

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se
marie.becker@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

- Kemikalieinspektionen instämmer i utredningens bedömning att sanktionsväxling av straffbestämmelserna i miljöbalken är nödvändig. Kemikalieinspektionen anser dock att dagens situation är så pass allvarlig att en skyndsam förändring inom kemikalieområdet bör prioriteras.
- Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget att införa en tydlig definition av tillsynsbegreppet. Kemikalieinspektionen anser dock att den nya föreslagna definitionen av ”tillsyn” behöver tydliggöras ytterligare.
- Kemikalieinspektionen avstyrker utredningens förslag att lägga ner Tillsyns- och Föreskriftsrådet (ToFR) utan bedömer att det istället bör satsas på att utveckla det befintliga rådets befogenheter och aktiviteter så att samarbetet mellan myndigheter främjas.
- Kemikalieinspektionen stödjer de förslag och bedömningar som rör inspektörers kompetens. Dock avstyrker Kemikalieinspektionen förslaget om att tillsynsvägledande myndigheter ska kontrollera att en tillsynsmyndighets personal har rätt kompetens och erfarenhet.
- Kemikalieinspektionen stödjer utredningens förslag gällande digitalisering av miljötillsynen och att digitaliseringen även bör omfatta insamlingen av statistik.
- Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget om att miljöstraffsavgifternas belopp bör ses över i skärpande riktning. Kemikalieinspektionen anser att avgifterna bör vara differentierade.
- Kemikalieinspektionen instämmer i utredningens bedömning av att det krävs en översyn av utformningen av straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken. Kemikalieinspektionen anser dock att mer långtgående strukturella förändringar skulle behövas för att öka läsbarhet och tillgänglighet.
- Kemikalieinspektionen instämmer i utredningens förslag om att införa en särskild forumregel för miljöbrott, vilket skulle leda till att åtal enligt miljöbalken ska väckas vid de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar.

Synpunkter

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

Kemikalieinspektionen ställer sig positiv till utredningens ansats att ge tillsynsbegreppet en tydlig definition. Kemikalieinspektionen instämmer också i att det är viktigt att det är tydligt vad tillsynsmyndigheterna har för ansvar och befogenheter, som anges i avsnitt 9.2 i betänkandet. I nuvarande lydelse av 26 kap 1 § miljöbalken framgår det att tillsynsmyndigheterna i nödvändig utsträckning ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalken. I kapitlets 3 § framgår det vilka som har befogenhet att utöva tillsynen. När 26 kap. 1 § i den föreslagna lydelsen ändras till att bli en definitionsparagraf, försvinner ledet som består av att tillsynsmyndigheterna har en skyldighet att utöva tillsynen. Denna skyldighet framgår inte heller av 26 kap. 3 § miljöbalken. Även i den nya föreslagna lydelsen anges enbart vilka myndigheter som har befogenhet att utöva tillsyn, inte att dessa är skyldiga att utöva tillsyn. Kemikalieinspektionen anser att tillsynsmyndigheters skyldighet att utöva tillsyn bör tydliggöras även i den nya lydelsen av miljöbalken.

Avsnitt 1.23 Förslag till förordning om ändring i miljö tillsynsförordningen (2011:13)

I betänkandet föreslås det att definitionerna av begreppen ”operativ tillsyn” och ”tillsynsvägledning” som för närvarande finns i 3 § miljö tillsynsförordningen tas bort från förordningen. Definitionerna av ”tillsyn” och ”tillsynsvägledning” bör i så fall vara desamma som i 26 kap. miljöbalken. Detta bör därför läggas till i paragrafens sjunde stycke som enligt utredningens förslag lyder: ”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 § anfallsförordningen (2011:927).”

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

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget att införa en tydlig definition av tillsynsbegreppet. Samtidigt vill Kemikalieinspektionen understryka vikten av att begreppet ska vara tydligt avgränsat i förhållande till annan verksamhet som myndigheters allmänna serviceskyldighet och annan allmän rådgivning. Kemikalieinspektionens anser att det är otydligt vilka främjande åtgärder (till exempel informera om regler eller svara på frågor) som det nya tillsynsbegreppet innefattar.

Kemikalieinspektionen föreslår att tillsynsbegreppet avgränsas till att avse den direkta tillsynsverksamheten i form av inspektioner och ärenden rörande överträdelse av regler och därtill sådan rådgivning som hör naturligt till dessa aktiviteter. Ett av syftena med en sådan lösning är att bestämmelser som reglerar tillsynsutövningen inte ska påverka myndighetens verksamhet med information och rådgivning som i dagsläget lämnas inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten.

Enligt den föreslagna definitionen av tillsyn skulle tillsynsvägledning inte omfattas av begreppet. En konsekvens av detta är att avgifter för tillsyn inte kommer att kunna användas för att finansiera myndigheters arbete med tillsynsvägledning. Kemikalieinspektionen tar ut allmänskemikalieavgift för prövning och tillsyn. I dag används avgifter för att bekosta ca 1,7 årsarbetskrafter som arbetar med

tillsynsvägledning. En ändring av tillsynsbegreppet skulle kunna innebära att tillsynsvägledningen istället skulle behöva bekostas av andra medel.

Avsnitt 11.2.1 Det finns otydligheter och gränsdragningsproblem i enskilda fall. Kemikalieinspektionen lämnade under utredningens gång in skriftligt underlag angående ändringar eller förtydliganden i miljötillsynsförordningen (2011:13) gällande tillsynsansvaret inom tre områden. Detta gällde egenanvändares anmälan till Produktregistret, bestämmelserna i svavelförordningen (2014:509) samt kommunernas tillsynsansvar över detaljhandeln. Som ett svar på dessa förslag tycks utredningen i stället mena att tillsynsmyndigheterna, allmänt sett, inte fullt ut utnyttjat de möjligheter till samverkan som gällande reglering medger eller att myndigheterna borde bättre komma överens om ansvarsfördelningen. Kemikalieinspektionen anser dock att de brister som vi uppmärksammat inte kan lösas enbart genom ökad samverkan utan torde kräva ändringar i miljötillsynsförordningen. Det är dessutom fråga om relativt enkla och avgränsade ändringar. Kemikalieinspektionen vill därför framhålla behovet av att de ändringar vi föreslog kan komma till stånd.

Avsnitt 12.4.1 Naturvårdsverket bör få ett tydligare ansvar för samordning av tillsynen

Kemikalieinspektionen avstyrker utredningens förslag att lägga ner Tillsyns- och Föreskriftsrådet. Kemikalieinspektionen anser dock att det finns ett behov av utveckling och att samverkan och samarbetet mellan myndigheterna kan förbättras, men det bör kunna ske inom ramen för det nuvarande rådet.

Rådets verksamheter bygger på att alla myndigheter deltar och har ett jämbördigt ansvar. Enligt förslaget i betänkandet lyfts Naturvårdsverkets roll som samlande miljömyndighet. Kemikalieinspektionen anser att ett råd där de deltagande myndigheterna är jämbördiga parter har bättre förutsättningar att samordna tillsyn än om huvudansvaret läggs på en av myndigheterna.

Avsnitt 13.1.1 Tydligare krav på kompetens

Kemikalieinspektionen är i grunden positiv till att professionen stärks och att personal som utför tillsyn inom miljöområdet ska ha en hög kompetens. I avsnittet står även att tillsynsvägledande myndigheter bör följa upp att bestämmelsen följs. Kemikalieinspektionen bedömer det som orimligt att tillsynsvägledande myndigheter ska kontrollera att en tillsynsmyndighets personal har rätt kompetens och erfarenhet och avstyrker därför detta förslag.

I stället bör ansvaret för kompetens ligga hos den egna myndigheten, men tillsynsvägledande myndigheter bör hjälpa till att höja kompetensen, till exempel genom utbildningsinsatser. Ytterligare en åtgärd kan vara att tillsynsplaner som myndigheterna tar fram ska innehålla en analys av vilken kompetens myndigheten behöver för att utöva den tillsyn som planeras samt hur myndigheten säkerställer att den kompetensen finns.

Avsnitt 13.1.2 Det bör läggas fast vilken kompetens inspektören ska ha och

Avsnitt 13.1.3 En centralt fastställd fort- och vidareutbildning för personal som arbetar med tillsyn enligt miljöbalken

I avsnitten föreslås att kriterier ska tas fram för vilken kompetens som behövs inom miljötillsynen samt en plan för fort- och vidareutbildning av personal, som baseras på kriterierna. Kemikalieinspektionen är i grunden positiv till dessa förslag och tror att det kan leda till att statusen på miljöinspektörernas profession höjs, vilket i sin tur ger positiva effekter i form av bättre och mer rättssäker tillsyn. Kemikalieinspektionen vill dock poängtera att det är viktigt att kriterierna och utbildningsplanen hålls relativt övergripande och grundläggande. Miljöbalkens sakområde är så pass brett att vi bedömer det som svårt att täcka in sakfrågor i en sådan utbildningsplan. Utbildningar inom sakfrågor utformas troligen bättre av enskilda myndigheter inom ramen för tillsynsvägledning till kommunerna. Även kriterierna för kompetens bör hållas övergripande så att inte anställning av personal med annan bakgrund än tillsyn försåras.

Avsnitt 14.4 Miljötillsynen behöver digitaliseras

Ytterligare en önskvärd funktion med digitalisering av miljötillsynen, förutom de som redan tas upp i avsnittet, är rapportering av statistik från kommuner till centrala myndigheter. Inom kemikalieområdet finns krav på rapportering av kommunernas tillsyn på mycket detaljerad nivå som ska samlas in av centrala myndigheter och skickas vidare till EU-kommissionen. Detta görs i dagsläget med webbaserade enkäter som Kemikalieinspektionen själv har utformat. En gemensam digital plattform skulle kunna underlätta detta arbete och förbättra svarsfrekvensen och kvaliteten på den statistik som samlas in.

I konsekvensanalysen till detta förslag nämns att kostnaderna för att ta fram ett digitalt system bedöms vara stora men det går inte att uppskatta några belopp. Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt att frågan om finansiering ingår i det föreslagna uppdraget om mål och plan för digitalisering av miljötillsynen.

Avsnitt 20.3 Det bör vidtas åtgärder för att öka medvetenheten om rätten att vara passiv

Kemikalieinspektionen välkomnar den genomlysning som utredningen gör av frågan om Europakonventionen och rätten till en rättvis rättegång, särskilt avseende rätten att vara passiv. Kemikalieinspektionen anser det angeläget att det inom tillsynsmyndigheterna finns ett medvetande kring dessa frågor. Samtidigt är frågan mångfacetterad, med kopplingar till bl.a. principen självangivelse. Frågan om de komplikationer som ryms inom frågeställningen har bl.a. diskuterats i delbetänkandet av Utredningen om EU:s revisionspaket – SOU 2015:49 (avsnitt 10.2 samt bilaga 6) och i utredningen Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. SOU 2016:8 (avsnitt 17.5.5). Kemikalieinspektionen delar därför utredningens slutsatser om att frågan bör bli föremål för särskilda överväganden.

Avsnitt 21.2 Är principerna som styr valet av sanktion ändamålsenliga?

Kemikalieinspektionen ställer sig positiv till förslaget att den som överväger en kriminalisering alltid ska ange skälen för sina överväganden. Utöver de skäl som utredningen framför, bör en sådan ordning skapa en större transparens och tydlighet i miljöstraffrätten.

Avsnitt 21.4 Vilka regler ska föras över till miljöstraffsystemet

Kemikalieinspektionen anser att det finns behov av att se över hela 29 kap. i miljöbalken och att det är viktigt med en helhetssyn när detta görs.

Kemikalieinspektionen gör dock bedömningen en straffrättslig utredning bör prioritera kemikalieområdet. Anledningarna till detta är att:

- Ett flertal bestämmelser som gäller kemikaliekontroll omfattas i dag av straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken. Detta straffsystem bygger på att överträdelser anmäls till åklagare. Kemikalieinspektionen har under utredningens gång påtalat att dagens system inte fungerar på det sätt som avsetts, vilket även tas upp i betänkandet. I betänkandet står det att det kan ifrågasättas om nuvarande straffsanktionering på området uppfyller EU:s krav på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Denna slutsats styrker Kemikalieinspektionens uppfattning om att en skyndsam förändring är nödvändig. I förlängningen kan detta bidra till att öka svårigheterna med att nå miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö.
- Kemikalieinspektionen har lämnat in en särskild skrivelse till Miljö- och energidepartementet (*Effektiva sanktioner på kemikalieområdet*, 2015), vilken även har använts som underlag i utredningen. Under utredningstiden har materialet bearbetats ytterligare av myndighetens jurister och inspektörer och sedan lämnats in till utredarna. Således har ett förarbete till en eventuell kommande sanktionsväxling på kemikalieområdet redan företagits och som kan användas i en kommande utredning om just sanktionsväxling.
- Av betänkandet framgår det att behovet av att se över sanktionerna är störst inom kemikalieområdet. Ett närbesläktat område där liknande problem har uppmärksamats av utredningen är kosmetiska produkter. En översyn av dessa straffbestämmelser skulle kunna inkluderas i en straffrättslig utredning på kemikalieområdet.
- En straffrättslig utredning för hela 29 kap. i miljöbalken kommer att kräva betydande insatser från många olika aktörer och förmodligen kräva en relativt lång utredningstid. Vår bedömning är att en sanktionsväxling inom kemikalieområdet behöver komma till stånd inom en snar framtid då systemet idag inte fungerar. Om en separat utredning skulle genomföras på kemikalieområde skulle denna kunna fungera som förlaga till en senare utredning på övriga delar av 29 kap.
- I betänkandet från 2016 års marknadskontrollutredning (*Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktioner* SOU 2017:69) berörs frågan om åtalsanmälningar och sanktioner. I betänkandet redovisas en kartläggning av marknadskontrollmyndigheters befogenheter och sanktionsmöjligheter och där framkommer det att ett flertal myndigheter anser att deras system med åtalsanmälningar fungerar dåligt. I betänkandet föreslås en ny lag om marknadskontroll där sanktionsavgifter skulle vara den strängaste sanktionen för marknadskontrollmyndigheter. Slutsatserna i detta betänkande är att sanktionsavgifter i många fall är effektiva och är i linje med Kemikalieinspektionens uppfattning om att sanktionsväxling är befogad.

Avsnitt 22.2 Naturvårdsverket bör se över beloppen i förordningen om miljöstraffavgifter

Kemikalieinspektionen är positiv till förslaget om att se över miljöstraffavgifternas belopp i skärpande riktning. Kemikalieinspektionen delar dock inte synen att en differentiering av beloppen baserad på ett företags omsättning skulle vara för arbetskrävande för tillsynsmyndigheten. Uppgifter om ett företags omsättning är lätt tillgänglig på internet (exempelvis www.allabolag.se) och hämtas ofta in i samband med Kemikalieinspektionens tillsyn. Miljöstraffavgifterna ska vara proportionerliga och kännbara och Kemikalieinspektionen bedömer att differentierade avgifter ger en bättre förutsättning för detta. Kemikalieinspektionen anser att nyttan med differentierade uppgifter överväger den något ökande arbetsinsatsen att ta fram underlag för differentiering. En annan anledning att ha differentierade avgifter är att det inom andra områden, exempelvis växtskyddsmedel (se stycket nedan) finns krav på differentierade avgifter och det skulle göra det mer jämligt mellan olika branscher. Det finns även exempel på andra områden där differentierade straffavgifter används (till exempel revisorslagen (2001:883) 32 f §) och dessa kan användas som modell för hur differentieringen kan läggas upp.

Från och med den 14 december 2019 gäller förordning (EU) 2017/625¹ som reglerar offentlig kontroll av bland annat växtskyddsmedel. I enlighet med artikel 139.2 i förordningen ska medlemsstaterna säkerställa att ekonomiska sanktioner för överträdelser av bestämmelser om krav på utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel återspeglar åtminstone antingen aktörens ekonomiska fördel eller en procentandel av aktörens omsättning, beroende på vad som är lämpligt. Detta gäller överträdelser som begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande. Vid en eventuell straffväxling på bekämpningsmedelsområdet bör det tas hänsyn till denna bestämmelse, eftersom miljöstraffavgiften måste differentieras.

Avsnitt 23.4 Ett koncept för ett nytt 29 kap. miljöbalken

Kemikalieinspektionen välkomnar den genomlysning som utredningen gjort av straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken. Vid tillämpning i enskilda fall och vid rådgivning om bestämmelserna visar det sig att bestämmelserna många gånger är svårtillgängliga. Av dessa skäl delar vi utredningens åsikt om att straffbestämmelsernas utformning i 29 kap. miljöbalken inte är tillfredsställande utformade.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

Kemikalieinspektionen anser dock att den föreslagna utformningen av ett nytt 29 kap. miljöbalken som ges i betänkandet inte ökar läsbarheten och tillgängligheten så mycket som skulle behövas. Kapitlet innehåller många paragrafer (75 st) och bestämmelser som gäller för ett område eller en sorts produkt är utspridda i olika avsnitt. Kemikalieinspektionen anser att en mer långtgående strukturell ändring av 29 kap. är nödvändig och bör genomföras exempelvis i samband med kommande utredning om sanktionsväxling.

Avsnitt 25.5 En särskild forumregel för miljöbrott

Kemikalieinspektionen tillstyrker den föreslagna regeländringen som skulle innebära att åtal enligt miljöbalken ska väckas vid de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar. En sådan ordning är systematiskt motiverad och torde också utgöra en logisk följd av att dessa specialdomstolar inrättats. Utredningens forumregel borde därför bidra till att göra systemet på miljöområdet mera koherent. Vi delar därför utredningens slutsatser i detta avsnitt.

Vissa detaljsynpunkter

Avsnitt 21.5.2 Otillåten miljöverksamhet

S. 362 andra meningen lyder för närvarande ”*Straffsanktionen utgör emellertid inte ett effektivt medel för att motverka önskade beteenden*”. Detta bör korrigeras till att det är oönskade beteenden som inte motverkas på ett effektivt sätt genom straffsanktionen.

Avsnitt 21.5.5 Parallellhandelstillstånd

Stycket som börjar med ”Det rör sig om många ansökningar...” och slutar med ”Anmälningarna läggs ofta ned...” handlar inte om parallellhandelstillstånd utan är en mer generell beskrivning av problematiken med bekämpningsmedel och kunskapen hos företagen. Det framstår i betänkandet som att det finns väldigt många ansökningar om parallellhandelstillstånd vilket inte är fallet.

I detta ärende har generaldirektör Nina Cromnier beslutat. Frida Ramström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Karin Rumar, Emma Bergström, Jörgen Rosberg, jurist Sofie Johansson, jurist Christophe Kellner, enhetschef Annkristin Axén, enhetschef Helena Segervall och avdelningschef Camilla Zetterberg deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar

Nina Cromnier

Frida Ramström