtal prövas av en annan domstol. Då anförde regeringen att behovet inte framstod som särskilt stort med hänsyn till att de immaterialrättsliga brottmålen vid tillfället var få till antalet och att risken för blandade åtal av betydelse fick anses vara relativt liten. Eftersom syftet med reformen var att samla alla mål inom rättsområdet skulle ett undantag dessutom riskera att minska genomslaget av reformen. Sammantaget ansåg regeringen att det inte fanns tillräckliga skäl att införda ett sådant undantag (prop. 2015/17:57, s. 187).

Vi gör följande överväganden. Det är i regel inte lämpligt att utpekade tingsrätter prövar blandade åtal i de fall miljöbrottsligheten är av enkelt beskaffenhet och av helt underordnad betydelse till den övriga brottsligheten. I en sådan situation kan det vara rimligare att åtalen prövas av den domstol som enligt allmänna forumregler annars är behörig. Vi bedömer att risken för blandade åtal är liten. Om en sådan ordning som vi föreslår ska bli effektiv och ändamålsenlig måste dessutom det stora flertalet miljöbrottmål handläggas vid de tingsrätter som är särskilt utpekade. Mot denna bakgrund och att behovet framstår som litet för stunden föreslår vi inte en regel som möjliggör undantag.

Övriga blandade åtal bedöms kunna hanteras av de utpekade tingsrätterna på ett bra sätt. Om exempelvis ett vidlyftigt mål innehåller dels ett åtal med mer omfattande ekonomisk brottslighet, dels ett åtal med komplicerad miljöbrottslighet kan domstolen – om det finns skäl för det – förordna att mer än en lagfaren domare ska ingå i rätten i syfte att tillgodose behovet av kompetens för bedömning av sak- eller rättsfrågor (1 kap. 3 b § rättegångsbalken). Om å andra sidan åtalet för miljöbrottsligheten är av enkel beskaffenhet eller obetydligt i förhållande till övrig brottslighet kan målet hanteras som vanligt. Nu gällande sammansättningsregler och bestämmelser om lottning av mål innebär således att förslaget innehåller viss flexibilitet för de tingsrätter som föreslås handlägga miljöbrottmålen. Tingsrätterna kommer således med stöd av nuvarande regelverk kunna hantera de situationer som kan tänkas uppkomma.

De förväntade positiva effekterna överväger de negativa

Det finns alldeles klart ett egenvärde i att ha ett så enhetligt domstolssystem som möjligt, det vill säga ett system utan organisatoriska eller processuella särlösningar. Om särlösningarna blir för många försvåras överblicken och tillämpningen av regelverken för såväl allmänheten och parter som för dem som ska handlägga målen. Målutredningens principer innebär att kraven för att en särlösning ska kunna godtas är högt ställda. Med principerna som grund föreslår vi en sådan särlösning.

Vi anser att de negativa konsekvenserna av den föreslagna lösningen är godtagbara. Med färre tingsrätter kommer visserligen

parter som behöver besöka tingsrätten i samband med en huvudförhandling att få resa längre och kan därmed drabbas av ökade kostnader. Det finns emellertid goda möjligheter för parter och vittnen att delta vid sammanträden i domstol genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring (5 kap. 10 § rättegångsbalken). Det går inte heller att jämföra denna måltyp med handläggningen av exempelvis mängdbrottslighet. De tilltalade är generellt sett inte mer belastade än människor i allmänhet. Flertalet är dessutom vana vid prövningar i mark- och miljödomstol. Det saknas typiskt sett en målsägande och de vittnen som kan bli aktuella är oftast anställda vid olika myndigheter. Vi bedömer därmed risken för inställda förhandlingar som relativt liten. Möjligheten att använda modern teknik minskar den risken ytterligare liksom kostnaderna för parter, ombud och andra aktörer.

En koncentration innebär också att flertalet domare inte får erfarenhet av att handlägga den aktuella måltypen. Utifrån målunderlaget kan det dock konstateras att det endast är ett fåtal domare i de allmänna domstolarna som kan sägas få någon egentlig erfarenhet av att handlägga miljöbrottmål i dag.

Målunderlaget är i den storleken att de tingsrätter som får i uppdrag att hantera miljöbrottmålen torde kunna göra det inom ramen för deras befintliga verksamhet. Med utgångspunkt i antalet inkommande mål för år 2016 skulle en koncentration innebära ca 12 mål per tingsrätt och år. Det är drygt 10 mål fler än vad de får in i dag. Antalet kan jämföras med de totalt 90 000 mål som varje år inkommer till landets tingsrätter (Brottsförebyggande rådet, *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan*, 2012).

26 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

26.1 Ikraftträdande

Vårt förslag: Lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2018.

Skälen för vårt förslag

Med hänsyn till den kritik som framförs mot tillsyns- och sanktionssystemen är det angeläget att våra förslag genomförs så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som krävs för att remissförfarande, beredning i Regeringskansliet samt riksdagsbehandling torde emellertid inte lagändringarna kunna träda i kraft före den 1 juli 2018.

26.2 Övergångsbestämmelser

Vår bedömning: Våra lagförslag kräver inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för vår bedömning

Miljöbalkens tillsynsregler kräver inte några övergångsregler. Tillsynsverksamheten bör fortsätta utan avbrott i samband med bestämmelsernas ikraftträdande.

Fråga är hur pågående mål och ärenden om straff eller förverkande enligt miljöbalken ska hanteras vid ikraftträdandet. Utgångspunkten när det gäller processrättslig lagstiftning är nya regler bör tillämpas genast efter ikraftträdandet men att en domstol inte förlorar sin be-

hörighet till följd av att nya behörighetsregler träder i kraft under handläggningen av ett mål. Det bör gälla även i dessa fall. Miljöbrottmål där handläggning pågår vid ikraftträdandet ska därmed fortsatt handläggas enligt äldre regler.

27 Konsekvenser

En utredning ska redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för staten, kommuner, landsting, företag och enskilda (14–15 a §§ kommittéförordningen, 1998:1474). Av direktiven framgår att vi även 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.

Vi har uppdragit åt Mapsec AB att analysera konsekvenserna av våra förslag. Mapsec AB har genomfört konsekvensanalysen parallellt med utredningsarbetet och även bistått utredningen med underlag under tiden som utredningen arbetat. Tidigare utredningar, rapporter och forskning har studerats och jämförts med utredningsförslagen. Intervjuer har gjorts av några av utredningens experter och av verksamma på myndigheter, företag och organisationer.

Av det underlag vi fått från Mapsec AB kan vi dra följande slutsatser.

27.1 Konsekvenser för miljömålen och berörda aktörer

Miljömålen

Miljöbalkens grundläggande syfte är att främja en hållbar utveckling. Detta uttrycks genom balkens syften och rättsligt bindande allmänna hänsynsregler. För att miljöbalkens mål ska uppnås krävs att lagen tillämpas och efterlevs på det sätt som avses. Såväl tillsyn som sanktioner syftar till att säkerställa just detta.

Vi föreslår åtgärder som syftar till att effektivisera såväl tillsynssystemet som sanktionssystemet. Tillsynen bör bli mer riskbaserad. Vi föreslår en strategi för att fokusera insatserna på där behoven är störst. I den mån miljöreglerna i sig är ändamålsenliga kommer en

effektivisering av tillsyns- och sanktionssystemen att bidra till möjligheten att nå miljökvalitetsmålen att öka.

Konsekvenser för offentliga finanser m.m.

Många av förslagen har karaktären av uppdrag till myndigheter att i samverkan med andra ta fram konkreta förlag. Det är inte möjligt att uppskatta effekter av olika slag och kostnader i dessa fall.

Samverkan är ett ledord i utredningen och en del av förslagen syftar till att åstadkomma en bättre samverkan mellan myndigheterna. Det är inte möjligt att uppskatta de samhällsekonomiska konsekvenserna av samverkan i tillsynen och tillsynsvägledning, även om det kan handla om stora kostnader för till exempel möten och resor. Kostnaderna är beroende av hur samverkan sker. I de framtida utvärderingar som ska göras kommer man att kunna se om effekterna av utredningens förslag går att avläsa i förbättrad regelefterlevnad och långsiktigt i en bättre miljökvalitet.

Den övergripande organisationen

Vi förslår ingen stor organisationsförändring vilket skulle kunna vara kostnadsdrivande. Om man skulle skapa en ny myndighet för tillsyn samtidigt som man bevarar dagens decentraliserade struktur är risken stor att man hamnar i en situation där man i viss utsträckning dubblerar personal och kostnader.

För att säkerställa att organisationen och inriktningen av miljötillsynen är ändamålsenlig och välfungerande är regeringens styrning av myndigheterna avgörande. Förslagen om att regeringskansliet bör utveckla en mer sammanhållen styrning av de centrala myndigheternas och länsstyrelsernas uppdrag när det gäller tillsyn får inga resurskonsekvenser. Regeringskansliet väntas kunna utöva denna styrning inom befintliga resurser.

Naturvårdsverkets övergripande ansvar för samverkan

Vi lämnar förslag som innebär att Naturvårdsverkets roll som samordnande och samlande miljömyndighet tydliggörs. Enligt vår bedömning kommer uppgiften att samverka att kräva en större insats än vad myndigheterna hittills har lagt på Tillsyns- och föreskriftsrådet. Under de senaste tre åren har kansliets personalkostnader i Tillsyns- och föreskriftsrådet legat på ungefär 300 000 kronor per år. I rådets årsredoviningen för 2016 framgår att kostnaderna var 364 000 kronor, varav kansliets personalkostnader och arvoden till ledamöter uppgick till 310 000 kronor. Till det kommer kostnaderna för arbetstid med anledning av myndigheternas arbete i rådet.

Vi bedömer att det initialt krävs ökade resurser för att utveckla en ändamålsenlig samverkan. Myndigheterna har inte en tidsredovisning och uppföljning i dessa delar som gör det möjligt att närmare uppskatta vilka resurser som läggas på samverkan när det gäller miljötillsynen i dag, förutom Tillsyns- och föreskriftsrådets årsredovisning. Vi har därför inte haft möjlighet att uppskatta hur stora kostnaderna är för samverkan och vad våra förslag i denna del innebär för myndigheternas kommande kostnader.

Vi vill understryka att frågan om resurser för samverkan och samordning berör samtliga myndigheter och inte bara Naturvårdsverket och de myndigheter som i dag ingår i Tillsyns- och föreskriftsrådet.

Miljösamverkan Sverige och de regionala organen för miljösamverkan

Vi lämnar inga specifika förslag om ändrad inriktning eller organisation för länsstyrelsernas samverkan i Miljösamverkan Sverige eller de regionala organen för miljösamverkan. Vi bedömer att den verksamhet dessa organ bedriver är avgörande för att åstadkomma en mer enhetlig och effektiv hantering i tillsynsfrågor och det är av yttersta vikt att en robust finansiering kan säkerställas för dessa verksamheter.

Enligt Miljösamverkan Sveriges verksamhetsplan för 2017 beräknas budgeten för 2017–2019 till ca 2 miljoner kronor per år. Av dessa kostnader står länsstyrelserna för 690 tusen kronor per år och de tre medverkande centrala myndigheterna tillsammans för lite drygt en miljon kronor per år. Samarbetet leds av två projektledare. Under verksamhetsåret skapas sedan olika tillfälliga projektgrupper för att

genomföra de olika projekten. I styrgruppen sitter representanter för länsstyrelserna och företrädare för Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. Länsstyrelserna har framfört att för att uppnå en stabil långsiktig finansiering av Miljösamverkan Sverige behövs en permanent förstärkning med 3 miljoner kronor per år.

I likhet med Miljösamverkan Sverige utgör finansieringen av de regionala miljösamverkansorganen en osäkerhetskälla, eftersom det inte finns några givna medel att tillgå. Samverkan finansieras huvudsakligen av kommunerna. Kommunernas bidrag till finansieringen ser dock väldigt olika ut. Vi har dock inte några närmare uppgifter om deras resursbehov.

Ett tydligare tillsynsbegrepp

Enligt vårt förslag ska tillsynsmyndigheterna även fortsättningsvis ha ansvar för allmänt främjande uppgifter, bland annat det så kallade miljöstrategiska arbete. Vi har uppfattat att kommunerna i huvudsak finansierar det miljöstrategiska arbetet på annat sätt än genom tillsynsavgifter.

Vårt förslag vad gäller tillsynsbegreppet innebär att tillsynsvägledning inte ska betraktas som tillsyn. Det kan då inte ingå som en grund för avgifterna för prövning och tillsyn. I en redovisning från Naturvårdsverket år 2010 uppskattades tillsynsvägledning utgör en liten del av de totala kostnaderna för den operativa tillsyn, i storleksordning sju procent. Det bedömdes också vara svårt att få en god uppfattning om vad kostnader för tillsynsvägledningen var då myndigheterna inte hade en tillräckligt detaljerad tidsredovisning (Naturvårdsverket, *Avgifter för prövning och tillsyn*, 2010).

Mycket av främjande och förebyggande arbete är skattefinansierat, men inom vissa områden är det helt eller delvis finansierat genom samma avgift som finansierar tillsynsverksamheten. Om det är lämpligt kan främjande uppgifter, även när de inte ingår i en snävare avgränsad tillsynsuppgift, finansieras genom avgifter på samma sätt och på samma villkor som tillsynen. En sådan avgift bör dock inte benämnas tillsynsavgift eller liknande (skr. 2009/10:79, s. 18).

Vi bedömer att det skulle vara möjligt att täcka myndigheternas kostnader för främjade arbete med koppling till tillsynen och även

kostnaderna för tillsynsvägledning genom en särskild avgift. Det kan dock antas att den administrativa bördan och kostnader för att göra det överstiger nyttan med ett sådan förfarande.

Miljötillsynsstrategi och utvecklade digitala lösningar för information, planering och rapportering

Vi lämnar förslag som innebär att Naturvårdsverket i samverkan med övriga myndigheter får i uppdrag att ta fram digitala lösningar för information om men också planer och rapportering av tillsynen och en nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken. Dessutom bör särskilda analyser och strategier tas fram inom de olika tillsynsområdena som utgångspunkt för den nationella miljötillsynsstrategin.

Kostnader för detta är svåra att uppskatta. Som jämförelse kan vi nämna Livsmedelsverket som nyligen har samordnat sina tillsynsstrategier och utvecklat sin webbplats. Utvecklingen av webbplatsen kostade totalt ca 7 miljoner kronor. Vi bedömer att digitala lösningar för miljötillsynen är en avsevärt större investering än den som finns för livsmedelstillsynen. Vi bedömer utifrån Livsmedelsverkets erfarenheter att en webbaserad tjänst kan fylla många olika funktioner som kan vara värdefulla för att effektivisera miljötillsynen och öka dialogen mellan olika aktörer, men det går inte att bedöma kostnaderna.

Kompetensförsörjning

Flera myndigheter har problem med att behålla kompetensen. Vi lämnar i detta betänkande förslag på hur den samlade kompetensförsörjningen ska säkras och stärkas. Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att ta fram kriterier för vilken kompetens som behövs inom tillsynen. Dessutom bör Naturvårdsverket få i uppdrag i samverkan med andra tillsynsvägledande myndigheter och akademin att ta fram ett förslag till en fort- och vidareutbildning för miljö- och hälsoskyddsinspektörer.

Vi har övervägt att en legitimation införs av inspektörer. Intresset för en särskild legitimation av miljö- och hälsoskyddsinspektörer har visat sig vara begränsat. Vad som i stället efterfrågas är förvaltningskunskap och en introduktion av de som är nya i sin tillsyns roll och som inte har gått miljö- och hälsoskyddsutbildning. Av vad som fram-

gått av intervjuer av företrädare för universitet och arbetsmarknadens parter är det lätt att få arbete inom tillsynsområdet. Intresset för att ta arbete som tillsynsinspektör är däremot vikande.

Olika aktörer som universitet och högskolor, Miljösamverkan Sverige och privata aktörer erbjuder i dag påbyggnadsutbildningar. Den obligatoriska fort- och vidareutbildning som utredningen föreslår ska utarbetas av Naturvårdsverket kommer att finansieras av tillsynsmyndigheterna i likhet med de utbildningar som finns i dag. Vi bedömer att detta inte leder till ökade kostnader för staten eller kommunerna.

Effekterna för länsstyrelserna

Länsstyrelserna har påtalat att det behövs mer resurser till länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och har föreslagit att tillsynsavgifterna tillförs länsstyrelserna. Naturvårdsverket har lämnat en redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2016 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Den visar att det råder oklarhet om resursbehoven hos länsstyrelsen för dess tillsyn.

Mapsec AB har framfört att detta behöver klarläggas, men att finansieringen av länsstyrelsens verksamhet är en fråga som berör mer än miljötillsynen och bör tas upp i ett större sammanhang.

Konsekvenser för domstolarna

Vi föreslår en särskild forumregel som koncentrerar miljömålen till de tingsrätter som också är mark- och miljödomstolar.

Det finns fem mark- och miljödomstolar, vilket ska jämföra med nuvarande system där miljöbrottmålen hanteras vid 48 tingsrätter. Den största svårigheten i dag är att tillgodose kompetensbehovet. Problemen är störst inom kemikalieområdet och för miljöfarligt avfall. Domstolsakademin genomför baskurser och specialutbildningar, men rättsområdet är komplext och det är svårt att greppa materialet om man inte har erfarenhet från att hantera dessa mål.

Budgeteffekterna av en forumregel kommer troligen att hanteras som en intern omfördelning inom budgeten eftersom domstolarna har ett gemensamt anslag som också rymmer domstolsakademin. Effekterna av att koncentrera miljöbrottmålen till mark- och miljö-

domstolar bedöms kunna ge ökad effektivitet och större trovärdighet åt sanktionssystemet. Forumregeln får små regionala effekter eftersom det bara rör sig om enstaka mål per år och tingsrätt.

Brottsbekämpande myndigheter

Brottsförebyggande rådet ställde i en rapport frågan om Sverige är bra på miljöbrott. Åklagare, polis, tillsynsmyndigheter och andra berörda myndigheter samverkar men samverkan är inte anpassad till den typ av brottslighet den ska förebygga, bekämpa och beivra. Brå konstaterar att både upptäckten, anmälan, utredningarna, åtalen och lagföringarna är selektiva.

Mapsec AB har framfört att det i det fortsatta arbetet också kan vara av värde att studera lagstiftning och tillämpning i länder som Tyskland, Storbritannien och Danmark som ger större befogenheter åt tillsynsmyndigheterna att sortera utifrån faktorer som brottens allvar, återfall, vinst och företagens storlek.

Våra förslag om samverkan för brottsbekämpning leder inte till merarbete för myndigheterna utan syftar till att göra samverkan mer strategisk och öka möjligheterna att upptäcka den mer allvarliga brottsligheten samt effektivt hantera misstänkta miljöbrott.

Företag och andra verksamhetsutövare

Genom kontakter med branschföreträdare framkommer bilden att företagen vill ha en regelbunden, relevant och rättvis tillsyn. Tillsynen fungerar olika i olika kommuner vilket enligt företagen kan innebära att dessa konkurrerar på olika villkor. Våra förslag syftar bland annat till att skapa större enhetlighet di rättstillämpningen vilket ger förutsättningar för konkurrens på mer lika nivå. Med andra ord blir tillsynen mer konkurrensneutral, vilket är samhällsekonomiskt positivt.

Vi föreslår också att myndigheterna ska utveckla en gemensam dialog med näringslivet i strategiska frågor om tillsynen. På så sätt kan branschen och myndigheterna utbyta kunskap om till exempel bästa tillgängliga teknik för viss bransch.

Våra förslag medför inte några ökade kostnader för företagssektorn som helhet. Det kan däremot ha effekter, negativa respektive positiva för enskilda företag.

Det kommunala självbestämmandet

Vi lämnar förslag som innebär att tillsynen ska vara riskbaserad och grundas på en gemensam tillsynsstrategi. Vi föreslår vidare att kompetenskrav införs för den personal som utför tillsynen samt en möjlighet för länsstyrelsen att i samråd med kommunen besluta om att tillsynen för ett visst objekt flyttas från en kommun till länsstyrelsen. Vidare uppmuntras kommunerna att se över sina taxor och eftersträva att de utformas så att en högre kostnadstäckningsgrad kan nås och blir mer transparanta.

Utredningens förslag påverkar inte det kommunala självbestämmandet eller kommunernas kostnader.

Regionala effekter

Våra förslag syftar till att ge likvärdiga villkor i hela landet. Den decentraliserade tillsynsstrukturen behålls men länsstyrelsen ska liksom tidigare ansvara för samverkan och samordning av kommunerna i för att bättre kunna utnyttja den samlade kompetensen och resurserna.

Övrigt

Förslagen bedöms inte leda till några negativa konsekvenser för jämställdheten, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar i landet eller medföra konsekvenser för den personliga integriteten.

28 Författningskommentar

28.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

16 kap.

1 §

Paragrafen är ändrad. Den hänvisar numera till en ny paragraf, 1 a §, om vad som ska gälla i fråga om prövningen av mål om straff eller förverkande enligt 29 kap. miljöbalken.

1 a §

Paragrafen är ny och innebär att en särskild forumregel införs i miljöbalken. Enligt första stycket ska alla brott mot miljöbalken prövas vid de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar enligt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Andra stycket motsvaras närmast av nuvarande 1 § första stycket andra meningen men får ett delvis annat innehåll. Den innebär att utöver vad som gäller i fråga om vilka domstolar som ska pröva måltypen gäller vad som annars är föreskrivet om brottmål i rättegångsbalken.

Paragrafen behandlas i kapitel 26.

26 kap.

1 §

Paragrafen är ändrad och innebär att syftet med tillsynen tydliggörs och att det införs en definition av begreppet tillsyn i miljöbalken.

I första stycket anges att tillsynen ska syfta till att åstadkomma regelefterlevnad. Det innebär inte någon ändring i sak utan är avsett att tydliggöra att längre gående krav än vad som följer av författning eller beslut grundat på författning inte kan ställas i utövandet av tillsyn.

I andra stycket införs en definition av tillsynsbegreppet. Med begreppet avses olika kontrollerande eller främjande åtgärder som vidtas direkt mot en verksamhetsutövare. Det som brukar kallas tillsynsvägledning faller därmed utanför definitionen, liksom det miljöstrategiska arbetet. Tillsynvägledning regleras i stället i en ny bestämmelse (26 kap. 4 a §). Det miljöstrategiska arbetet behöver däremot inte regleras i 26 kap. miljöbalken. Det är ett ansvar som ligger på varje myndighet och är inte kopplat till tillsynen.

I andra stycket 1 tydliggörs att kontrollen ska vara oberoende och självständig.

I andra stycket 3 tydliggörs att det främjande arbetet ytterst syftar till att underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt balken och följa reglerna ingår i tillsynsarbetet.

Paragrafen behandlas i kapitel 9.

3 §

Paragrafen är ändrad. För att tydliggöra att större delen av tillsyn utförs av länsstyrelse och kommuner har en redaktionell ändring gjorts i första stycket.

Sista stycket har flyttats till en ny paragraf, 3 a §, av redaktionella skäl.

3 a §

Paragrafen är ny och anger regeringens möjligheter att meddela föreskrifter om överlåtelse och återtagande av tillsyn.

Nytt är att regeringen får möjlighet att meddela föreskrifter om att en tillsynsvägledande myndighet i samråd med en kommun får besluta att den tillsyn över en viss verksamhet som kommunen annars har ska flyttas över till den statliga myndigheten. Möjligheten begränsas till de fall där en den statliga myndigheten och kommunen är överens.

I övrigt rör det sig om rent redaktionella ändringar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.4.

4 §

Paragrafen är ändrad med anledning av den föreslagna möjligheten att flytta över tillsynsansvar från en kommun till en statlig myndighet.

Det som är nytt framgår av tredje stycket, där det anges att en tillsynsmyndighet i 3 a § första stycket 2 får besluta att tillsynen ska lämnas tillbaka till kommunen och kommunen och tillsynsmyndigheten är övervens om det.

4 a §

Paragrafen är ny och innebär att begreppet tillsynsvägledning införs som begrepp i miljöbalken.

I första stycket anges att tillsynsvägledning syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt både med hänsyn till lokala, regionala och nationella förhållanden.

I andra stycket finns en definition av termen tillsynsvägledning som innebär att de tillsynsvägledande myndigheterna ska stödja, samordna, följa upp och utvärdera den regionala och lokala tillsynen. Definitionen kommer närmaste från miljötillsynsförordningen.

Paragrafen behandlas i kapitel 9 tillsammans med 4 b §.

4 b §

Paragrafen är ny och kommer närmast från 26 kap. 3 §. Den anger att tillsynsvägledningen ska utövas av Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Paragrafen behandlas i kapitel 9 tillsammans med 4 a §.

4 c §

Paragrafen är ny och ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om att en tillsynsvägledande myndighet får förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag att vidta rättelse.

Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som länsstyrelsen anser nödvändiga för att bristen ska kunna avhjälpas.

Begreppet *skyldigheter som följer av dess tillsynsuppdrag* avser tillsyn i vid bemärkelse. I detta ingår alla moment som ingår i kommunens tillsynsuppdrag enligt miljöbalken, även upprättande av tillsynsplaner och rapportering till centrala myndigheter. Ett föreläggande enligt denna paragraf kan däremot inte avse tillsynsåtgärder i det enskilda fallet (jfr 12 kap. 2 § regeringsformen).

I andra stycket anges att ett föreläggande inte får förenas med vite.

Paragrafen behandlas i kapitel 16.

6 §

Paragrafen är ändrad.

Nytt är att termen samarbeta har ersatts av samverkan och att syftet med samverkan tydligt anges.

Innebörden av begreppet samverkan behandlas i avsnitt 12.1.1. Paragrafen behandlas i övrigt i kapitel 12 och 25.

6 a §

Bestämmelsen är ny, men innehållet kommer närmast från den nuvarande 26 kap. 6 § miljöbalken. Ändringen föreslås enbart av redaktionella skäl.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Jörgen Rosberg

I egenskap av deltagande expert i Miljötillsynsutredningen M 2016:4 lämnar jag härmed ett särskilt yttrande om avvikande mening. Yttrandet begränsas till den del i utredningen som, enligt Kommittédirektiv 2016:32, handlar om att utredaren ska ”undersöka om det finns gärningar i 29 kap. miljöbalken som bör föras in i systemet med miljösanktionsavgifter och särskilt rikta in sig på de straffbestämmelser i 29 kap. som gäller överträdelser av kemikalielagstiftningen, men förslag som rör övriga straffbestämmelser får också ges”.

Under avsnitt 21.4.1 i betänkandet framgår följande;

”Inom ramen för denna utredning lämnas inte förslag på vilka regler som bör omfattas av systemet med miljösanktionsavgifter. De överväganden som måste göras i varje enskilt fall är så omfattande och komplicerade att det inte har rymts inom den tid och de resurser som anvisats utredningen”.

Jag delar inte utredningens bedömning och anser att det funnits förutsättningar för utredningen att utreda och lämna förslag på överträdelser inom åtminstone delar av kemikalielagstiftningen som bör föras in i systemet med miljösanktionsavgifter i enlighet med kommittédirektivet.

För det första anser jag att det har funnits tillgängliga resurser i form av kompetens. Förutom utredarna själva så har det deltagit ett stort antal experter i utredningen vilka har kunnat bidra med sin kompetens inom sina olika kompetensområden. Bland annat har Kemikalieinspektionen (genom mig själv), Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA) och ett flertal jurister från Regeringskansliet (till exempel Miljö- och energidepartementet) varit representerade och fungerat som ytterligare resurser i utredningen.

För det andra så anser jag att det har funnits ett tillräckligt underlag för att föreslå en sanktionsväxling på kemikalieområdet. Kemikalieinspektionen lämnade in en skrivelse om sanktionsväxling inom sitt ansvarsområde till Miljö- och energidepartementet under 2015 då situationen med ostraffade överträdelser ansågs ohållbar. Förmodligen har denna skrivelse lagts till grund för några av direktiven till denna utredning. Samma skrivelse överlämnades av mig till utredarna vid första expertgruppmötet i juni 2016 och den har även skickats in till utredningen i elektronisk form. Skrivelsen som innehåller en bilaga med samtliga straffbestämmelserna inom Kemikalieinspektionens ansvarsområde har under utredningstiden bearbetats vid ett flertal tillfällen av mig och myndighetens jurister för att stödja utredningen med skriftligt underlag. Kemikalieinspektionen har även tagit fram fördjupade uppgifter om bland annat statistik över åtalsanmälningar inom det aktuella området.

Då utredningen i februari 2017 lutade åt att inte förslå någon sanktionsväxling alls så överlämnade jag i slutet av februari 2017 en skrivelse med 14 straffbestämmelser som för Kemikalieinspektionen framstår som särskilt prioriterade för en sanktionsväxling. Straffbestämmelserna är sådana som särskilt lämpar sig för en sanktionsväxling, bland annat på grund av att Kemikalieinspektionen ofta anmäler överträdelser av dessa men där en stor andel läggs ned hos REMA. I skrivelsen fanns för varje straffbestämmelse en juridisk motivering för en sanktionsväxling med utgångspunkt i bland annat Åklagarutredningens kriterier. För att ännu mer tydliggöra ett gemensamt och skyndsamt behov av en sanktionsväxling inom kemikalielagstiftningen så bjöds utredningen in till ett gemensamt möte med en REMA-åklagare angående just dessa straffbestämmelser. Så gott som samtliga av de prioriterade straffbestämmelserna finns beskrivna i betänkandet, se avsnitt 21.5, med som jag uppfattar det bra och omfattande överväganden från utredningens sida.

I betänkandets avsnitt 21.4.1 motiverar utredaren valet att inte föreslå ett författningsförslag på en sanktionsväxling inom åtminstone kemikalielagstiftningen med att det inte är lämpligt att göra en avgränsning till delar av lagstiftningen samt att en sanktionsväxling är en sådan förändring av sanktionssystemet som kräver ett helhetsgrepp. Under utredningens gång har det fram till nu framstått som att även om inte fler områden från miljöstraffrätten kommer behandlas skulle frågan om sanktionsväxling på kemikalieområdet ut-

redas. Detta skulle varit ett förfarande i enlighet med instruktionen i kommittédirektivet. Om utredningens motivering stämmer så förefaller direktivstexten för utredningen direkt märklig, att särskilt undersöka överträdelser av kemikalielagstiftningen som ju är en del av lagstiftningen. Att ta ett helhetsgrepp vid en sanktionsväxling som ju är ett mycket omfattande arbete är självklart även för mig det optimala angreppssättet, men jag kan inte se att det omöjliggör för utredningen att föreslå ett antal prioriterade straffbestämmelser inom kemikalielagstiftningen för växling.

Sammanfattningsvis delar jag inte utredningens bedömning att det inte funnits tillräckligt med tid och resurser som anvisats utredningen. Jag bedömer att det har funnits tid och att resurser funnits och att dessa varit utredningen behjälplig med underlag under hela utredningstiden. Jag anser att det hade varit möjligt för utredningen att föreslå en sanktionsväxling för åtminstone de straffbestämmelser som prioriterades och som nämns i betänkandets avsnitt 21.5. En sådan sanktionsväxling skulle ha inneburit en ökad och snabbare sanktionering inom kemikalieområdet vilket högst troligt även skulle ha lett till en ökad regelefterlevnad. Ändringen skulle dessutom ha ökat effektiviteten i sanktionssystemet då den även inneburit att stora resurser frigörs hos REMA och utredande polis.

Som jag ser det så har utredningen tyvärr inte lyckats med att undersöka och föreslå gärningar lämpliga för sanktionsväxling enligt kommittédirektivet och i stället hänvisat till ytterligare eventuell statlig utredning. I och med detta förslag så bidrar därmed utredningen till att den nuvarande situation, där överträdelser inte sanktioneras, får fortgå utan förändring. Förtroendet för regelverket och sanktionerna kommer sannolikt minska än mer hos verksamhetsutövare och allmänheten.

Överträdelser som inte sanktioneras är ett allvarligt problem som identifierats sedan länge av Kemikalieinspektionen, REMA, företagen och även internationellt genom OECD. Utredningens förslag om en statlig miljöstraffrättsutredning kommer inte, som jag ser det, att leda till någon konkret förändring i närtid av det närmast akuta läget som råder inom Kemikalieinspektionens ansvarsområde vilket jag ser som djupt bekymmersamt.

Referenser

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

SOU 1992:61 *Ett reformerat åklagarväsende*. Betänkande av Åklagarutredningen.

SOU 1993:27 *Miljöbalk*. Huvudbetänkande av Miljöskyddskommittén.

SOU 1996:103 *Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.* Betänkande av Miljöbalksutredningen.

SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag.* Delbetänkande av Tillsynsutredningen.

SOU 2002:50 *Miljöbalken under utveckling – ett principbetänkande*. Delbetänkande av Miljöbalkskommittén.

SOU 2004:37 *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*. Delbetänkande av Miljöbalkskommittén.

SOU 2004:100 *Tillsyn*. *Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn. S*lutbetänkande av Tillsynsutredningen.

SOU 2005:59 *Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*. Slutbetänkande av miljöbalkskommittén.

SOU 2005:86 *Ägaransvar vid trafikbrott.* Betänkande av Utredningen om ägaransvar vid trafikbrott.

SOU 2006:58 *Sanktionsväxling i stället för straff – områdena livsmedel foder och djurskydd*. Betänkande av Sanktionsavgiftsutredningen.

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.* Slutbetänkande av Ansvarskommittén.

SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*. Betänkande av Kommunala kompetensutredningen.

SOU 2008:62 *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*. Betänkande av Utredningen om Naturvårdsverket.

SOU 2008:73 *Kemikalietillsyn – organisation och finansiering*. Betänkande av Reach-utredningen.

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Betänkande av 2006 års förvaltningskommitté.

SOU 2010:44 *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper.* Betänkande av Målutredningen.

SOU 2011:47 *En samlad ekobrottsbekämpning*. Betänkande av Utredningen om en samlad ekobrottsbekämpning.

SOU 2011:57 En *bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner*. Betänkande av Utredningen om Effektivare sanktioner på arbetsmiljö- och arbetstidsområdet.

SOU 2011:86 *Bättre miljö – minska utsläpp.* Betänkande av Industriutsläppsutredningen.

SOU 2012:46 *Dammsäkerhet – tydliga regler och effektiv tillsyn*. Betänkande om översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet.

SOU 2012:81 *Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform.* Slutbetänkande av Utredningen om den statliga regionala förvaltningen.

SOU 2014:35 *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler.* Slutbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen.

SOU 2013:38 *Vad bör straffas*? Betänkande av Straffrättsanvändningsutredningen.

SOU 2014:46 *Marknadsmissbruk II*. Betänkande av 2012 års marknadsmissbruksutredning.

SOU 2014:83 *Sanktionsväxling – effektivare sanktioner på exportkontrollområdet*. Delbetänkande av Krigsmaterialexportöversynskommittén, KEX.

SOU 2015:43 *Vägar till ett effektivare miljöarbete*. Slutbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.

SOU 2015:49 *Nya regler för revisorer och revision*. Betänkande av Utredningen om EU:s revisionspaket.

SOU 2015:62. *UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning.* Delbetänkande av 2014 års fondutredning.

SOU 2016:82 *En översyn av lagstiftningen om företagsbot.* Betänkande av Utredningen om vissa frågor om företagsbot.

SOU 2017:17 *Om oskuldhetspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldhetspresumtionsdirektiv.* Betänkande av Utredningen om vissa straffprocessuella frågor.

Propositioner m.m.

Ds 1996:1 *Effektivare ekobrottsbekämpning.* Rapport från regeringens ekobrottsberedning.

Ds 1998:22 *Tillsyn enligt miljöbalken*. Rapport från Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning.

Ds 1998:50 *Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.* En rapport från expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Ds 2000:67 *Att granska sig själv en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.* En rapport från expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Ds 2013:18 *Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden.*

Ds 2017:5 *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m*.

Miljö- och energidepartementet (2015) *Utredningen om spridningen av PFAS-föroreningar i dricksvatten.* M 2015:B.

Prop. 1981/82:142 *Om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet)*.

Prop. 1994/95:23 *Ett effektivare brottmålsförfarande*.

Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk.*

Prop. 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m.*

Prop. 2001/02:25 *En ny lag om självdeklarationer och kontrolluppgifter.*

Prop. 2002/03:54 *Tillsyn och sanktioner på miljörättens område*.

Prop. 2002/03:106 *Administrativa avgifter på skatte- och tullområdet m.m.*

Prop. 2005/06:182 *Miljöbalkens sanktionssystem m.m*.

Prop. 2007/08:80 *Miljöbalkens och EG-förordningen om kemikalieregistrering.*

Prop. 2007/08:107 *Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område.*

Prop. 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2009/10:211 *Sanktioner för överträdelser av nya EU-regler om kemikalier.*

Prop. 2009/10:215 *Mark- och miljödomstolar.*

Prop. 2010/11:76 *Genomförande av rådets rambeslut om krampen mot organiserad brottslighet.*

Prop. 2011/12:1 *Budgetproposition för år 2012.*

Prop. 2011/12:59 *Straff för överträdelser av EU-regler om kemikalier.*

Prop. 2012/13:135 *Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om kosmetiska produkter*.

Prop. 2012/13:143 *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna.*

Prop. 2013/14:39 *På väg mot en giftfri vardag – plattform för kemikaliepolitiken*.

Prop. 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015.*

Prop. 2015/16:160 *Miljöbalken och EU:s kemikalielagstiftning.*

Prop. 2015/16:57 *Patent- och marknadsdomstol.*

Prop. 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017.*

Prop. 2016/17:22 *Effektiv bekämpning av marknadsmissbruk.*

Regeringens skrivelse 1998/99:25 *Lägesrapport i fråga om den ekonomiska brottsligheten*.

Regeringens skrivelse 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

Regeringens skrivelse 2015/2016:80 *En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2010.*

Praxis

NJA 2001 s. 563
NJA 2007 s. 227
NJA 2011 s. 638
NJA 2012 s. 105
NJA 2012 s. 103
NJA 2013 s. 502
NJA 2016 s. 680
HFD 2013 ref. 71
MÖD 2003:40
MÖD 2011:45.

Europadomstolens praxis

Chambaz mot Schweiz, nr 11663/04, dom den 5 april 2012.

Funke mot Frankrike, nr 10828/84, dom den 25 februari 1993.

I.J.L, GMR och AKP mot Förenade Konungariket, nr 29522/95, 30056/96 och 30574/96, dom den 19 september 2000.

Jalloh mot Tyskland, nr 5810/00, dom den 11 juli 2006.

Janosevic m.fl mot Sverige, nr 34619/97, dom den 23 juli 2002.

John Murray mot Storbritannien, nr 18731/91, dom den 8 februari 1996.

O'Halloran och Francis mot Förenade kungariket, nr 15809/02, 25624/02, dom den 29 juni 2007.

Saunders v Storbritannien, nr 19187/91, dom den 17 december 1996.

Weh mot Österrike, nr 38544/97, dom den 8 april 2004.

Litteratur

Brottsförebyggande rådet, *Miljöstraffrätten i praktiken*, 2002.

Brottsförebyggande rådet, *Är vi bra på miljöbrott,* 2006.

Brottsförebyggande rådet, *Brottsutvecklingen i Sverige*, 2008.

Brottsförebyggande rådet, *Illegal handel med hotade djur- och växtarter*. Rapport 2008:14.

Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården, *Den framtida verksamhetsvolymen i rättskedjan. Centrala prognoser för perioden 2012–2015.*

Brottsförebyggande rådet, *Utvecklingen av personuppklarade misstankar och bifallna åtal*. Kortanalys 10/2015, 2015.

Brottsförebyggande rådet, *Nitton röster om tjugo års ekobrottsbekämpning. Från 1995 års samlade åtgärder till dagens samverkan.* En antologi, 2016.

David Langlet & Said Mahmoudi, *EU:s miljörätt,* 2011, 3 u, Nordstedts juridik.

Domstolsverket, *Specialisering. En förstudie i samarbete med Sveriges Domareförbund.* Rapport 2003:3.

Europeiska kommissionen, Science for Environment Policy, Thematic Issue, *Environmental compliance assurance and combatting environmental crime*, July 2016, Issue 56. Europeiska kommissionen, Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik, Landrapport – SVERIGE, Bryssel den 3.2.2017, SWD(2017) 56 final.

Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*. 2012. 5 u. Nordstedts juridik.

IMPEL, *Exploring the Use and Effectiveness of Complementary Approaches to Inspection for Ensuring Compliance*. IMPEL Report 2012-02-15.

IMPEL *Exploring qualitative and quantitative assessment tools to evaluate the performance of environmental inspectorates across the EU*. Final report, 2012.

IMPEL, *Compliance Assurance through Company Compliance and Environmental Management Systems*. IMPEL Report December 2014.

IVL, *Miljömålsstyrd* tillsyn, *Miljökvalitetsmål, miljöslagstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samverkan*. Rapport B1765, 2008.

Jordbruksverket, *Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott*. Rapport 2016:02.

Kemikalieinspektionen, *Handlingsplan för en giftfri vardag 2015–2010.* Rapport 5/14.

Kemikalieinspektionen, *Effektivare sanktioner på kemikalieområdet*, Dnr 5.4.1 i-H15-0417, 2015.

Livsmedelsverket, *Nationell plan för kontrollen i livsmedelskedjan 2017–2010*.

Länsstyrelsen Östergötlands län, *Länsstyrelsernas tillsyn ä dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter*. Rapport 2009:2.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, *Uppföljning av taxa för miljöbalkstillsyn och livsmedelskontroll*. Rapport 2013:28.

Marknadskontrollrådet, *Nationell marknadskontrollplan 2017*.

Nationella underrättelsecentret, Nuc, *Myndighetsgemensam lägesbild om grov organiserad brottslighet 2016–2017*, 2016.

Naturvetarna, *Inspektörernas arbetsmiljö i fokus. En ohållbar situation*, 2013.

Naturvårdsverket, *Handbok handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift.* Handbok 2001:1.

Naturvårdsverket, *Handbok operativ tillsyn.* Handbok 2001:4

Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, Dnr 526-197-09 Rt, 2009.

Naturvårdsverket, *Fördelning av ansvar för operativ tillsyn enligt miljöbalken*, Dnr 715-224-09, Rt, 2009.

Naturvårdsverket, *Verksamhetsutövarens arbete med egenkontroll. En utvärdering*. Rapport 6486, februari 2012.

Naturvårdsverket, *Effektiv miljötillsyn*. Rapport 6558, maj 2013.

Naturvårdsverket, *Överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn*, 2013.

Naturvårdsverket, *Tillsynsansvar över förorenade områden*, 2014.

Naturvårdsverket, *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*. Redovisning av regeringsuppdrag, 2015, NV-00662-14.

Naturvårdsverket, *Tillsyn enligt miljöbalkens – möjligheter till utveckling och förbättring*, år 2016 och 2017.

Naturvårdsverket, *Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen*. Rapport 6731, september 2016.

Naturvårdsverket, *Redovisning av myndigheternas intäkter och kostnader 2016 för prövning och tillsyn*, 2017.

Näringslivets Regelnämnd (2016). *Miljöfarlig verksamhet – Tillämpning, avgifter, tillsyn och samordning*. 2016.

OECD, *Granskning av Sveriges miljöpolitik,* 2014.

Per Ole Träskman, *Miljöstraffrätten,* Norstedts Juridik,2010

Petter Asp, Magnus Ulväng & Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder,* 2 u, Iustus förlag, 2013.

Polismyndigheten, *Polisens rapport om organiserad brottslighet,* NOA, maj 2015.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, *Strategier mot miljöbrott. Ett samarbetsprojekt mellan Rikspolisstyrelsen och Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål*. 2010.

Rikspolisstyrelsen, *Polismyndigheternas hantering av miljöbrott.* Tillsynsrapport 2013:6.

Riksrevisionen, *Att hantera brottmål effektivt. En utmaning för regering och rättsväsende.* RiR 2011:27.

Riksrevisionen, *Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?* RiR 2014:12.

Riksrevisionen, *Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten,* RiR 2015:20.

Socialstyrelsen, *Att följa upp och utvärdera tillsyn på hälsoskyddsområdet,* 2009.

Statskontoret, *Fristående utvärderingsmöjligheter – en förvaltningspolitisk trend?* 2002:20.

Statskontoret, *Flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner*. Statskontoret 2006:12.

Statskontoret, *Sammanslagna tingsrätter.* Rapport 2007:9.

Statskontoret, *Statens regionala företrädare – trender och scenarier.* Om offentlig sektor, 2010.

Statskontoret, *Djurskyddskontrollens utveckling.* Rapport 2011:23.

Statskontoret, *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.* 2012.

Statskontoret, *Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*. Statskontoret 2014:17.

Statskontoret, *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering*. Rapport 2015:17.

Statskontoret, *Mer tid för kärnverksamheten*. Rapport 2016:19.

Statskontoret, *Kommunal avtalssamverkan. Behövs ökade möjligheter?* Rapport 2016:23.

Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna*. Rapport 2016:24.

Statskontoret, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.* Rapport 2016:26.

Statskontoret, *Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen. Kan regeringskansliet visa vägen?* Statskontoret 2016:26a.

Statskontoret, *Renodling av statlig verksamhet*. 2016.

Statskontoret, *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel.* Om offentlig sektor 31, 2017.

Sveriges kommuner och landsting, *Vägar till samarbete. Mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet,* 2014.

Sveriges kommuner och landsting, *Tillsyn och kontroll, enkät om miljö- och livsmedelsområdets taxor i kommunerna*, 2014.

Sniffer, *New opportunities to improve environmental compliance outcomes using certified EMSs*. ER34 Final report April 2013.

Thomas Zobel, *Effekter av miljöledingssystem på företags miljöprestanda och behovet av miljötillsyn,* Luleå tekniska universitet, 2009.

Tillsyns- och föreskriftsrådet, Kollegial granskning av tillsynsverksamheter, 2009.

Kommittédirektiv 2016:32

Enhetliga och effektiva system för miljötillsyn och sanktioner

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,
- anlysera om kompletterande initiativ till tillsyn bör utvecklas för att miljöreglerna ska få bättre genomslag,
- anlysera 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 författningsändringar 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-föroreningar i dricksvatten (M 2015:B), Riksrevisionens rapport Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten (RiR 2015:2020) samt Jordbruksverkets redovisning Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott (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 miljösanktionsavgifternas preventiva funktion kan försämras 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 miljörätt.

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 miljötillsyn. I den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen 2015 Styr med sikte på miljömålen Naturvårdsverkets rapport 6666 lyfts tillsynen fram som ett viktigt verktyg för att nå flera av miljökvalitetsmålen 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, 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-föroreningar 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-föroreningar 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 jävssituationer 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 överlåtits 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
- anlysera 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 återrapportering 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 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 miljökvalitetsmålen 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 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 miljömål 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 överträdelsen. 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 miljörätten 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 miljörättens 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 miljösanktionsavgift i stället för straff och behöver storleken på miljösanktionsavgifterna 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 miljösanktionsavgifter infördes. Den ekonomiska fördelen av en överträdelse skulle inte längre vara avgörande för avgiftens 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 miljösanktionsavgifter utökades och att en avgift 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 miljösanktionsavgifter.

Renodlade sanktionssystem med en tydlig skiljelinje mellan gärningar som bör föranleda straff och överträdelser av mindre allvarlig

karaktär som bör inordnas i systemet med miljösanktionsavgifter har visat sig fungera väl.

Miljösanktionsavgifternas storlek har inte förändrats sedan systemet infördes genom den nu upphävda förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter. Det är oklart om avgiftsbeloppen 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 miljösanktionsavgifter och särskilt rikta in sig på de straffbestämmelser i 29 kap. som gäller överträdelser 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 miljösanktionsavgifter 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 till-

synsrapport 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 tillsynsvägledande 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)

Självinkriminering och upplysningsplikter – en översikt av rättsläget

Annika Nilsson[1]

[1] Författaren är jur. dr i miljörätt och universitetslektor i förvaltningsrätt vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet.

Inledning

Syftet med denna framställning är uppdatering av rättsläget angående frågan om miljörättens upplysningsplikters förenlighet med rätten att vara passiv och kraven på skydd mot självinkriminering – i det följande sammanfattningsvis beskrivet som skydd mot självinkriminering. Skyddet innebär att en person som är misstänkt för brott inte ska behöva föra bevisning mot sig själv. Det är åklagaren som ansvarar för att föra fram bevis till stöd för åtalet. Självinkrimineringsskyddet garanteras inte minst genom rätten till rättvis rättegång i EKMR artikel 6, men också motsvarande rättighet i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna artikel 47, samt rätten till försvar i artikel 48. I svensk rätt finns ingen uttrycklig regel som ger en rätt att vara passiv eller att slippa inkriminera sig själv, även om RF 2 kap. 11 § idag stadgar att rättegången ska vara rättvis. Självinkrimineringsskyddet säkras dock genom olika straffprocessuella regler i rättegångsbalken, praxis, samt tillämpning av europarätten.

I tillsynsmyndigheternas verksamhet kan skyddet mot självinkriminering aktualiseras genom att de på olika sätt, ibland tvångsvis, hämtar in upplysningar från tillsynade fysiska och juridiska personer. På miljöområden finns omfattande upplysningsplikter och motsvarande befogenheter för tillsynsmyndigheterna att kräva in upplysningar. Upplysningarna inhämtas för att de behövs i tillsynen men de kan också komma att användas som bevisning mot den tillsynade i en straffprocess, eller i ett sanktionsavgiftsärende. Detta kan då resultera i att den enskilde tvingats inkriminera sig själv genom att efterkomma tillsynsmyndigheters krav på upplysningar, vilket kan innebära kränkning av den enskildes rätt till rättvis rättegång enligt EKMR artikel 6. Det finns därför anledning att diskutera behov och utformning av rättsliga skyddsmekanismer för att säkerställa självinkrimineringsskyddet. Frågan behandlades utförligt av Miljöbalkskommittén och redovisades i betänkandet SOU 2004:37[2]. Förevarande undersökning utgår från den utredningen och ser till utvecklingen sedan dess.[3]

Miljöbalkskommittén betonade den grundläggande betydelsen av inhämtande av upplysningar från verksamhetsutövare och andra,

[2] SOU 2004:37 Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsreglerna, kap. 6.
[3] Undersökningen har utförts på uppdrag av Miljötillsynsutredningen och avrapporterats i muntlig dragning 22/12 2016, samt skriftlig rapportering februari och maj 2017.

som underlag för olika beslut. Upplysningar från de tillsynade är viktig för att systemet ska fungera. Kommittén menade dock att framtvingande av uppgifter i enstaka situationer kan komma att stå i strid med grundläggande krav om den brottsanklagades rätt att vara passiv. Den utredde noggrant rättsläget och diskuterade de olika förutsättningarna för att sådan rättighetsinskränkning kan komma att uppstå, samt eventuell reglering av ett vitesförbud när misstanke om brott föreligger. Kommittén föreslog till slut ingen särskild reglering i miljöbalkssystemet, och inget sådant fördes heller fram i den följande propositionen. Frågeställningen om uppgiftsskyldigheter och rätten att vara passiv är inte unik för miljörätten och ansågs därför böra regleras gemensamt för hela förvaltningsrätten.

Någon sådan reglering har dock inte skett. Inom ramen för Miljötillsynsutredning har frågan åter aktualiserats, bl.a. genom inspel från Advokatsamfundet, som efterfrågar förnyad utredning och diskussion av de miljörättsliga uppgiftsplikternas förenlighet med rätten att vara passiv, främst enligt europarättens krav på rättvis rättegång. I denna framställning redovisas sådan diskussion och uppdatering av det europarättsliga rättsläget. Därtill undersöks i någon mån också utvecklingen i norsk och dansk rätt.

Europadomstolspraxis i utveckling – en uppdatering

Skyddet mot självinkriminering aktualiserades första gången i Europadomstolens praxis i målet Funke mot Frankrike,[4] där straff för underlåtelse att lämna inkriminerande upplysningar bedömdes kränka rätten till rättvis rättegång enligt EKMR artikel 6. Domstolens praxis har därefter beskrivit skyddet som tillhörande kärnan av en rättvis rättegång. I målet John Murray mot Storbritannien noterade domstolen att självinkrimineringsskyddet handlar om ett förbud mot otillbörligt myndighetstvång, för att undvika orättvisa och att säkerställa ändamålen av EKMR artikel 6.[5]

[4] Funke mot Frankrike, ans.nr 10828/84, Europadomstolens dom av den 25 februari 1993.
[5] John Murray mot Storbritannien, ans.nr 18731/91, Europadomstolens dom av den 8 februari 1996, p. 45. Se även Saunders mot Storbritannien, ans.nr 19187/91, Europadomstolens dom av den 17 december 1996, p. 68.

Ställningstagandet bekräftades i målet Saunders mot Storbritannien, där domstolen också slog fast att skyddet främst handlar om den misstänkes rätt att tiga. Däremot ansågs inte rätten sträcka sig till användning av tvångsvis inhämtad bevisning som existerar självständigt från den misstänktes vilja, t.ex. dokument, blod- eller urinprov eller liknande. Självinkrimineringsskyddet är alltså främst tillämpligt på erkännanden och andra självinkriminerande uttalanden från den enskilda. Praxis har dock inte varit helt konsekvent eller tydlig i detta avseende, då både det tidigare målet Funke och det senare målet J.B. mot Schweiz,[6] rört olika typer av inkriminerande dokument som myndigheter krävt in från den brottsmisstänkte. I målet J.B. mot Schweiz, hänvisade domstolen till Saunders-målet, men slog ändå fast att rätten att slippa inkriminera sig själv under EKMR artikel 6 hade kränkts. Domstolen argumenterade bl.a. kring den aktuella myndighetens envishet i kraven på den misstänkte att inkomma med upplysningar, och att den flera gånger påfört sanktionsavgifter till följd av dennes vägran. På så vis måste också denna självständigt existerande bevisning ändå anses framtvingad.[7]

I Europadomstolens praxis har fastslagits att rätten att vara passiv och skyddet mot självinkriminering inte utgör absoluta rättigheter utan att de kan inskränkas på olika sätt.[8] Det har också påvisats att den enskildes tystnad kan vägas in i värderingen av bevisningen mot honom i en straffprocess.[9] Också skuldpresumtioner kan anses förenliga med artikel 6.[10] Domstolen har återkommande påtalat att frågan om huruvida användningen av självinkriminerande upplysningar i en straffprocess innebär en kränkning av dennes rätt till rättvis rättegång måste avgöras i ljuset av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. I både John Murray- och Saunders-målen menade domstolen att man särskilt måste se till om uttalandena tvingats fram och om användningen av bevisningen i straffprocessen stred mot grundläggande principer för rättvis rättegång.[11] I Saunders-målet hade förhören skett under visst rättsligt tvång och den resulterade bevis-

[6] B. Mot Schweiz, ans.nr 31827/96, Europadomstolens dom av den 3 maj 2001.
[7] Saunders mot Storbritannien, p. 68–69.
[8] Se Heaney och McGuinnessmot Irland, ans.nr 34720/97, Europadomstolens dom av den 21 december 2000, med hänvisning till John Murray mot Storbritannien, p. 47.
[9] John Murray mot Storbritannien, p. 47.
[10] Salabiaku mot Frankrike, ans.nr 10519/83, Europadomstolens dom av den 7 oktober 1988, Weh mot, ans.nr 38544/97, Europadomstolens dom av den 8 april 2004.
[11] John Murray mot Storbritannien, p. 47 och Saunders mot Storbritannien p. 69.

ningen, dvs. transkriberade uttalanden, utgjorde avgörande del av åklagarens bevisning. Därmed hade Saunders rätt till rättvis rättegång kränkts.[12]

I sammanhanget ska också påminnas om att befogenheter för tillsynsmyndigheter att kräva in upplysningar, samt motsvarande upplysningsplikter för en enskild i relation till tillsynsmyndigheter, inte i sig strider mot EKMR. Det är istället användningen av bevisning som framtvingats med stöd av sådana befogenheter och plikter som kan komma att bidra till att en påföljande rättegång i sin helhet kan anses orättvis. Denna distinktion kan utläsas ur Saunders-målet och I.J.L. m.fl. mot Storbritannien.[13] Vi kan också se till målet Allen mot Storbritannien[14] där domstolen inte tog upp fallet eftersom det inte fanns någon aktuell eller kommande straffprocess att bedöma enligt artikel 6. Allen hade ljugit för myndigheten för att slippa framtida åtal. Även om Allen ljög för att undra sig potentiella framtida åtal så räcker inte det för att aktualisera självinkrimineringsskyddet och prövning mot EKMR artikel 6.

Av denna beskrivning framträder en ganska komplex bild av skyddet mot självinkriminering. Det utgör en central del av rätten till rättvis rättegång, men kan ändå inskränkas på olika sätt. Skyddet aktualiseras framför allt när det rör framtvingande av erkännanden, men enskildas upplysningsplikter gentemot myndigheter anses inte strida mot skyddet mot självinkriminering. Det är användningen av bevis som sålunda framtvingats som kan innebära kränkning av EKMR artikel 6.

Europadomstolens utveckling av kriterier för helhetsbedömning – av all sorts framtvingad inkriminerande bevisning

Med utgångspunkt i den ovan beskrivna komplexa bilden om självinkrimineringsskyddet, finns skäl att titta närmare på praxis om hur vi ska gå till väga för att avgöra om tillsynsmyndigheters krav på upplysningar kan innebära en kränkning av EKMR artikel 6. Denna

[12] Saunders mot Storbritannien, p. 70–76.
[13] I.J.L. m.fl. mot Storbritannien, ans.nr 29522/95, 30056/96 och 30574/96, Europadomstolens dom av den 19 september 2000. Europadomstolen har också behandlat olika vanliga skyldigheter i olika rättsordningar, t.ex. att identifiera sig för polisen etc. se t.ex. Vasileva mot Danmark, ans.nr 52797/99, Europadomstolens dom av den 25 september 2003, p. 34.
[14] Allen mot Storbritannien, ans.nr 76574/01, Europadomstolens beslut 10 september 2002.

fråga kan egentligen bara avgöras sent i straffprocessen, inte när tillsynsmyndigheten i tidigare skede kräver in upplysningar för tillsynens syften. Europadomstolen har alltså anvisat bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. I senare praxis har domstolen hänvisat till bedömningen som en bedömning av om processen i sin helhet varit rättvis, och formulerat kriterier för sådan helhetsbedömningen.

I målet Jalloh mot Tyskland[15] var det fråga om brottsmisstankar mot en man, Jalloh, som troddes ha svalt en förpackning med droger. Jalloh vägrade samarbeta och tvingades därför i läkemedel som drev ut förpackningen. Man hade kunnat välja att istället bara invänta att förpackningen kom ut på naturlig väg, en metod som används på många andra håll. Jalloh åtalades och dömdes sedermera för narkotikabrott. I målet var både fråga om kränkning av rätten att inte behöva inkriminera sig själv enligt EKMR artikel 6, samt artikel 3 om förbud mot omänsklig eller förnedrande behandling. Europadomstolen fann att båda dessa rättigheter kränkts. Situationen kan tyckas främmande för frågan om upplysningsplikter och självinkriminering, men målet är relevant för denna fråga, dels för att domstolen här betonade och beskrev helhetsbedömning av rätten till skydd mot självinkriminering, men också för att den tillämpade rätten på självständigt existerande bevisning.

Europadomstolen bedömde huruvida inhämtandet av inkriminerande bevisning beskrivna sätt inneburit en kränkning av rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6. Domstolen hängde upp bedömningen på en avvägning enligt tre kriterier: 1) naturen och graden av tvång som utövades för att få in uppgifterna, 2) existensen av processuella skyddsmekanismer, och 3) hur bevisen användes. Ur domskälen kan läsas att skyddet mot självinkriminering är en del av rätten till rättvis rättegång. Det ska därför alltid göras en bedömning av om rättegången i sin helhet varit rättvis, med beaktande av syftet och funktionen med självinkrimineringsskyddet. Här var tvånget så omfattande och ingreppet så allvarligt till sin natur att det även innebar en kränkning av artikel 3. Jalloh hade utsatts för ett allvarligt ingrepp i hans fysiska och mentala integritet och risker för hans hälsa, vilket vägdes in i bedömningen (p. 117–121).

[15] Jalloh mot Tyskland, ans.nr 54810/00, Europadomstolens dom av den 11 juli 2006.

Intressant i Jalloh-målet var också frågan om vilken sorts bevisning det rörde sig om. Domstolen har genom Saunders-målet etablerat en praxis där man skiljer den misstänktes uttalanden och erkännanden från bevis som existerar självständigt från den misstänktes vilja.[16] Den senare typen av bevisning har ansetts kunna inhämtas med åtminstone rättsligt tvång, medan den förra tydligt aktualiserar krav på skydd mot självinkriminering. I Jalloh applicerade dock domstolen ändå helhetsbedömningen av sådant skydd på bevisning som existerade självständigt, alltså förpackningarna med narkotika. Domstolens motivering av denna till synes ändrade praxis är inte helt tydlig, även om domstolen anför flera argument för hur situationen i fallet skiljer sig från den i Saunders.[17] I Saunders-målet rörde det sig framför allt om rättsligt tvång med hot om rättsliga sanktioner, medan Jalloh hållits fast av fyra polismän, tvingats i en slang genom näsan och ner i magen, samt därigenom administrerats läkemedel som skulle driva ut bevisen. Möjligen kan anföras att situationen i detta fall är något säregen pga. det grova tvånget. Klart är dock att domstolen menar att det alltid ska ske en helhetsbedömning i fråga om självinkrimineringsskyddet och rätten till rättvis rättegång.[18] Detta gäller alltså inte bara erkännanden eller andra muntliga medgivanden utan också gällande reell bevisning som existerar självständigt från den enskildes vilja. Här kan vi också dra en parallell till målet J.B. mot Schweiz där domstolen ansåg myndighetens upprepade krav och sanktioner som ett sammantaget så omfattande tvång att skyddet mot självinkriminering kom att aktualiseras, trots att det gällde självständigt existerande bevisning.

Helhetsbedömning, kriterier och avvägning mot motstående allmänna intressen

Målet O'Halloran och Francis mot Storbritannien[19] bygger vidare på helhetsbedömningen enligt de i Jalloh formulerade kriterierna och utvecklar frågan om avvägning av tvånget mot motstående allmänna intressen. Målet gällde två bilägare, O'Halloran och Francis,

[16] Saunders mot Storbritannien, p. 69.
[17] Saunders mot Storbritannien, p. 113–116.
[18] Saunders mot Storbritannien, p. 117–121.
[19] O'Halloran och Francis mot Storbritannien, ans.nr 15809/02 och 25624/02, Europadomstolens dom av den 29 juni 2007.

vars bilar ertappats under straffbar fortkörning. O'Halloran och Francis kommunicerades att deras bilar hade fotograferats av s.k. fartkameror och att förarna skulle komma att åtalas. De uppmanades identifiera förarna och informerades om att de kunde straffas om de inte lämnade upplysningarna. I Storbritannien finns inte presumtion om att ägaren förde fordonet, utan istället en befogenhet för behöriga myndigheter att avkräva ägaren upplysningar om förarens identitet, vid äventyr av straffsanktioner jämförbara med straffet för själva fortkörningen (ungefär böter och "prickar på körkortet"). O'Halloran erkände att det var han som körde bilen, och dömdes för hastighetsöverträdelsen. Inför rättegången begärde han att upplysningen inte skulle få användas som bevis mot honom. Francis däremot vägrade lämna upplysningar och straffades för denna underlåtenhet. Båda hänvisade till deras rätt att vara passiva och att inte behöva föra bevis mot sig själva i en straffprocess. Frågan för domstolen var alltså myndigheters krav på brottsmisstänkta personer att ange vem det var som utförde gärningen kan vara förenliga med artikel 6 om rätten till rättvis rättegång. I O'Hallorans och Francis fall ansåg domstolen att det var förenligt.

Europadomstolen upprepade att självinkrimineringsskyddet inte är en absolut rättighet, utan att hänsyn måste tas till omständigheterna i varje enskilt fall. Den argumenterade för helhetsbedömning av de aktuella kraven på upplysningar inom ramen för rätten till rättvis rättegång. Domstolen lutade sig, med hänvisning till Jalloh-målet, på principerna (kriterierna) för sådan helhetsbedömning, alltså tvånget, processuella skyddsmekanismer och bevisningens användning[20]. I de aktuella fallen hade O'Halloran och Francis utsatts för ett direkt rättsligt tvång, genom hot om straff för underlåtelse att identifiera bilens förare. Straffet i fråga var dock begränsat och syftet ett viktigt allmänt intresse. Det ansågs därmed skäligt att underkasta bilägarna särskilda regler för detta syfte. Det fanns inte något stöd för långa förhör eller liknande, utan föreläggandet innebar bara en enkel förfrågan om förarens identitet. Domstolen beaktade vidare de befintliga processuella skyddsmekanismerna, eller rättssäkerhetsgarantierna, och hur bevisningen använts mot O'Halloran i fortskörningsmålet. Det anfördes att regelverket faktiskt innehöll en ventil för fall där fordonsägaren inte kunde veta vem föraren var. Ansvaret var

[20] O'Halloran och Francis mot Storbritannien, p. 55.

alltså inte strikt. Domstolen slog fast att O'Hallorans erkännande visserligen var centralt men inte den enda bevisningen, eftersom redan fotografiet från fartkameran utgjorde viktig bevisning. Åklagaren hade fortfarande bevisbörda och O'Halloran kunde motbevisa eller föra egen bevisning. Sammantaget ansågs det inte vara fråga om något brott mot rätten till rättvis rättegång enligt EKMR art 6.[21]

Francis å sin sida hade inte åtalats för fortkörning utan bara för underlåtelsen att identifiera föraren. Uppgifterna hade alltså inte använts som bevisning mot honom, varför det var själva utkrävandet av bevisning och bestraffning av underlåtenheten som aktualiserades i detta fall. Efter en helhetsbedömning fick regelverkets natur motivera att inte heller detta ansågs som brott mot självinkrimineringsskyddet och rätten till rättvis rättegång enligt EKMR artikel 6.[22]

I målet är tydligt att en myndighets krav på potentiellt inkriminerande upplysningar från personer som misstänks för brott inte alltid utgör kränkning av artikel 6. Det måste ske en bedömning av huruvida rättegången i sin helhet varit rättvis. Det är också tydligt att helhetsbedömningen sker med beaktande av motstående allmänna intressen och det aktuella regelverkets natur. I målet argumenterades kring intresset av trafiksäkerhet, och om hur det ligger i systemets natur att den som äger och kör bil också underkastar sig ett omfattande regelverk. Därmed motiverades ett långtgående ansvar för den enskilde inom ramen för myndigheters kontroll. Det kan noteras att avvägningen mot motstående allmänna intressen ibland karakteriseras som ett fjärde kriterium i helhetsbedömningen.[23] Redan här kan vi notera att det är svårt för tillsynsmyndigheten att förutse beskrivna helhetsbedömning av huruvida deras krav på upplysningar för tillsynen kan komma att leda till att rättegången i sin helhet anses som rättvis. Det bör också noteras hur resonemangen om starka motstående allmänna intressen, samt hur den misstänkte underkastat sig själv ett regelsystem som innebär långtgående ansvar, tangerar grundläggande motiv bakom miljörättsligt verksamhetsansvaret. Dessa resonemang borde därför kunna anföras också på det miljörättsliga området.

[21] O'Halloran och Francis mot Storbritannien, p. 56–60 och 63.
[22] O'Halloran och Francis mot Storbritannien, p. 61–63.
[23] Se t.ex. Justice Pavlovschis avvikande mening i målet O'Halloran och Francis, samt Veenbrink, Marc, The Privelege against Self-Incrimination in EU Competition Law: A Deafening Silence?, Legal Issues of Economic Integration 42, nr 2 (2015):119–142.

EU-rättslig diskussion kring skyddet mot självinkriminering

Självinkrimineringsskyddet har också aktualiserats inom EU-rätten, särskilt på konkurrensrättens område. Inom konkurrensrätten har kommissionen omfattande tillsynsbefogenheter, bl.a. att göra inspektioner, begära in upplysningar, samt höra fysiska eller juridiska personer som samtyckt till detta.[24] Kommissionen förfogar också över sanktionsmöjligheter mot de företag som inte samarbetar i undersökningarna, som inte förser myndigheten med information eller ger felaktig eller missvisande information.[25] Därmed kan tillsynade företagsägare eller – företrädare tvingas ge in information som kan användas i kommande sanktionsförfaranden emot dem, vilket har aktualiserat klagomål om brott mot skyddet mot självinkriminering som lett till utveckling av viss EU-domstolspraxis[26] och omfattande diskussion.[27]

EU-domstolen har behandlat skyddet som ett uttryck för rätten till försvar enligt grundläggande EU-rättsliga principer, men också i relation till rätten till rättvis rättegång enligt EKMR.[28] I domstolens praxis framstår att kommissionen som tillsynsmyndighet har – och bör ha – långtgående befogenheter i sin konkurrenstillsyn. Det motstående allmänna intresset av konkurrenstillsynen blir här utgångspunkten. Det undersökta företaget måste aktivt samarbeta och ställa allt relevant informationsunderlag till kommissionens förfogande.[29] Skyldigheten gäller också sådana upplysningar som kan

[24] Se Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, kap. V. Se förordning 1/2003 kap. VI.
[25] Se förordning 1/2003 kap. VI.
[26] Se mål 374/87 Orkem mot Kommissionen, EG-domstolens dom av den 18 oktober 1989; mål 27/88 Solvay & Cie mot Kommissionen, EG-domstolens dom av den 18 oktober 1989; mål T-34/93 Société Générale mot Kommissionen, Förstainstandsrättens dom av den 8 mars 1995; mål T-112/98 Mannesmannröhren-Werke AG mot Kommissionen, Förstainstansrättens dom av den 20 februari 2001; mål C-301/04 P, SGL Carbon mot Kommissionen, EU-domstolens dom av den 29 juni 2006.
[27] Se t.ex. MacCulloch, Angus, The privilege against self-incrimination in competition investigations: theoretical foundations and practical implications, Legal Studies, Vol. 26 No. 2. June 2006, 211–23; Veenbrink, Marc, The privilege against Self-Incrimination in EU Competition Law: A Deafening Silence?, Legal Issues of Economic Integration 42, no. 2 (2015), 119–142.
[28] Det kan noteras att central praxis på området har utvecklats innan Lissabonfördraget och relationen till EKMR och rättighetsstadgan diskuteras därför på ett annat sätt. Senare diskussion kring frågan om självinkriminering och konkurrenstillsynens befogenheter vilar dock fortfarande på samma resonemang.
[29] Se mål T-112/98 Mannesmannröhren-Werke, p. 65–66, med hänvisning till bl.a. mål 374/87 Orkem, p. 33–34.

komma att användas mot företaget själva, eller mot ett annat företag som gjort sig skyldigt till konkurrensbegränsande beteende.

Kommissionen kan däremot inte kräva att företaget besvarar frågor om det då tvingas erkänna förekomsten av överträdelsen.[30] Detta ligger på kommissionen att bevisa. De kan därmed inte fråga om avsikter, mål eller syften med undersökta processer eller åtgärder i den mån det kan tvinga företaget att erkänna överträdelser. Kommissionen kan följaktligen avkräva företag som är föremål för undersökningar om olaglig kartellbildning uppgifter om datum och plats för möten inom en viss tidsperiod med en viss kategori av företag och på en viss preciserad företagsnivå, namn på personer som företrädde det egna företaget och dessa personers resehandlingar, kopior av inbjudningar, dagordningar, rapporter, interna promemorior, protokoll och andra dokument om ovan nämnda möten. Kommissionen kan dock inte avkräva dem redogörelser för syftet med mötena, fattade beslut och dylikt, som skulle kunna innebära att de måste svara på om man haft mötena för att skapa olagliga karteller, dvs. överträtt konkurrensrättsliga regler.[31]

Sammanfattningsvis betonar EU-domstolens praxis tydligt intresset av effektiv tillsyn. Skyddet mot självinkriminering synes i sådan kontext begränsat, eller i alla fall tydligt avgränsat till uttalanden innebärande erkännanden om skuld. EU-domstolspraxis fokuserar mycket på åtskillnaden mellan sådana inkriminerande uttalanden och bevisning som existerar självständigt från den enskildes vilja. Detta tangerar i viss mån Europadomstolens uttalanden om självständigt existerande bevisning i Saunders-målet. Det ska dock märkas att Europadomstolen, inte minst i senare tids praxis, fokuserat mer på helhetsbedömning av huruvida användningen av framtvingade inkriminerande upplysningar inneburit att rättegången i sin helhet inte varit rättvis. På så vis tycks självinkrimineringsskyddet mer begränsat på EU-rättens område, åtminstone när det rör kommissionens konkurrenstillsyn. Det är oklart om denna EU-rättsliga praxis kan äga tillämpning utanför konkurrensrättens område. En viss

[30] Se mål T-112/98 Mannesmannröhren-Werke, p. 67, med hänvisning till mål 374/87 Orkem, p. 35.
[31] Se mål T-112/98 Mannesmannröhren-Werke, p. 70–73, med hänvisning till mål 374/87 Orkem. I senare fall har också konstaterats att utvecklingen av Europadomstolens praxis i bl.a. Saunders-målet inte begränsat Kommissionens behörighet att begära in handlingar som de tillsynade företagen har i sin besittning, se målet C-301/04 P, SGL Carbon, p. 44.

jämförande diskussion kan ändå föras på andra harmoniserade eller annars genomreglerade områden där det finns ett starkt motstående intresse av reglering, inte minst för säkerställande av konkurrensneutralitet på den gemensamma marknaden. På miljöområdet skulle man kunna argumentera för sådana gemenskapsintressen i t.ex. reglering och kontroll av verksamheter som regleras genom industriella utsläppsdirektivet.[32] På så vis kan långtgående kontrollbefogenheter och omfattande upplysningsplikter för utövare av sådana verksamheter komma att motiveras genom jämförelse med EU-domstolens praxis inom konkurrensrätten.

Möjliga vägar för att säkerställa självinkrimineringsskyddet i en rättvis rättegång

Tillsynen innebär kontroll av efterlevnaden av olika rättsregler. För att kunna utföra tillsyn behöver tillsynsmyndigheterna kunna hämta in upplysningar som de behöver som beslutsunderlag. Inom vissa rättsområden, som finansrätten och miljörätten, är det verksamhetsutövarna som besitter det mesta av denna information. Verksamhetsutövarna lyder också under omfattande reglering om hur verksamheten ska bedrivas, inklusive skyldigheter att ge myndigheterna de upplysningar de behöver för tillsynen.

Dessa regler och skyldigheter motiveras av starka motstående samhällsintressen och utgör på sätt och vis motprestationen för att få bedriva verksamhet med stor inverkan på omgivningen. Som ovan visats innebär upplysningsplikterna i sig inte något problem i relation till den enskildes rättigheter. Men, när inkriminerande upplysningar används mot den tillsynade i en straffprocess så kan det innebära kränkning av dennes rätt till rättvis rättegång. Det finns starka skäl för långtgående befogenheter och motsvarande upplysningsskyldigheter inom tillsynen på inom de här diskuterade rättsområdena.

Vi bör dock diskutera hur självinkrimineringsskydd kan säkerställas i tillsyns- och straffprocesserna. Det kan behövas skyddsmekanismer eller säkerhetsventiler för att garantera att den enskil-

[32] Europaparlamentets och Rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning) (IED).

des rätt till rättvis rättegång uppfylls i processen i sin helhet. I det följande diskuteras några sådana processuella skyddsmekanismer. Diskussionen förs med hjälp av komparativa utblickar till olika rättsområden och rättsordningar.

Förbud mot självinkriminering och rätt att vara passiv – dansk rätt och norskt lagförslag

Ett sätt att säkerställa skyddet mot självinkriminering är att begränsa tillsynsmyndigheternas befogenheter att hämta in upplysningar när detta kan innebära att den tillsynade tvingas inkriminera sig själv. I Miljöbalkskommitténs betänkande diskuterades norska och danska förslag om lagreglering av förbud att kräva upplysningar om brottsmisstanke. Förslagen var ännu var under beredning. Det danska förslaget infördes genom en särskild ”rättssäkerhetslag”, alltså Retssikkerhedsloven.[33] Kap. 4 handlar om Retten til ikke at inkriminere sig selv m.v. och i § 10 anges ungefär att om det finns en konkret misstanke om brott så gäller inte upplysningsplikten, och myndigheten får då inte använda sig av rätten att kräva in upplysningar, om det inte kan uteslutas att upplysningarna har betydelse för den lagöverträdelsen som kan medföra straff. Skyddet gäller även 3:e man i viss, mer begränsad mån. Myndigheterna ska härtill också vägleda den enskilde om självinkrimineringsskyddet, genom att informera om att upplysningsplikten inte gäller när det finns en brottsmisstanke.

I Miljøstyrelsens vägledning av miljötillsynen anges att med ”konkret misstanke” så avses ”rimlig grund till misstanke” och i praktiken att man har anmält eller överväger anmälan. Det anges också att detta gäller även om upplysningarna behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten kan dock kräva in upplysningar om de inte tänker anmäla, eller om den inte har någon konkret misstanke, och de kan kräva in upplysningar som inte har betydelse för straffsaken.[34] Tillämpningen av lagen har varit föremål för återkommande uppföljningar och det tycks inte ha varit några större tillämpningsproblem gällande denna regel.

[33] Lov om retssikkerhed ved forvaltnings anvendelse av tvångsingreb og Oplysningspligter.
[34] Vejledning om anvendelse af retssikkerhedsloven på miljøområdet, Miljøstyrelsen, nr 7, 2005.

Också i norsk rätt har frågan om allmän reglering av ett självinkrimineringsskydd diskuterats, inte minst i utredningen av det administrativa sanktionssystemet. Utredningen ledde fram till betänkande 2003[35] , med bl.a. föreslag om en generell regel om rätten att vara passiv. Förslaget som även berördes av Miljöbalkskommittén, innebar föreskrivande i den allmänna forvaltningsloven om att envar har rätt att neka till att svara på frågor eller överlämna dokument när det kan innebära självinkriminering. Dessutom skulle myndigheten informera den enskilde om dennes sådana rätt.[36]

Frågan är om sådan allmän reglering av självinkrimineringsskydd egentligen krävs för att leva upp till europarättens krav, och om det kan medföra alltför långtgående begränsningar av relevanta tillsynsbefogenheter. Rätten att slippa inkriminera sig själv utgör en central del av en rättvis rättegång och skyddas genom inte minst EKMR artikel 6. Rätten är dock inte absolut, utan den kan begränsas och inskränkas utan att rätten till rättvis rättegång i sin helhet anses kränkt. På så vis är skyddet relativt sin kontext. Den kan påverkas av tillsynens och bakomliggande regleringens syften och vilken roll uppgifterna sedermera faktiskt kommer till användning i en straffprocess. Även när en person är misstänkt för brott kan det finnas möjligheter att kräva in information, liksom i målet O'Halloran och Francis, när det bakomliggande intresset anses väga tyngre än inskränkningen av den enskildes rätt. Dessutom påverkas rätten av hur processen fram till och i en efterföljande rättegång utformats. Frågan om rätten till rättvis rättegång inskränks för mycket kan alltså egentligen inte besvaras förrän efter rättegångens slut. En tillsynsmyndighet kan, när de inhämtar information som behövs för tillsynen, svårligen förutse huruvida en framtida straffprocess i sin helhet kan komma bedömas som rättvis.

Det norska lagförslaget fördes inte vidare i propositionen som också påvisade att förslaget innebar absolut rätt och skulle vara mer långtgående än skyddet enligt EKMR. Propositionen betonande skyddets grundläggande betydelse och vikt men visade att frågan om hur det skulle regleras var mer omdiskuterad. Frågan hade lett till omfattande kritik, och med stöd i flera utredningar, remissvar samt departementets egna bedömning valde de att inte lagreglera en

[35] NOU 2003:15 Fra bot til bedring.
[36] Se närmare NOU 2003:15 avsnitt 12.7.4 och kap. 26.2.4.

allmän rätt att vara passiv. Det ansågs svårt att formulera en generellt tillämplig regel som beskrev skyddets omfattning och utsträckning på en bra nivå i relation till EKMR. En låst reglering av skyddets omfattning och tillämpningsområde skulle inte heller kunna anpassas till en dynamisk europarättslig utveckling. Remissinstansernas kritik kom också att bli viktig för departementets vägval, inte minst kritiken gällande svårigheten att exakt reglera det område som täcks av skyddet, dvs. gränsdragning misstanke el ej, vilka uppgifter som omfattas osv. Dessutom framfördes att den föreslagna regeln skulle i sin utformning innebära stora negativa konsekvenser för tillsynen.[37] I dansk rätt tycks den allmänna begränsningen av tillsynens befogenheter vid brottsmisstanke dock ha etablerats väl i rättsordningen. Jag vill ändå mena att det finns fog för att diskutera alternativa skyddsmekanismer än absoluta rättigheter eller skarpa begränsningar av tillsynsmyndighetens befogenheter, inte minst pga. svårigheterna att i förväg bedöma huruvida upplysningarna kan komma att användas så att den enskildes rätt till rättvis rättegång kränks. En allmän reglering av denna typ riskerar att etablera en säkerhetsmarginal som kan äventyra tillsynsmyndigheters möjligheter att utföra sina uppgifter och på så sätt skydda viktiga motstående intressen.

Begränsning av myndighetens tvång i inhämtande av uppgifter – vitesförbud

I svensk rätt har lagberedningar återkommande stannat vid att inte införa några generella stadganden om rätt att vara passiv eller förbud mot att inhämta självinkriminerande upplysningar. Det har bl.a. förts fram att upplysningsplikter i sig inte är oförenliga med europarättens krav, och att myndigheterna behöver kunna inhämta uppgifter för genomförande av tillsynsuppdraget. Istället har myndigheternas möjligheter att förena sådan informationsinhämtning med vite begränsats. På så vis begränsas tvånget som utövas när de kräver in upplysningar. Den enskilde ”tvingas” inte inkriminera sig själv.

[37] Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) avsnitt 22.5.

Inom skatterätten gäller sedan 1998 ett förbud mot att förena ett föreläggande med vite när det riktas mot en skattskyldig som är misstänkt för brott och innebär att de tvingas medverka i straffprocessen mot honom. Idag stadgas vitesförbudet i skatteförfarandelagen (2011:1244) 44 kap. 3 §. Regeln har sedan införandet fått en vidare tillämpning, också på andra sorters avgifter, och den innehåller nu också ett förtydligande att vitesförbudet gäller även i relation till företag. Rekvisitet om misstanke om brott för tillämpning av vitesförbudet, har i praxis formulerats som när det finns ”anledning anta”.[38] Liknande vitesförbud återfinns också i regelverk på andra områden, t.ex. tullagen (2016:523) 7 kap. 6 §. Frågan om införande av vitesförbud har berörts i tidigare utredningar, bl.a. i Miljöbalkskommittens betänkande från 2004. Som ovan beskrivits ansåg kommittén det inte lämpligt att specialreglerad sådant vitesförbud i miljöbalken. Självinkrimineringsskyddet borde enligt utredningen regleras generellt. Också senare utredningar har varit inne på frågan om allmän reglering av självinkrimineringsskydd, men ännu har ingen sådan reglering föreslagits. Så sent som innevarande år avfärdades frågan om fler vitesförbud för att säkerställa förenlighet med europarätten, eftersom att svenska myndigheter utvecklat en praxis som innebär att enskildas rätt i tillräcklig mån tas tillvara.[39] På miljörättens område finns vägledande praxis från Miljööverdomstolen i målet MÖD 2004:64, rörande tillsynsmyndighetens förelägganden om inkommande upplysningar som innebar att en verksamhetsutövare förpliktades inkriminera sig själv i en pågående brottsutredning. I domskälen kan vi ana en ovan beskriven helhetsbedömning av den aktuella rättighetsinskränkningen. Domstolen argumenterar för att de aktuella uppgifterna behövs för tillsynen och att föreläggandet inte förenats med vite. Domstolen noterar också de aktuella upplysningarnas karaktär av fakta, till skillnad från uttalanden som innebär erkännande om skuld. Sammanfattningsvis anses föreläggandet om inkommande med upplysningar förenligt med EKMR artikel 6. Detta har tolkats som att tillsynsmyndigheterna ska vara försiktiga med att förena upplysningskrav med vite då det kan komma att innebära självinkriminering.

[38] RÅ 2007 ref 23 och RÅ 2007 not 84.
[39] SOU 2017:17 s. 131.

Ett vitesförbud kan verka som ett bättre övervägt sätt att säkerställa självinkrimineringsskyddet, genom att man inte tvingar den enskilda att föra bevisning mot sig själv. Det blir mer tydligt och konkret för en tillsynsmyndighet vad de inte får göra. Å andra sidan missar kanske ett vitesförbud den i europarätten förespråkade helhetsbedömningen. I vissa fall kan vitesförelägganden vara högst motiverade för att säkerställa de viktiga syftena med tillsynen, liksom i O'Halloran och Francis-målet, eller inom ramen för Kommissionens konkurrenstillsyn. Det har också framförts kritik om att det för den enskilde inte är lika klart att de inte är tvungna att efterfölja myndighetens krav att lämna inkriminerande information, enbart för att föreläggandet inte är förenat med vite. Det har därför diskuterats om myndigheten också skulle ha en plikt att informera den enskilde om rätten att vara passiv i relation till myndighetens krav. Sådana informationsplikter har dock hittills inte införts.[40]

Mer flexibla skyddsmekanismer – tillsynsplikt och informationsplikt

Om vi återgår till de norska och danska lagförslagen så kan vi notera att båda också innebär särskilda förpliktelser för tillsynsmyndigheterna att informera om rätten att vara passiv. Den danska regleringen av självinkrimineringsskyddet innehåller idag också en plikt att "vejlede" den misstänkte om dennes sådana rätt. I det norska förslaget ingick också en sådan regel. Denna valde departementet att behålla och föra fram i propositionen. Regeln ska införas i forvaltningsloven § 53. Plikten innebär inte att myndigheten måste vägleda om utsträckning och omfattning av rätten att vara passiv i det enskilda fallet, utan närmast bara att göra den enskilde medveten om det kan aktualiseras sådan rätt. I propositionen framförs också att en annan central funktion för vägledningsplikten är myndigheten på så vis kommer att överväga om och i vilken utsträckning de enskilde faktiskt kan ha en rätt att vara passiv, och att de då kan anpassa förfarandet därefter. Departementet tror också att regleringen kan leda till framtida lagberedningar finner anledning att specialreglera frågan inom vissa ärendetyper. På dessa vis menar

[40] Se SOU 2017:17 s. 130–131, med hänvisning till bl.a. prop. 2001/02:25 s. 349 och prop. 2002/03:106 s. 334.

man att tillsynsmyndighetens informationsplikt kan komma att bidra till skyddet mot självinkriminering.[41]

I sammanhanget bör noteras att de norska och danska tillsynsmyndigheterna generellt sett har ett mer omfattande myndighetsskön när det gäller att avgöra lämplig åtgärd och sanktion i ett tillsynsärende. På så vis kan en tillsynsmyndighet, t.ex. inom livsmedelskontrollen, välja att prioritera uppgiften att åtgärda en farlig situation, som när det är fara för människors liv och hälsa. Om de behöver kräva in upplysningar för att få tillräckligt underlag för åtgärdandet så kan de välja att göra det även om det innebär att de som är skyldiga till den allvarliga faran i ett senare skede inte kan påföras sanktioner. De kan nämligen välja att avstå från möjligheten att initiera en straffprocess för att undvika brott mot självinkrimineringsskyddet och rätten till rättvis rättegång. De svenska miljötillsynsmyndigheterna har både anmälnings- och sanktionsplikt. De ska anmäla misstankar om brott och de ska besluta om sanktionsavgifter när de konstaterat sådana överträdelser för vilka föreskrivs miljösanktionsavgift. Sådana överträdelser upptäcks oftast också i tillsynen och polis och åklagare är beroende av tillsynen för att kunna upptäcka och beivra miljöbrott. Dessa tillsynsplikter har ansetts mycket viktiga och även effektiva i säkerställandet av tillsynens och sanktionssystemets genomförande. I undersökning av skyddet mot självinkriminering i kan vi dock fundera på om tillsynsmyndighetens olika förpliktelser att anmäla, besluta om sanktioner eller vidta andra åtgärder kan försvåra genomförandet av tillsynens uppgifter och samtidigt skydd av den enskildes rätt till rättvis rättegång. Det bör kanske diskuteras ifall vissa säkerhetsventiler kan vara motiverade, för att ge tillsynsmyndigheten möjligheten att backa från en straffprocess ifall de märker att de upplysningar de genom rättsligt tvång krävt in från den tillsynade utgör avgörande bevis för åtal mot denne. På så vis kan man också undvika en alltför vid säkerhetsmarginal för självinkrimineringsskyddet, och därigenom försvåra tillsynen. Om myndigheten dessutom förpliktas att informera om den potentiella rätten att vara passiv så kan det initiera myndighetens egna överväganden om rättighetsskyddet och anpassning av tillsynsförfarandet med hänsyn till detta.

[41] Prop. 62 L (2015–2016) s. 140–141. Ändringen är antagen av Stortingen men har inte trätt i kraft ännu (uppgift 26 april 2017). Närmast planerade tidpunkt för ikraftträdande är 1 juli 2017.

Användning av framtvingade självinkriminerande uppgifter i straffprocess?

Som tidigare nämnts innebär upplysningsplikterna, eller tillsynens krav på upplysningar från enskilda, inte i sig självt någon kränkning av den enskildes rättigheter. Det är användningen av sålunda inhämtad inkriminerande bevisning i en straffprocess mot den enskilde själv som kan innebära en kränkning av rätten att slippa inkriminera sig själv i en rättvis rättegång. Därför kan det också vara intressant att diskutera möjligheten att skydda den enskildes rättigheter genom begränsning av användningen av sådan bevisning, alltså den sista och ganska avgörande principen för bedömningen av rättighetsskyddet enigt Europadomstolens praxis. Sådana begränsningar skulle kunna garantera ett skydd mot självinkriminering och därigenom på ett avgörande sätt kunna innebära en effektiv skyddsmekanism för att säkerställa skyddet av den enskildes rätt till rättvis rättegång.

Europarätten reglerar inte direkt frågan om vilken bevisning som är tillåten eller inte. Europadomstolen har vid flera tillfällen framfört att även om artikel 6 garanterar rätten till rättvis rättegångsprocess så föreskriver den inga regler om tillåtlighet av bevisning i sig. Detta anses främst vara en nationellrättslig angelägenhet.[42] Europakonventionen ställer alltså inte upp några särskilda krav på bevisregler, utan bara att rättvis rättegång i sin helhet garanteras.

Fri bevisföring är dock en grundläggande princip i svensk processrätt, liksom i många andra länder, t.ex. Norge. Principen innebär att parterna i en rättegång får åberopa all bevisning som de kan och vill föra fram och att domstolen är fria i sin värdering av bevisningen. I domstolspraxis kan vi se ett visst, men mycket begränsat, utrymme för undantag från denna princip, t.ex. i fall gällande brottsprovokation med inslag av mycket grova hot. I någon mån kan också bevisvärderingen och även straffmätning påverkas av invändningar gällande bevisningens lämplighet, att den inhämtats på olaglig väg eller på ett sätt som inskränker mänskliga rättigheter.[43] I grunden lutar man sig dock starkt på principen om fri bevisvärdering och det ligger

[42] Se Jalloh mot Tyskland, Schenk mot Schweiz, Europadomstolens dom av den 12 juli 1988, p. 45–46, och Teixeira de Castro mot Portugal, Europadomstolens dom av den 9 juni 1998, p. 34.
[43] Se NJA 2011 s. 638, samt kommentar i Jack Ågren, Otillbörlig bevisprovokation tillmäts betydelse som billighetsskäl JT 2011/12 s. 916–925, se s. 922–923.

inte nära till hands att föreslå begränsningar i denna princip så länge den inte anses strida mot europarättsliga krav om rättvis rättegång.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis betonas i nyare praxis från Europadomstolen att självinkrimineringsskyddet inte utgör en absolut rätt utan att den kan vara föremål för inskränkningar. Det utgör inte heller någon självständig rättighet utan är en del av rätten till rättvis rättegång. I bedömning av inskränkningarnas förenlighet med EKMR ska man se till om processen i sin helhet varit rättvis. Bedömningen sker, enligt i praxis utformade kriterier, med beaktande av graden och karaktären av tvång, processuella skyddsmekanismer och hur bevisningen kommit till användning i straffprocessen. Det sker också en avvägning mot bakomliggande allmänna intressen för regleringen och tillsynen. Sammanfattningsvis har rättsläget utvecklats så att myndigheters möjligheter att kräva upplysningar har fått ett tydligt etablerat utrymme inom ramen för EKMR och rätten till rättvis rättegång, även i fall där brottsanklagelse föreligger. Användningen av sålunda inhämta självinkriminerande bevisning kan visserligen komma att innebära en kränkning av rätten till rättvis rättegång, men detta kan man egentligen inte bedöma innan straffprocessens slutskede. Bedömningen gäller om rättegången i sin helhet varit orättvis. För tillsynsmyndigheten kan det vara svårt att förutse sådan helhetsbedömning.

Uppgiftsplikter strider inte heller i sig självt inte mot EKMR. Inhämtandet av upplysningar och användning av sålunda inhämtad bevisning i en efterföljande straffprocess behöver dock kringgärdas av olika processuella rättssäkerhetsgarantier och skyddsmekanismer för att kunna legitimeras genom nämnda helhetsbedömning. Det kan därför vara värdefullt och behövligt att diskutera lämpliga sådana mekanismer för att upprätthålla rätten till rättvis rättegång, inte minst i miljörättslig kontext. Detta kan innebära generell reglering av en rätt att vara passiv, begränsning av tillsynsmyndigheters befogenheter vis misstanke om brott, eller förbud att förena krav på upplysningar med vite. Det kan också handla om säkerställande av vissa straffprocessuella rättssäkerhetskrav också inom ramen för förvaltningsmyndigheternas befogenheter och handläggning, eller t.o.m. begränsningar i användningen av bevisning som inhämtats genom upplysningsplikter.

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägskatt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsdatalag. Ju
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]

Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]

Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]

Vägskatt. Volym 1 och 2. [11]

Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]

digitalforvaltning.nu. [23]

Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]

Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. [27]

En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]

Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]

Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]

Justitiedepartementet

Se barnet! [6]

Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]

Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]

Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna.[14]

Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]

Brottsdatalag. [29]

Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]

Stärkt ställning för hyresgäster. [33]

Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]

Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]

Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]

Ny lag om företagshemligheter. [45]

Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]

Så stärker vi den personliga integriteten. [52]

En ny kamerabevakningslag. [55]

Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]

Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]

Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2.[5]

Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål.[50]

Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]