



SVENSKT NÄRINGSLIV

Miljö- och energidepartementet
Miljöprövningsenheten
Kansliråd Marie Becker

Vår referens/dnr:
176/2017

Er referens/dnr:
M2017/01714/Me

2017-12-21

Remissvar

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

Svenskt näringsliv har tagit del av utredningen "Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet" SOU 2017:63 och lämnar våra synpunkter nedan.

Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag. Dessa är organiserade i 50 bransch- och arbetsgivarförbund. Förbunden utgör föreningen Svenskt Näringslivs medlemmar. Svenskt näringslivs ställningstagande har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund inom Svenskt Näringsliv.

Svenskt Näringslivs yttrande är övergripande och för mer detaljerade kommentarer hänvisar vi till de yttranden som getts i detta ärende från berörda medlemsorganisationer.

Sammanfattande kommentarer

Svenskt Näringsliv är positiva till flertalet förslag som läggs fram i utredningen.

Det är av stor vikt för näringslivet att vi har en väl fungerande tillsyn som säkerställer enhetlighet, kvalitet och att tillsynen är konkurrensneutral.

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om att tillsynsbegreppet i miljöbalken ska tydliggöras för att få en entydig definition och att definitionen anger att tillsyn enbart ska omfatta regelefterlevnad.

Svenskt Näringsliv stödjer förslagna åtgärder vad gäller en tydligare och mer samlad statlig styrning av tillsynsmyndigheterna. Vi stödjer också förslaget om att Naturvårdsverket får en utpekad roll som samordnande myndighet av den nationella tillsynen samt att Miljösamverkan Sverige står för samordning på regional nivå. Svenskt Näringsliv ser även ett ökat behov av samverkan mellan kommuner för att öka likvärdigheten i tillsynen.

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om att ett förtydligande görs i miljötillsynsförordningen som anger den utbildning och erfarenhet som personal som utför tillsyn bör ha samt att Naturvårdsverket tar fram kriterier för detta.

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram mål för tillsynen och en tillsynsstrategi för att få en mer enhetlig tillsyn i landet och vi deltar gärna i detta arbete för att bidra med information om verksamhetsutövarnas perspektiv.

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om en digitalisering av tillsynsprocessen och informationshantering och delar utredningens uppfattning om att det bör kunna leda till ökad effektivitet och transparens i tillsynen.

Svenskt Näringsliv delar utredningens bedömning om att branschexperter behövs och stödjer förslaget om att ett sådant system utvecklas. För att ytterligare stärka branschkompetensen inom tillsynen föreslår Svenskt Näringsliv även att expertgrupper inrättas per bransch där näringslivet deltar.

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om framtagande av anvisningar för hur tillsynen ska genomföras men vill lägga till att även andra stöddokument kan behöva tas fram för specifika branscher för att underlätta tillsynen.

Svenskt Näringsliv instämmer i att en riskbaserad tillsyn kopplad till regelefterlevnad är en riktig utgångspunkt för tillsynsarbetet.

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om att länsstyrelsen ska kunna förelägga en kommun, som inte uppfyller de skyldigheter som följer av tillsynsuppdraget att avhjälpa bristerna.

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om att länsstyrelsens uppföljning av den kommunala tillsynen stärks och systematiseras. Uppföljning av tillsynen bör förutom på regional nivå även göras på nationell nivå vilket utredningen också föreslår. Svenskt Näringsliv vill gärna vara delaktiga i uppföljningen av tillsynen på nationell nivå.

Svenskt Näringsliv tycker, precis som nämns i utredningen, att det är viktigt att tillsynsavgiften ska följas av en motprestation. Det är viktigt att avgiften är kostnadsrelaterad till den faktiska tillsynen som utförs på en verksamhet och att avgiften är transparent. Ingen avgift ska tas ut om ingen tillsyn sker. Vi stöder förslaget om att länsstyrelserna ska följa upp kommunernas taxor och deras utformning. Svenskt Näringsliv anser att en enhetlig tillsyn och enhetliga tillsynsavgifter är viktiga för att företag ska ha förutsättningar för att driva verksamheter på lika villkor.

Svenskt Näringsliv har inga invändningar mot en översyn av miljöbalkens straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken. Vi anser däremot att det vore olyckligt om det skisserade nya kapitlet, som presenteras i utredningen, skulle utgöra ramen för en översyn av kapitlet. Om bestämmelserna ska ses över bör det ske förutsättningslöst, utifrån ett uppdrag som begränsas till den frågan om straffbestämmelsernas utformning och där utredningsresurser avsätts för ändamålet.

Nedan utvecklas Svenskt Näringslivs kommentarer till utredningens olika förslag.

Förtydligande av tillsynsbegreppet

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om att tillsynsbegreppet i miljöbalken ska tydliggöras för att få en entydig definition. Vi är positiva till att förtydligandet anger att tillsyn enbart ska omfatta regelefterlevnad samt håller med om de argument som lyfts fram i utredningen och som anger att tillsynsavgiften enbart ska bekosta den operativa tillsynen. Det är positivt att förtydligandet förväntas kunna leda till mer enhetliga tillsynsavgifter. Svenskt Näringsliv anser att en enhetlig tillsyn och enhetliga avgifter är viktiga för att företag ska ha samma konkurrensförutsättningar.

Organisation och ansvarsfördelning av tillsynen behöver utredas

Svenskt Näringsliv konstaterar att det i utredningens direktiv anges att organisation och fördelning av ansvar för tillsynen ska utredas. Organisationsfrågan har emellertid inte utretts utan man hänvisar till att andra utredningar pågår och att det då dessa är klara kan finnas anledning att återkomma till frågan om organisation och ansvarsfördelning. Svenskt Näringsliv anser att det är viktigt att organisationen för tillsynen utreds med fokus på effektivitet och gränsdragningsproblematik. En verksamhetsutövare kan idag få tillsyn av ett flertal olika tillsynsmyndigheter vars tillsyns slutsatser ibland kan motverka varandra.

Svenskt Näringsliv stödjer förslagna åtgärder vad gäller en tydligare och mer samlad statlig styrning av tillsynsmyndigheterna. Vi stödjer också förslaget om att Naturvårdsverket får en utpekad roll som samordnande myndighet av den nationella tillsynen samt att Miljösamverkan Sverige står för samordning på regional nivå. Svenskt Näringsliv ser även ett ökat behov av samverkan mellan kommuner vilket bör kunna förstärkas genom förslaget om att länsstyrelserna aktivt ska verka för detta. Samverkan och kunskapsutbyte mellan kommuner anser vi är viktig för att få en kompetenshöjning i tillsynen och öka likvärdigheten mellan tillsyn utförd av olika kommuner.

Vi stödjer förslaget om att de tillsynsvägledande myndigheterna i högre utsträckning ska samordna sitt arbete och att ansvarsfördelningen ska tydliggöras.

Vi önskar utökad samverkan mellan tillsynsmyndigheterna och näringslivet

Utredningen konstaterar att näringslivet i hög grad kan bidra till en mer effektiv och enhetlig tillsyn och att det är viktigt att näringslivet inkluderas i samverkan med myndigheter. Svenskt Näringsliv delar utredningens bedömning och ser positivt på ökad samverkan med myndigheter/tillsynsmyndigheter både på nationell nivå, regional nivå och lokal nivå. Svenskt Näringsliv anser, precis som föreslås i utredningen, att näringslivet även behöver få vara med i dialog och diskutera övergripande frågor om tillsynen, som planering, prioritering samt uppföljning och utvärdering av tillsynen. Svenskt Näringsliv anser att det är viktigt att näringslivet är med även i dessa diskussioner för att kunna bidra med information från de som tillsynen utövas på.

Hög kompetens och ökad status för yrket

Att de personer som arbetar med tillsyn har en hög kompetens inom sitt ansvarsområde är viktigt för näringslivet. Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om att ett förtydligande görs i miljötillsynsförordningen som anger den utbildning och erfarenhet som personal som utför tillsyn bör ha samt att Naturvårdsverket tar fram kriterier för detta. Erfarenhet av arbete inom näringslivet anser vi är en meriterande erfarenhet. Svenskt Näringsliv är positiva till att en dialog med näringslivet föreslås i dessa frågor.

För att säkerställa en kontinuitet och hög kvalitet på tillsynen är det också viktigt att attraktiviteten för att arbeta med tillsyn stärks så att personalen vill arbeta kvar. Svenskt Näringsliv ser det som viktigt att öka statusen för yrket och certifiering av yrket kanske kan vara en väg för att uppnå detta.

Positivt med nationell tillsynsstrategi

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram mål för tillsynen och en tillsynsstrategi för att få en mer enhetlig tillsyn i landet. Svenskt Näringsliv anser att syftet med strategin måste vara att få till en likartad tillsyn utifrån den nya föreslagna definitionen av tillsynen, dvs efterlevnad av regler.

Svenskt Näringsliv deltar gärna i arbetet med framtagandet av strategin för att bidra med information utifrån verksamhetsutövarnas perspektiv.

Digitalisering av miljötillsynen rätt väg att gå

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om en digitalisering av tillsynsprocessen och informationshantering och delar utredningens uppfattning om att det bör kunna leda till ökad effektivitet och transparens i tillsynen. I utredningen anges att det redan idag finns ett flertal digitala system för miljötillsynen. Det framgår inte i utredningen om ett gemensamt system, för samtliga tillsynsområden/myndigheter inom miljötillsynen, eftersträvas. Svenskt Näringsliv anser att *ett* gemensamt system vore önskvärt. Vi vill påpeka att sekretessfrågor är viktiga i arbetet med digitaliseringen så att spridning inte sker av, ur konkurrensperspektiv, känsliga uppgifter.

Positivt med nationella branschexperter

Svenskt Näringsliv delar utredningens bedömning att branschexperter behövs och stödjer förslaget att Naturvårdsverket och Miljösamverkan Sverige samordnar sitt arbete med att utveckla ett system med nationella branschexperter. Svenskt Näringsliv har tidigare efterlyst och påpekat behovet av nationella branschexperter och vi har ett intresse av att delta i utvecklingen av ett sådant system. För att ytterligare stärka branschkompetensen inom tillsynen föreslår Svenskt Näringsliv att expertgrupper inrättas per bransch där näringslivet deltar. Vi vill också lyfta fram att det är viktigt att även kommunerna är delaktiga i utvecklingen av systemet för branschexperter.

Anvisningar och andra hjälpmedel för tillsynen

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om att Naturvårdsverket ska ta fram tydliga anvisningar för hur till tillsynen ska genomföras.

Utredningen konstaterar 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. Vi delar den beskriva efterfrågan och bedömer att framtagande av denna typ av dokument kan ge förutsättningar för en mer enhetlig genomförd tillsyn i landet. Svenskt Näringsliv anser att dokumenten kan vara ett effektivt hjälpmedel för tillsynen och att det kan finnas behov av att ta fram det för vissa branscher. Behovet av denna typ av dokument kan variera mellan olika branscher.

Framtagande av hjälpmedel för tillsynen, i form av t ex en vägledning för en bransch, och uppföljning av tillämpningen av dokumenten bör ske på kontinuerlig basis i samverkan med berörda branschorganisationer, t ex genom de expertgrupper per bransch som vi föreslår i kommentaren om branschexperter.

Riskbedömningar vid prioritering av tillsyn

Svenskt Näringsliv instämmer i att en riskbaserad tillsyn kopplad till regelefterlevnad är en riktig utgångspunkt för tillsynsarbetet.

Det är viktigt att den tillsyn som genomförs, utifrån den riskbaserade bedömningen, är likvärdig för verksamhetsutövare inom samma verksamhetsområde i olika delar av landet, dvs att den är konkurrensneutral. För många verksamhetsutövare kan tillsynen fungera som en hjälp för att utveckla och säkra verksamheten. En likvärdig tillsyn skyddar också mot osund konkurrens. Tillsynen har däremot inget självändamål utan bör fokuseras på det behov som finns i den specifika verksamheten utifrån ett riskbaserat synsätt. Svenskt Näringsliv förutsätter att det kommer att föras en dialog med branscherna kring framtagandet av metoden för riskbedömningen.

Möjlighet att ingripa mot en kommun som inte sköter sitt tillsynsuppdrag

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om att länsstyrelsen ska kunna förelägga en kommun, som inte uppfyller de skyldigheter som följer av tillsynsuppdraget, att avhjälpa bristerna. Införandet av denna möjlighet bör kunna bidra till en mer enhetlig tillsyn över landet.

Förbättrad uppföljning och utvärdering

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om att länsstyrelsens uppföljning av den kommunala tillsynen stärks och systematiseras. En uppföljning är viktigt bland annat för att utvärdera enhetligheten i tillsynen mellan kommunerna och för att kunna identifiera och vidta eventuella åtgärder som strävar mot enhetlighet. Vi tror att den föreslagna digitaliseringen kan utgöra en viktig del i den praktiska uppföljningen av tillsynsarbetet. Uppföljning av tillsynen bör förutom på regional nivå även göras på nationell nivå vilket utredningen också

föreslår. Svenskt Näringsliv vill gärna vara delaktiga i uppföljningen av tillsynen på nationell nivå.

Finansiering av miljötillsynen

Svenskt Näringsliv tycker, precis som nämns i utredningen, att det är viktigt att tillsynsavgiften ska följas av en motprestation från tillsynsmyndigheten i form av genomförd tillsyn. Det är viktigt att avgiften är kostnadsrelaterad till den faktiska tillsynen som utförs på en verksamhet och att avgiften är transparent.

Svenskt Näringsliv anser att det är viktigt att tillsynsavgifterna för motsvarande verksamheter är konkurrensneutrala. I dagsläget skiljer sig tillsynskostnaderna mycket åt mellan olika kommuner. Vi stödjer förslaget om att kommunerna bör se över sina taxor för en större enhetlighet och transparens, dvs att det framgår vad avgiften grundas på. Eventuella skillnader i tillsynsavgiften ska kunna identifieras och kopplas till skillnader i tillsynsbehov och därtill faktiskt genomförd tillsyn. Ingen avgift ska tas ut om ingen tillsyn sker.

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om att länsstyrelserna ska följa upp kommunernas taxor och deras utformning.

Miljöledningssystemets betydelse för tillsynen

Svenskt Näringsliv anser att tillsynsavgiften bör spegla faktiskt nedlagt arbete för tillsynen för en verksamhet. Det bör därför vara möjligt att reducera tillsynsavgiften om en verksamhetsutövare har ett väl fungerande miljöledningssystem som resulterar i ett mindre omfattande tillsynsbehov. Ett certifierat miljöledningssystem, som granskas av extern part, bör ha större förutsättningar för reducerad avgift än ett miljöledningssystem som inte är certifierat. Men även ett väl fungerande miljöarbete och egenkontroll bör i förekommande fall kunna leda till en lägre tillsynsavgift om det leder till minskad omfattning av tillsynen.

Svenskt Näringsliv stödjer förslaget om att myndigheterna enas om vilken betydelse ett miljöledningssystem ska kunna ha för tillsynens omfattning, metod och tillsynsavgift och anser att vad vi framfört ovan bör beaktas vid denna bedömning.

Miljösanktionsavgifternas storlek

Svenskt Näringsliv anser att oavsett storlek ska en sanktionsavgift i första hand sättas i relation till överträdelsen och utifrån eventuell uppkommen vinst på grund av regelbrottet och i andra hand i relation till företagets storlek. Här kan man jämföra med dagsbots-systemet inom straffrätten där man först bestämmer allvaret i förseelsen i form av antalet dagsböter och därefter i relation till den dömdes inkomst i form av storleken på varje dagsbot.

Ett nytt 29 kap. miljöbalken

Svenskt Näringsliv har inga invändningar mot en översyn av miljöbalkens straffbestämmelser i syfte att göra dem möjliga för enskilda att förstå. Redan Miljöbalkskommittén påtalade problem med balkens straffregler i detta avseende. Svenskt Näringsliv är emellertid frågande till utredningens grepp att använda utredningsresurser för att skissera på ett helt nytt kapitel med 75 paragrafer, när uppdraget tydligt anger att man ska lämna förslag till redaktionella ändringar. Svenskt Näringsliv har inte heller analyserat innebörden av förslaget och lämnar därför inga synpunkter i denna del.

Däremot anser Svenskt Näringsliv att det vore olyckligt om det skisserade nya kapitlet skulle utgöra ramen för en översyn. Om bestämmelserna ska ses över bör det ske förutsättningslöst, utifrån ett uppdrag som begränsas till den frågan om straffbestämmelsernas utformning och där utredningsresurser avsätts för ändamålet.

En väl fungerande tillsyn är viktigt för näringslivet. Svenskt Näringsliv anser att flera av de förslag som anges i utredningen är bra och kan leda till en mer enhetlig och effektiv tillsyn i landet. Företagen arbetar i en konkurrensutsatt marknad varför det är av stor vikt för företagen att tillsynen är rättvis och konkurrensneutral. Vi anser att det är viktigt att näringslivet är med i arbetet att utveckla tillsynen och ser fram emot att vara delaktiga i detta arbete. Svenskt Näringsliv har förhoppningar om att tillsynen med föreslagna åtgärder kan fungera bättre än idag och hoppas att arbetet med att genomföra förändringarna prioriteras inom berörda organisationer.

Stockholm som ovan

Inger Strömdahl
Ansvarig miljöpolicy
Svenskt Näringsliv

Jenny Svärd
Expert miljöpolicy
Svenskt Näringsliv