

Konsekvensutredning avseende ett lagstadgat krav på att den personal som utför tillsyn ska ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras

Slutredovisning av ett regeringsuppdrag
(M2020/01034/Me)

Innehåll

INNEHÅLL	2
1. ALLMÄNT	3
1.1. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå	3
1.2. Beskrivning av alternativa lösningar	3
1.3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen	5
1.4. Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på	5
1.5. Kostnadsmässiga och andra konsekvenser	6
1.6. Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	6
1.7. Tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser	7
2. KOMMUNER OCH REGIONER	7
3. FÖRETAG	7

1. Allmänt

1.1. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Tillsynsmyndigheterna har behov av att tillsynspersonalen har relevant kunskap, kompetens och erfarenhet för att kunna hantera de tillsynsobjekt som finns inom myndighetens ansvarsområden. Enligt miljötillsynsutredningen, SOU 2017:63, saknas idag konkreta krav på vilken kompetens som tillsynsmyndigheterna ska ha tillgång till för att kunna utföra myndighetsuppdraget effektivt.¹ Det finns inte heller på annat sätt specificerat vilken kompetens myndigheten bör ha tillgång till.

Av 1 kap. 9 § miljötillsynsförordningen (2011:13) framgår att statliga tillsynsmyndigheter ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor, men det framgår inte vilken behörighet eller kompetens personalen behöver.

För att säkerställa den kompetens som bör fordras för tillsyn enligt miljöbalken med tillhörande förordningar och andra bestämmelser till denna, föreslog miljötillsynsutredningen att följande bestämmelse ska införas i miljötillsynsförordningen:

9 § Den personal som för en tillsynsmyndighets räkning utför tillsyn ska genom utbildning och erfarenhet ha den kunskap som behövs.

Syftet med förslaget på kompetenskrav är att stärka professionen hos personer som arbetar med miljötillsyn samt formulera tydliga krav på kompetens för att tillsynsmyndigheten ska kunna utföra myndighetsuppdraget effektivt. Enligt miljötillsynsutredningen skulle en sådan bestämmelse om kompetenskrav inte innebära en ökad kravnivå, utan i stället kunna betraktas som ett förtydligande av vad som förväntas av tillsynspersonal. Det skulle därmed inte heller vara fråga om en inskränkning av det kommunala självstyret.

Med utgångspunkt från föreslagna bestämmelse i miljötillsynsförordningen har vi fått i uppdrag att föreslå kriterier för vilken kompetens som bör fordras för tillsyn enligt miljöbalken och hur den ska specificeras. Vi ska också analysera konsekvenserna av att införa ett kompetenskrav för den personal som utför tillsyn, med eller utan koppling till sådana kriterier. I följande avsnitt presenteras olika alternativ och vilka konsekvenser de skulle få.

1.2. Beskrivning av alternativa lösningar

1.2.1. Ny bestämmelse i miljötillsynsförordningen med tillhörande kriterier

Mot bakgrund av ovanstående behöver tillsynsmyndigheterna säkerställa att de personer som anställs erhåller den kompetens som krävs för att kunna utöva tillsynen rättssäkert och effektivt. En ny bestämmelse i miljötillsynsförordningen skulle kunna formuleras enligt följande:

¹ Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63).

Den personal som för en tillsynsmyndighets räkning utför tillsyn ska genom utbildning och erfarenhet ha den kunskap som behövs.

Det innebär att tillsynsmyndigheten ska säkerställa att den kompetens som krävs för att utöva tillsyn på ett rättssäkert och effektivt sätt finns tillgänglig. Kompetensen får säkras genom samverkan med andra tillsynsmyndigheter eller på annat sätt om den saknas inom den egna organisationen.

- Kompetens ska finnas inom de ansvarsområden enligt miljöbalken som identifierats i myndighetens behovsutredning och planerats i tillsynsplanen.
- Grundläggande juridisk kompetens ska finnas inom miljö- och förvaltningsrätt.
- Fördjupad juridisk kompetens ska finnas att tillgå för stöd i handläggningen vid behov.
- Kompetens ska finnas inom tillsynsmetodik, kommunikation och bemötande.

Om ovanstående kompetenskrav med kriterier införs som en ändring i miljötillsynsförordningen, föreslår vi uppdragsmyndigheter att Naturvårdsverket i samverkan med övriga tillsynsvägledande myndigheter tar fram en kompletterande vägledning med förtydliganden kring hur kriterierna kan uppfyllas och följas upp.

Det är värt att notera att det blivit svårare för tillsynsmyndigheterna att rekrytera personal med rätt kompetens. Detta beror bland annat på att antalet sökande till utbildningar för miljöinspektörer har minskat de senaste åren. Det kommer därför inte räcka med att införa en bestämmelse om kompetenskrav för att bemöta efterfrågan på kompetent tillsynspersonal. Andra åtgärder krävs också, till exempel när det gäller lärosätenas förmåga att erbjuda utbildningar som lockar fler sökande. Sådana åtgärder ligger dock utanför detta regeringsuppdrag.

1.2.2. Alternativa lösningar

I samband med att vi hämtat in synpunkter på föreslagna kriterier har det inkommit förslag på alternativa lösningar avseende kriteriet om juridisk kompetens. Förslagen är bland annat att en av de centrala myndigheterna eller Sveriges kommuner och regioner (SKR) ska bistå med kompetensen, alternativt att flera kommuner delar på en tjänst för att erhålla erforderlig juridisk kompetens.

Vår bedömning är att kompetensen bör finnas nära och lättillgänglig för tillsynsmyndigheten. Behovet av juridisk kompetens kan inte lösas enbart genom de centrala myndigheternas vägledning eller av jurister på SKR. De centrala myndigheterna kan bistå med övergripande juridisk kompetens, men inte uttala sig i ett enskilt ärende. Tillsynsmyndigheter har dock möjlighet att samverka och till exempel dela på en tjänst för detta ändamål.

1.2.3. Nollalternativ

Inga förändringar jämfört med i dagsläget

Nollalternativet till förslaget om ett lagstadgat krav på kompetens hos tillsynspersonal är att bestämmelsen inte införs i svensk lagstiftning. Det skulle resultera i en fortsättning av rådande situation där det inte ställs några konkreta kompetenskrav på tillsynspersonalen. Utan personal med relevant utbildning och erfarenhet riskerar tillsynen att bli ineffektiv, olikartad och mindre rättssäker.

Införande av föreslagen bestämmelse men utan tillhörande kriterier

Bestämmelsen om att personal ska ha relevant utbildning och erfarenhet, som föreslås av miljötillsynsutredningen, kan alternativt införas utan att kriterierna enligt förslaget ovan anges i förordningen. Vi bedömer dock att ett sådant alternativ inte är tillräckligt tydligt preciserat avseende vilken typ av kompetens som behövs i arbetet med tillsyn.

1.3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Vi bedömer att följande aktörer berörs av ett eventuellt införande av ett kompetenskrav i miljötillsynsförordningen:

- Centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och Försvarsinspektören för hälsa och miljö, med ansvar för att genomföra tillsyn enligt miljöbalken, kommer att behöva säkerställa att tillsynspersonalen uppfyller kraven på kompetens samt att de kan erbjuda erforderlig kompetensutveckling.
- Myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning till miljöbalken kommer att behöva avsätta resurser för tillsynsvägledning.
- Verksamhetsutövare och allmänheten påverkas indirekt genom att det skapas förutsättningar för ökad kompetens hos tillsynspersonal.
- Överprövande instanser (länsstyrelser och mark- och miljödomstolar) kan påverkas indirekt genom att antalet återförvisade ärenden minskar till följd av mer rättssäker och korrekt handläggning vid beslut.
- Högskolor och universitet kan påverkas genom att det blir tydligare vilka kurser som behöver ingå i utbildningarna.
- Privata aktörer, såsom jurister och utbildare, kan påverkas genom att efterfrågan på deras tjänster ökar.

1.4. Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Vi konstaterar inom detta uppdrag att det saknas bemyndigande i 26 kap. miljöbalken för regeringen att meddela föreskrifter om kompetenskrav vid tillsyn. Det bemyndigande som närmast rör dessa frågor är bemyndigandet i 26 kap. 3 § som handlar om rätt att fördela tillsynsansvaret. Sådana föreskrifter har regeringen meddelat i miljötillsynsförordningen. Enligt vår bedömning ska 26 kap. 3 § inte tolkas extensivt, alltså så att det kan läsas in att bemyndigande även gäller för att ställa krav på kompetens i organisationen och bland tillsynspersonal.

Krav på tillsynskompetens för statliga myndigheter framgår visserligen idag av miljötillsynsförordningen 1 kap. 9 §. Vi bedömer att regeringen har kunnat meddela dessa föreskrifter, som handlar om styrning av statliga myndigheter under regeringen, med stöd av den så kallade restkompetensen i regeringsformen 8 kap. 7 § 2 punkten. Av punkt 2 framgår att regeringen får meddela de föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Om regeringen meddelar föreskrifter med stöd av sin restkompetens, behövs inga ytterligare bemyndigande i lag.

Det är däremot skillnad om regeringen ska meddela föreskrifter om kompetenskrav för tillsynsmyndigheter i kommunal verksamhet. Enligt regeringsformen 8 kap. 2 § 3 punkten krävs att bestämmelser om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas i lag. Regeringens restkompetens får inte användas för föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Vi bedömer därför att det, om regeringen ska kunna meddela föreskrifter som handlar om kompetens hos tillsynspersonal i kommunal verksamhet, behövs först en lagändring i miljöbalken. Det vill säga ett tydligt bemyndigande för regeringen att kunna meddela den typen av föreskrifter.

1.5. Kostnadmässiga och andra konsekvenser

En tydligare bestämmelse om att en myndighet ska ha tillgång till kompetent personal kan i vissa fall leda till ökade kostnader jämfört med idag.

Tillsynsmyndigheterna kan behöva ta fram kompetensplaner för att säkerställa att de uppfyller kraven på kompetens vilket innebär ökad administration. Vidare kan myndigheterna behöva avsätta tid för kompetensutbildning för sina anställda, vilket kan medföra högre kostnader, både avseende tids- och utbildningskostnader.

Kriteriet avseende kompetens inom myndighetens ansvarsområden är att betrakta som ett förtydligande av gällande bestämmelser, till exempel avseende behovsutredning och tillsynsplan. Bestämmelsen kan dessutom innebära en möjlighet att synliggöra eventuella resursbehov för dem som fördelar resurserna inom tillsynsmyndigheten.

Många kommuner har idag inte tillgång till jurist inom den egna verksamheten. Kriteriet avseende juridisk kompetens kan därför innebära högre kostnader om jurist behöver anställas. Detta kan komma att återspeglas i tillsynstaxan. Kompetensen kan dock enligt föreslagen bestämmelse säkras genom till exempel samverkan, vilket kan innebära en kostnadsbesparing samtidigt som rätt kompetens finns att tillgå.

Tillgången till juridisk kompetens kan bidra till mer korrekt utformade beslut och minskad risk för att överprövande myndighet återförvisar beslut på grund av formella fel. Vidare kan det bidra till minskade handläggningskostnader för tillsynsmyndigheten och mer enhetliga beslut.

Om kompetens tillgodoses genom privata aktörer finns risk för att tillsynsmyndighetens oberoende ställning kan ifrågasättas. Här är det viktigt att poängtera att även om tillsynsmyndigheten använder sig av privata aktörers kompetens är det fortfarande tillsynsmyndigheten som ansvarar för de beslut som fattas.

De tillsynsvägledande myndigheterna behöver avsätta resurser för kompetenshöjande insatser. Det krävs även resurser för att följa upp och utvärdera kravet på kompetens enligt förslaget ovan samt föreslå åtgärder vid eventuella brister i efterlevnaden av kravet.

Att reglera kriterier för kompetens i en förordning i stället för genom vägledning bör kunna ge länsstyrelserna bättre förutsättningar att granska de kommunala tillsynsmyndigheterna enligt 26 kap. 8 § miljöbalken.

Förslaget förväntas medföra högre kompetens inom yrkesgruppen genom att krav ställs på tillsynsmyndigheterna att säkerställa erforderlig kunskap hos sin tillsynspersonal. Det kommer sannolikt att bidra till en mer rättssäker tillsyn och mindre risk för negativ miljöpåverkan samt mer likartade bedömningar. Idag kan till exempel ett företag som har verksamheter på olika platser få beslut med helt skilda bedömningar beroende på vilken tillsynsmyndighet som har fattat beslutet. Enhetlighet i myndigheternas handläggning av ärenden kan bidra till ett stärkt förtroende för tillsynsmyndigheterna.

1.6. Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Hur tillsyn organiseras är en nationell angelägenhet och berörs normalt inte av EU-rätten. Att krav på kompetens ställs i tillsyn, till exempel för utvinningsavfall, kan förekomma i EU-rättsakter som ligger inom miljöbalken. Sverige har dock inom dessa områden inga tillsynsregler inom miljöbalken som går utöver EU-rätten. Regleringen bedöms därmed överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

1.7. Tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Vårt förslag till ny bestämmelse i miljötillsynsförordningen kan delvis betraktas som ett förtydligande av befintliga bestämmelser avseende krav på kompetens. Med föreslagen lydelse av bestämmelsen finns dock fortfarande utrymme för olika tolkningar. Därför bör vägledande texter publiceras och kommuniceras med berörda myndigheter samtidigt som förordningsändringen införs.

2. Kommuner och regioner

Hur stor effekt ett tydligare krav på kompetens får bör påverkas av antalet anställda för tillsyn enligt miljöbalken. Flertalet av de större kommunerna eller kommuner som ingår i kommunalförbund och liknande, kommer troligen inte att uppleva problem med att uppfylla förordningskravet. Kommuner med små resurser för tillsyn enligt miljöbalken kan behöva teckna samverkansavtal för att klara kraven. Behov av samverkan behövs generellt för att kommuner med små personalresurser ska kunna genomföra tillsyn i nödvändig utsträckning, vilket är ett krav enligt miljöbalkens 26 kap. 1 §.

3. Företag

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.