

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

Ert dnr: M2017/01714/Me

### Sammanfattning

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att utredningen ger en bred bakgrund och beskrivning av dagens miljötillsyn med dess problem och möjligheter. Det finns flera förslag som Länsstyrelsen ställer sig positiv till men den övergripande bedömning är att åtgärder utredningen föreslår är för allmänt hållna och inte kommer få avsedd effekt på utförandet och effekten av hur tillsynen fungerar idag. Risken är att resurser istället i ännu större utsträckning behöver avsättas för administrativt arbete.

Länsstyrelsen redovisar sina yttranden under respektive kapitel.

### Kap 8 Övergripande organisationen för miljötillsyn bör inte ändras

Länsstyrelsen anser att riskerna i en politisk styrd kommunal organisation inte utretts tillräckligt. Idag bestämmer varje kommun hur mycket resurser som ska läggas på tillsyn. Det är vanligt att kommunen är arbetsmarknadsmässigt beroende av verksamheter de har tillsynen över. Länsstyrelsens bild är att risken för näringspolitisk hänsyn i beslut är större i mindre kommuner, där otillbörlig påverkan riskerar att vara en svår utmaning framförallt för miljöförvaltningen, när politiker vill besluta utifrån andra grunder än miljölagstiftningen. I länet finns det också stora skillnader i kommunens syn på taxor. Det gör att miljöbalkens genomförande blir föremål för ekonomiska prioriteringar på lokal nivå, som riskerar att leda till olika miljökrav i olika delar av landet. Utredningen borde i högre utsträckning utrett möjligheterna att länsstyrelsen eller annan statlig myndighet som verkar övergripande i länet i större utsträckning ska utföra tillsyn enligt miljöbalken. Detta har tidigare skett bl. a. inom djurskydd, vilket lett till ökad rättssäkerhet och effektivitet. Ett annat alternativ är att tydligare reglera hur en kommun ska organisera sitt myndighetsarbete.

Länsstyrelsen anser också att det är viktigt att jämföra och dra lärdom av hur tillsynen är organiserad internationellt i andra länder. Detta kan göras i en oberoende internationell utredning gällande hur miljötillsynen ska fungera framöver, vilka alternativ som finns med för- och nackdelar.

Om nuvarande miljöorganisation ska kvarstå behövs tydliggörande i lagstiftningen vilka verksamheter vars tillsyn inte ska delegeras till kommuner, och bättre möjligheter för att ompröva eller återta delegering. Under kapitel 11 utvecklas detta ytterligare.

2018-12-11

## Kap 9 Ett tydligare tillsynsbegrepp

Länsstyrelsen tillstyrker att tillsynsbegreppet definieras så som utredningen föreslår. En viktig utgångspunkt är att tillsyn inte ska förväxlas med miljöstrategiskt arbete. Tillsyn syftar alltid till att åstadkomma regelefterlevnad och begränsas till att avse främjande och kontrollerande åtgärder som riktar sig direkt till den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet. Miljöbalkens nuvarande uppdelning av tillsynen i operativ tillsyn och ”annan tillsyn” är otydligt. Att tillsyn likställs med operativ tillsyn skulle göra att miljöbalkens tillsynsbegrepp bättre harmoniserar med begrepp tillsyn i andra lagstiftningar men också med vad verksamhetsutövare och allmänhet uppfattar att tillsyn avser.

Värt att notera är att inom delar av miljöbalken finns det ingen utpekad verksamhetsutövare att rikta tillsyn mot, i vart fall inte initialt. Tydligast är för skyddade områden där tillsynen inledningsvis är att beteckna som uppsikt fram till dess att det finns en känd verksamhetsutövare att bedriva tillsynen mot. Utredningens förslag till regeländring i 26 kap. miljöbalken utgör enligt Länsstyrelsens tolkning inget hinder mot att tillsynen även innefattar uppsikt.

## Kap 10 Mer sammanhållen styrning av myndigheterna

Länsstyrelsen är enig med utredningen om att det finns ett behov av en mer sammanhållen styrning av miljötillsynen. Trots avsaknad av en nationell lägesbild, mål och syfte med miljötillsynen så förväntas centrala tillsynsmyndigheter, tjugoen länsstyrelser och tvåhundra nittio kommuner att inom respektive myndighet genomföra behovsutredningar, tillsynsplaner, säkerställa kompetens- och resurser samt tillämpa lagstiftningen ”rätt”. Mot bakgrund av Sveriges långt gångna decentralisering av miljötillsynen är problemet med spretande tillsynsverksamhet inte oväntat.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt med en sammanhållen tillsyn ur både miljö- och konkurrenssynpunkt. Utredningen föreslår en mer samlad resultatanalys för att få ett bättre underlag för styrning. Det är viktigt att detta inte resulterar i ännu mer rapportering då Länsstyrelsen och Kommuner redan idag lägger mycket resurser på att rapportera miljöarbetet till regering och centrala myndigheter. Istället bör styrningen fokusera på att ta fram gemensamma strategier som nationell riskbaserad prioritering av tillsynen baserad på bl.a. uppföljning av miljökvalitetsmålen, EU-direktiv och miljökvalitetsnormer och inte minst, en bedömning av var tillsynen är en effektiv metod. Detta är viktigt för att ge miljötillsynen ett ökat genomslag. För att nå dit bedömer Länsstyrelsen att såväl regleringsbrev som tillsynsuppföljning kan utvecklas.

2018-12-11

## Kap 11 En tydlig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för tillsyn

Utredningen bedömer att inga förändringar i fördelning av ansvaret för tillsyn behöver ske för närvarande. Länsstyrelsen i Dalarna anser att detta inte har utretts tillräckligt och redogör övergripande för detta under kapitel 8.

Länsstyrelsen anser att det behövs tydligare kriterier då miljötillsynen inte ska delegeras till kommun tex. Sevesoverksamheter. Länsstyrelsen bedömer att tillsynen blir mer samordnad och effektiv om en myndighet ansvarar för tillsyn av två närliggande lagstiftningar, och Sevesotillsyn kan inte delegeras till kommunen. Länsstyrelsens erfarenhet är att om allvarliga kemikalieolycka sker så hanteras delar av efterarbete och påföljderna via miljöbalken.

Det behöver också bli tydligare kriterier för delegering av tillsyn över kommunala verksamheter och bolag som vatten, avlopp, avfall och energi samt i de fall en verksamhetsutövare är en väldigt stor arbetsgivare på orten. Länsstyrelsen anser att det borde utredas om den delegerade tillsynen enbart ska delegeras under en viss tidsperiod om tex 5 år för att därefter behöva bedömas på nytt. Detta för att besluten ska vara aktuella och ändamålsenliga samt att det sätter press på både länsstyrelsen samt kommunerna att följa upp och utvärdera överlåtelseerna.

I kapitlet beskrivs också att tillsynen blivit lättare genom de regelförenklingar som har gjorts. Detta stämmer delvis. Tillsyn har blivit mer komplext i och med IED-lagstiftningen och andra EU-lagstiftningar. I mindre kommuner med en till två miljöinspektörer finns svårigheter att upprätthålla kompetens inom alla områden. Rörlighet på arbetsmarknaden och geografiska avstånd bidrar till utmaningen att behålla kompetens på längre sikt.

Inom förorenade områden är det mycket angeläget att fördelningen av tillsynsansvaret blir tydligare. Naturvårdsverket och Länsstyrelserna, så som utredningen föreslår, bör snarast ges i uppdrag att utreda tillsynsansvaret för nedlagda verksamheter eftersom dagens otydligheter kan leda till bristande effektivitet och påverka vilken kompetensförsörjning som de olika myndigheterna ska ha. Länsstyrelsen tillstyrker möjligheten att tillsyn kan överlätas uppåt, dvs från kommun till länsstyrelse, under vissa förutsättningar. Denna möjlighet bedömer vi vara ett mycket viktigt verktyg som med fördel kan användas när komplicerade förorenade områden går in i åtgärdsfas, men kan också vara rätt väg att gå för att effektivisera tillsyn av C- och U-verksamheter som är kopplade till tillsynsobjekt som Länsstyrelsen har tillsyn över. Det är Länsstyrelsens önskan att processen att ta över och lämna tillbaka tillsyn är smidig samt att det finns författningsstöd för att tillsynsavgiften, ifall sådan kan tas ut, tillfaller Länsstyrelsen.



2018-12-11

## Kap 12 En bättre samverkan för en mer effektiv och enhetlig tillsyn

Länsstyrelsen tillstyrker att ToFr läggs ned.

Länsstyrelsen tillstyrker att Naturvårdsverket får ett samordningsansvar för miljötillsynen.

En röd tråd som löper genom utredningen är behovet av stärkt samverkan mellan myndigheter, en ökad tydlighet och bättre styrning/vägledning av tillsynsmyndigheterna. Att en ökad samverkan är nödvändigt är uppenbart men i diskussionen är det inte lika tydligt att samverkan också är resurskrävande. Tvärtom ges bilden ofta att samverkan medför effektivitetsvinster. Flaskhalsen är att innan samverkan leder till operativa resultat är den resursslukande. Länsstyrelsens bedömning är att en ökad samverkan mellan myndigheter och bättre tillsynsvägledning kommer att medföra ett ökat resursbehov jämfört med idag och att detta behov kommer att kvarstå över tid. Länsstyrelsens erfarenhet är att de kommuner som har störst behov av samverkan sällan har de resurser som behövs för samverkan.

Utredningen pekar på att Miljösamverkan Sverige är av avgörande betydelse för en effektiv och enhetlig tillsyn men att Miljösamverkan inte bör formaliseras. En stor nackdel med en icke formaliserad verksamhet är bristen på långsiktig finansiering. Verksamheten i Miljösamverkan Sverige har de senaste åren varit ryckig och i delar styrts av de deltagande centrala verkens sakanslag. En långsiktig finansiering oberoende av sakanslag är dock helt nödvändig för att Miljösamverkan Sverige ska kunna bidra långsiktigt i arbetet med en effektiv och enhetlig tillsyn. Utredningen föreslår att näringslivet ska ingå i samverkan. Länsstyrelserna ser gärna ett sådant deltagande, och då i referensgrupper som rör delprojekt och där näringslivets kompetens tillför behövlig kunskap.

Utredningen menar att länsstyrelserna har en stor roll när det gäller att se till att vägledningen från centralt håll blir praktiskt användbar. För att kunna ge bra tillsynsvägledning är det viktigt med egen tillsynserfarenhet inom det område där vägledning efterfrågas. Länsstyrelserna har ingen egen tillsyn på områden såsom hälsoskydd och enskilda avlopp och har därför svårt att ge bra vägledning, vilket även kommuner framför som en brist. Utredningen menar att det är värdefullt om centrala myndigheterna tar initiativ till överenskommelse mellan den centrala myndigheten och länsstyrelsen om hur vägledningen ska ske inom ett särskilt område. Länsstyrelsen är positiv till förslaget och exempel kan vara vägledning om funktionskrav på enskilt avlopp. Det bör vara samma krav i hela landet varför en central myndighet kan vara vägledande. Däremot kan länsstyrelsen samordna tillsynskampanjer, vägleda om vilka platser hög skyddsnivå för enskilda avlopp bör gälla etc.

2018-12-11

En uppgift inom tillsynsvägledningen är att samordna tillsynen, och det är en uppgift länsstyrelsen kan bistå med oavsett vilken sorts tillsyn det gäller. Det kan ske genom att länsstyrelsen anordnar tillsynskampanjer, tillhandahåller mötesplatser kommuner emellan, t.ex. samarbetsytor på internet. Goda exempel och diskussioner med en grannkommun kan mycket väl ersätta vägledning från en länsstyrelse. En sådan samverkan sker med fördel inom ramen för regional miljösamverkan.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om att länsstyrelserna ska få i uppdrag att verka för ökad mellankommunal samverkan. Länsstyrelsen förespråkar i så fall förslaget mot mer tvingande samverkan.

### **Kap 13 Insatser för att stärka professionen**

Länsstyrelsen anser att kompetensfrågan är av största vikt för att stärka professionen. Redan idag är det svårt att rekrytera medarbetare med rätt utbildning och kompetens, både i kommuner och Länsstyrelsen har i perioder svårigheter att rekrytera.

Länsstyrelsen ställer sig frågande till vilka krav som kommer att ställas på utbildningen då det finns flera dicipliner inom miljötillsyn. Det är till exempel en stor skillnad i tillsyn av industri jämfört med strandskydd. Inspektörernas roll och arbete är komplexa. I tillsynen ligger utmaningen att bara se delar, och ändå bilda sig en uppfattning om helheten. Professionella bedömningar är ett avancerat arbete och kräver både kunskap, erfarenhet, bra bemötande och förmåga att kommunicera på ett tydligt sätt.

Länsstyrelsen föreslår därför att utredningen förtydligar vad det är för krav som kan vara aktuella. Vidare undrar Länsstyrelsen vad som händer om en myndighet inte lyckas rekrytera kravkompetensen, vad får det för effekter? Likaså vem ska bedöma om befintlig personal uppfyller kriterierna. Idag finns det vissa yrkeskategorier tex. läkare, lärare som får behörighet/yrkeslegitimation utfärdad av myndighet, är det ett liknande upplägg utredningen föreslår?

Länsstyrelsen anser att Miljösamverkan Sverige i samverkan med berörda centrala myndigheter bör ansvara för att genomföra nationella utbildningar. Som jämförelse kan nämnas Boverket som strategiskt tillhandhåller kurser och utbildningar för länsstyrelser och kommuner. I denna fråga är det också viktigt att ha viss utblick mot Europa och IMPEL:s arbete. Det bör övervägas om det behövs särskilt kompetensutveckling när det gäller tillsyn av anläggningar som styrs utifrån EU-direktiv.

## Kap 14 Ett bättre stöd från tillsynsvägledande myndigheter

Länsstyrelsen tillstyrker framtagandet av en nationell tillsynsstrategi.

Samhället digitaliseras snabbt och det är uppenbart att tillsynen behöver digitaliseras på ett strukturerat sätt. Länsstyrelsen står därför bakom de tankar som förs fram i utredningen.

Länsstyrelserna, liksom kommunerna, måste dock vara delaktiga i processen.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om branschexperter och arbetet med att införa detta bör påskyndas. Det finns ett stort behov av branschexperter inom olika prövnings- och tillsynsområden inom miljöbalkens område. Experterna bör få avsätta tid som nationellt branschexpertarbete med ett länsstyrelsegemensamt ansvar och fungera som bollplank och beslutstöd för handläggare inom tillsyn, prövning samt sakkunniga inom miljöprövningsorganisationen. Detta bedöms sannolikt leda till resurseffektiviseringar samt enhetligare beslut och bedömningar inom prövning och tillsyn. Länsstyrelsen är medveten om att utredningen handlar om tillsynsorganisationens behov av branschexperter. Det är dock viktigt att det uppmärksammas att länsstyrelserna i landet har organiserat sig på olika sätt avseende tillsyn och prövning och att det även inom prövningsorganisationerna finns ett stort behov av branschexpertvägledning avseende miljötekniska och juridiska bedömningar och frågeställningar. Länsstyrelsen anser därför att det är viktigt att även prövningsorganisationerna vid Länsstyrelsen involveras i arbetet som föreslås i utredningen då det sannolikt kan finnas framtida branschexperter inom länsstyrelsernas prövningsorganisationer i landet.

Utredningen föreslår att Miljösamverkan Sverige och Naturvårdsverket bör samordna sitt arbete med att utveckla ”nationella branschexperter” eller motsvarande. Möjligen bör benämningen i stället vara branschsamordnare eller branschbevakare? Dock bör inte en viss person utpekas utan uppdraget kopplas till en länsstyrelse eller kommun som har bra kompetens inom området genom tex många anläggningar inom branschen. Länsstyrelsen anser att det är lämpligt att länsstyrelserna via Miljösamverkan Sverige deltar i framtagandet av ett förslag som innefattar mandat, arbetsätt och framför allt hur systemet ska finansieras.



2018-12-11

### **Kap 15 Tydligare regler om hur tillsynen ska planeras och genomföras**

Utredningen slår fast att tillsynen ska vara riskbaserad. Länsstyrelsens erfarenhet är att samtliga kommuner i länet efter bästa förmåga försöker planera tillsynen utifrån risk för människors hälsa och miljön. Detta är dock ingen lätt uppgift och en bidragande orsak till att tillsynen varierar mellan kommuner och mellan länsstyrelser. Här är en nationell tillsynsstrategi viktig men innan kravet införs i miljötillsynsförordningen behövs en nationell modell. Detta för att likrikta tillsynen samt möjligheten till att följa upp och utvärdera tillsynen. Detta kommer även att underlätta länsstyrelsens uppdrag att följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn.

Modellen, som bör tas fram av centrala myndigheter i samverkan med SKL, bör även innehålla förslag på tillsynsavgifter som alla tillsynsmyndigheter ska följa och tillämpa

### **Kap 16 En möjlighet att ingripa mot en kommun som inte sköter sitt tillsynsuppdrag**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som ger länsstyrelsen befogenhet att förelägga en kommun att avhjälpa de brister som gör att de inte uppfyller de skyldigheter som följer av tillsynsuppdraget.

I författningskommentaren anges att detta dock med hänsyn till regeringsformen inte kan ske i enskilda fall och det föreslås heller ingen möjlighet att förena ett föreläggande med vite. Detta gör förslaget verkningslöst. Länsstyrelsen förordar en reglering motsvarande den i 51 § Lagen om Allmänna Vattentjänster där länsstyrelsen har möjlighet att med vite förelägga en kommun att inrätta vattentjänst inom ett visst område alternativt behöver andra möjligheter identifieras om kommunen inte följer föreläggandet.

Så som utredningen lyfter fram är det också nödvändigt att det tydliggörs vilka krav tillsynsmyndigheten har att följa.

Inom grön tillsyn uppmärksammas skador som faller under sådan lagstiftning som länsstyrelsen inte har tillsyn över. Det kan vara terrängkörningslag och vattenskoteråkningsförordningen. Dessa aktiviteter kan skada naturmiljö och arter och själva nyttjandet av fordonen faller under polisens tillsynsansvar. Det sker väldigt begränsad tillsyn av dessa företeelser medan skadorna däremot kan uppmärksammas vid grön tillsyn som miljöbalkens 12 kap §6 samt 8 kapitel. Ett system där sådan brist av tillsyn kan rapporteras vore en önskvärd utveckling.

### **Kap 17 En förbättrad uppföljning och utvärdering**

Utredningen föreslår på flera ställen en mer samlad uppföljning. Länsstyrelsen håller med utredningen om att det är viktigt med en förbättrad uppföljning och utvärdering. Länsstyrelsen är däremot tveksam till förslaget att samtliga centrala myndigheter ska utveckla sitt eget arbete för uppföljning och utvärdering inom respektive ansvarsområde. I det fortsatta arbetet är det viktigt att effektivisera uppföljningarna, redan idag lägger Länsstyrelser och kommuner mycket resurser på uppföljning och rapportering på olika nivåer och till olika myndigheter

Länsstyrelsen anser att principerna för uppföljning bör vara likartade och att uppföljningen måste samordnas. Ett av syftena med en förbättrad uppföljning och utvärdering måste vara att få underlag för en förbättrad tillsynsstrategi. Länsstyrelserna bör dessutom delta i uppbyggnadsarbetet av ett nytt uppföljningssystem.

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om uppföljning av kommunernas tillsyn.

### **Kap 18 Finansiering**

Länsstyrelsen tillstyrker de skrivningar och förslag som förs fram angående finansiering av miljöbalktillsynen och då särskilt länsstyrelsernas tillsyn.

Det är mycket viktigt att det är samma förutsättningar för finansiering av tillsynen oavsett om den bedrivs av länsstyrelse eller kommun och därför måste man gå vidare med en mycket tydligare koppling mellan kostnader och intäkter för länsstyrelserna. Gällande den överlåtna tillsynen till kommunerna så saknar idag Länsstyrelsen ofta resurser att ta tillbaka tillsynen och avgiften bör tillfalla ansvarig tillsynsmyndighet.

Länsstyrelsen anser att det bör tas fram en finansieringsmodell lika för alla miljöfarliga verksamheter och som kopplas ihop med nationell tillsynsstrategi se kapitel 15. Med en gemensam modell undviks att verksamhetsutövare får olika avgifter beroende på vem som är tillsynsmyndighet. Länsstyrelserna bör ha möjlighet att använda både fast avgift och timtaxa.

Vidare måste medel för tillsynsvägledning avsättas särskilt och öka jämfört med dagens nivå eftersom det är en av grunderna för att systemet med den decentraliserade tillsynen ska fungera i landet. Länsstyrelsen deltar gärna i ett sådant utredningsarbete.

Länsstyrelsen vill uppmärksamma att det på flera områden saknas möjligheter/nationell vägledning för hur avgifter ska tas ut tex. inom gröna tillsynen samt förorenade områden.



2018-12-11

Länsstyrelsen i Dalarnas län vill även belysa att det i *Förordning om avgifter för prövning och tillsyn* saknas stöd för att debitera prövningsavgift för verksamhet som enligt *Miljöprövningsförordningen* klassas som anmälningspliktig, men där verksamheten hanterar farliga ämnen som ska tillståndsprövas enligt *Miljöbalken*. Länsstyrelsen kan ge mer information i det specifika ärendet.

### Kap 19 Kompletterande åtgärder till tillsynen

Länsstyrelsen bedömer att ackrediterade kontrollorgan inom vissa avgränsande områden kan vara en framkomlig väg att minska tillsynsbehovet och därmed frigöra kompetens till andra områden. Länsstyrelsen bedömer att ackrediterad kontroll av enskilda avloppsanläggningar är något som bör utredas vidare.

### Övrigt

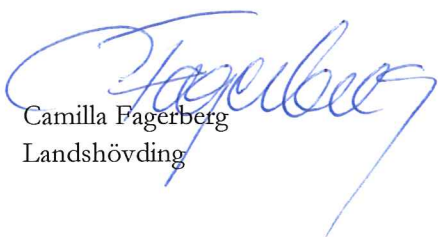
Länsstyrelsen tillstyrker att Mark- och Miljödomstolen övertar miljöbrottmål.


Länsstyrelsen anser att storleken på miljöstraffavgifterna (MSA) behöver ses över. Vissa av avgifterna är så låga så att de inte fyller sitt syfte.

Länsstyrelsen tillstyrker även en översyn av kap 29. Det är viktigt att systemet för åtalsanmälningar fungerar och att anmälningarna utreds och leder till domar. Det finns idag en uppgivenhet i och med att åtalsanmälningarna läggs ned vilket riskerar att urholka systemet. Länsstyrelsens handläggare som arbetar med miljöbalkstillsyn har i möte med miljöåklagare och polis diskuterat gemensamma rutiner i länet i syfte att nå ett bättre resultat.

Falun 2017-12-11

Representanter från Miljö-, Natur- och Rättsenheten har deltagit i yttrandet.

  
Camilla Fagerberg  
Landshövding

  
Anna Myrtin  
Funktionssamordnare miljötillsyn

