



LÄNSSTYRELSEN
HALLANDS LÄN

YTTRANDE

1 (6)

2017-12-13

500-6457-17

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkande Miljötillsyn och sanktioner SOU 2017:63

Ert dnr M2017/01714/Me

Länsstyrelsen i Hallands län har granskat betänkandet *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63) ur länsstyrelseperspektiv och vill anföra följande.

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Hallands län tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. I den mån länsstyrelsen har invändningar eller särskilt vill framföra synpunkter framgår det av nedanstående.

Allmänt

Utredningen bedöms vara väl genomarbetad, Den ger en korrekt bakgrund och beskrivning av dagens miljötillsyn med dess problem och möjligheter. Behovet av stärkt samverkan mellan myndigheter, en ökad tydlighet och bättre styrning/vägledning av tillsynsmyndigheterna är återkommande frågor. Mycket av det som utredningen lyfter fram borde redan idag vara på plats. Redan i förarbetena till miljöbalken lyftes samma frågor. Varför dessa inte har realiserats så som tänkt är viktigt att begrunda i det fortsatta arbetet. En ökad samverkan är nödvändig. Länsstyrelsens erfarenhet är att innan samverkan så småningom leder till operativa resultat är den resursslukande. Länsstyrelsen bedömer därvid 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.

Avsnitt 8, Den övergripande organisationen för miljötillsyn bör inte ändras

Länsstyrelsen delar bilden av att den övergripande organisationen inte bör ändras. Länsstyrelsen ser att det finns ett stort behov av arbetsro i tillsynsorganisationen. En genomgripande förändring av denna skulle riskera att över en längre tid motverka syftet med ändringen.

Avsnitt 9 Ett tydligare tillsynsbegrepp

Utredningens förslag avseende tillsynsbegreppet är i linje med hur länsstyrelsen redan nu arbetar och uppfattar terminologin. En viktig utgångspunkt är att tillsyn aldrig kan handla om mer än regelefterlevnad, det vill säga att tillsyn ej ska förväxlas med miljöstrategiskt arbete.

Avsnitt 10 Mer sammanhållen styrning av myndigheterna

Länsstyrelsen anser att det är viktigt med en sammanhållen tillsyn ur både miljö- och konkurrenssynpunkt. En nationell riskbaserad prioritering av tillsynen baserad på bl.a. uppföljning av miljökvalitetsmålen, EU-direktiv och miljökvalitetsnormer är viktigt för att ge miljötillsynen ett ökat genomslag.

Postadress	Besöksadress	E-post	Telefon
301 86 HALMSTAD	Slottsgatan 2	halland@lansstyrelsen.se	010-224 30 00

2017-12-13

500-6457-17

Utveckling av såväl regleringsbrev som tillsynsuppföljning kan utgöra verktyg för att nå dit.

Avsnitt 11 En tydlig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för tillsyn

Inom förorenade områden är det mycket angeläget att fördelningen av tillsynsansvaret blir mer ändamålsenlig och tydlig. Naturvårdsverket och Länsstyrelserna bör snarast ges i uppdrag att utreda tillsynsansvaret för nedlagda verksamheter eftersom dagens otydligheter kan leda till bristande effektivitet samt påverka vilken kompetensförsörjning som de olika myndigheterna ska ha.

Möjligheten att överlåta tillsyn uppåt, d.v.s. från kommun till länsstyrelse, bedömer vi har potential att bli ett mycket viktigt verktyg som med fördel kan användas när komplicerade förorenade områden går in i åtgärdsfas. Det är Länsstyrelsens önskan att det finns författningsstöd för att tillsynsavgiften, ifall sådan kan tas ut, tillfaller Länsstyrelsen efter sådan överlåtelse.

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

Det framgår av utredningen att det finns kritik både mot Naturvårdsverket och TOFR vad gäller deras tillsynsvägledande funktion.

Vad avser förbättrad samordning av tillsynen förslår utredningen två alternativ (s. 228 sista stycket).

1. Formalisera TOFR så att rådet ges ett tydligare uppdrag, struktur och finansiering.
2. Undanröja hinder mot samverkan genom att tydliggöra syftet med samverkan, skapa tydliga uppgifter för de samverkande myndigheterna och samtidigt ge ett handlingsutrymme för att bedriva och utveckla samverkan efter behov.

Utan att närmare redovisa för- och nackdelar med de båda förslagen förslår utredningen att TOFR läggs ner och att Naturvårdsverket får ett tydligare ansvar för att leda samordningen av tillsynen enligt miljöbalken.

Länsstyrelsen anser att en risk med utredningens förslag är att de övriga myndigheterna med tillsynsvägledningsansvar kommer att känna sig mindre berörda och därmed kan komma att minska sin tillsynsvägledning till länsstyrelserna jämfört med vad som sker idag. Länsstyrelsen i Hallands län har t.ex. ingen egen tillsyn inom jordbruk men ett tillsynsvägledningssansvar gentemot länets kommuner för frågor som rör jordbrukets miljöfarliga verksamhet. Länsstyrelsen är nöjd med den nuvarande tillsynsvägledning som ges från Jordbruksverket i dessa frågor. Om ansvaret läggs över på Naturvårdsverket att samordna de övriga statliga myndigheternas tillsynsvägledning är det mycket viktigt att det som idag fungerar tillfredsställande inte riskerar att försämrans genom en förändrad organisation.

Länsstyrelsen saknar ett resonemang kring det första alternativet som anges, nämligen att formalisera TOFR genom att ge rådet ett tydligare uppdrag. Det

2017-12-13

500-6457-17

kan inte uteslutas att ett tydligare mandat till TOFR skulle kunna gynna övriga statliga myndigheters medverkan i tillsynsvägledningsarbetet mer än förslaget att Naturvårdsverket genom samverkan med övriga myndigheter ska åstadkomma samma känsla för delaktighet och förståelse avseende vikten av tillsynsvägledning.

Länsstyrelsen erfar att Miljösamverkan Sverige har fört med sig stor nytta genom sina projekt. 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 Miljösamverkan Sverige. Länsstyrelsen ser gärna ett sådant deltagande, men endast i referensgrupper som rör delprojekt och där näringslivets kompetens tillför behövlig kunskap.

För att kunna ge bra tillsynsvägledning är det viktigt med egen tillsynserfarenhet inom det område där tillsynsvägledning efterfrågas. För sådana områden där länsstyrelserna inte har egen tillsyn instämmer länsstyrelsen med utredningens slutsats att det vore värdefullt om de centrala myndigheterna tar initiativ till en överenskommelse mellan den centrala myndigheten och länsstyrelsen om hur vägledningen ska gå till inom ett särskilt område, t.ex. hälsoskydd och enskilda avlopp.

Avsnitt 13 Insatser för att stärka professionen

Ett lagkrav på utbildning tydliggör behovet av utbildning och kan bidra till att höja statusen för yrket.

En centralt fastställd fort- och vidareutbildningsplan för miljötillsynspersonal är önskvärd. Vidare anser Länsstyrelsen att Naturvårdsverket i samverkan med övriga centrala myndigheter bör ges ansvar att genomföra utbildningar. Miljösamverkan Sverige bedöms också kunna bidra till ett nationellt utbildningspaket.

Inom miljötillsynen finns på den privata marknaden en del kortare utbildningar inom aktuella områden. Länsstyrelsens bild är att dessa har tillkommit som ett svar på att staten, genom centrala myndigheter, inte har tagit ansvar för fort- och vidareutbildning av tillsynspersonal. Kostnaderna för privata utbildningar är ofta mycket höga vilket starkt begränsar tillsynsmyndigheternas möjlighet till deltagande.

Vad gäller formuleringarna i 13.1.3 erinrar länsstyrelsen om att det finns personal som arbetar med tillsyn som har annan bakgrund än miljö- och hälsoskydd. T.ex. är det på länsstyrelserna vanligt att geologer arbetar med tillsyn av förorenade områden och biologer med tillsyn av områden som är skyddade enligt 7 kap. miljöbalken samt tillsyn av djur- och växtarter som är skyddade enligt balkens 8 kap. Det är viktigt att planer för fort- och vidareutbildning inkluderar alla balkens tillsynsområden.

Avsnitt 14 Ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna

En inriktning på fokusområden som beskrivs på sidorna 257 och 258 är en angelägen modernisering av tillsynen inom viktiga områden.

Enligt författningskommentaren till 26 kap. 4c § MB ska begreppet *skyldigheter som följer av dess tillsynsuppdrag* tolkas i vid bemärkelse. I detta ingår alla moment som ingår i kommunens tillsynsuppdrag enligt miljöbalken, även upprättande av tillsynsplaner och rapportering till centrala myndigheter. Länsstyrelsen anser att det i Naturvårdsverkets ansvar för samordningen av tillsynen bör ingå att ta fram dokument för hur en behovsutredning, tillsynsplanering, o.s.v. ska utformas. I likhet med vad som anges på s. 265 är detta generella frågor där det bör finnas styrande dokument från centralt håll. Vad gäller dessa frågor finns en tydlig koppling till förslaget i 16 kap. om möjlighet för länsstyrelsen att ingripa med föreläggande mot en kommun som inte sköter tillsynen samt till slutsatserna i utredningens 18 kap.

Länsstyrelsen välkomnar en ökad digitalisering av tillsynen och anser därvid att länsstyrelserna tidigt bör involveras i ett sådant utvecklingsarbete. Det är angeläget att säkerställa att digitaliseringen medför en effektivisering av tillsynsarbetet så att den tillgängliga tiden för tillsynen inte minskar.

Avsnitt 15 Tydligare regler om hur tillsynen ska planeras och genomföras

Länsstyrelsens erfarenhet är att samtliga kommuner i länet efter bästa förmåga försöker planera tillsynen utifrån risk för människors hälsa och miljön. Det är en svår uppgift vilket bidrar till att tillsynen varierar mellan kommuner och mellan länsstyrelser. Här har en nationell tillsynsstrategi ett viktigt tomrum att fylla. En svår fråga att hantera är i vilket tidsperspektiv risken ska bedömas. Det finns en fara i att alltför kortsiktigt beakta risken för en viss bransch eller ett visst område. Tillsyn har i sig ett egenvärde genom att skapa följsamhet för och tillit till regelverket. Regelbunden tillsyn upprätthåller hög regelefterlevnad. Effekten av fortsatt tillsyn kommer då inte nödvändigtvis att kunna påvisas i termer av ökad miljönytta. Inte desto mindre är regelbunden tillsyn, av t.ex. tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, viktig över tid.

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

Länsstyrelsen är tveksam till att kommunicera resultaten från uppföljningen till andra kommuner än den berörda och undrar vad det är tänkt att leda till. Naturvårdsverket har en nationell databas för kommunernas inrapporterade tillsynssiffror som alla, kommuner och länsstyrelser med flera, kan ta del av.

Avsnitt 17 En förbättrad uppföljning och utvärdering

Länsstyrelsen anser att principerna för uppföljning bör vara likartade inom olika tillsynsområden och att uppföljningen måste samordnas. Ytterligare vägledning från centralt håll beträffande hur uppföljningen ska genomföras bör tas fram, till exempel genom anvisningar för hur tillsynsvägledningsplanen ska se ut i detta avseende.

Avsnitt 18 Finansiering

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. 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 grundbultarna för att systemet med den decentraliserade tillsynen ska fungera i landet.

Länsstyrelsen ser inte att utnyttjande av miljöledningssystem i sig utgör grund för ett mindre tillsynsbehov eller sänkning av tillsynsavgift. Ett miljöledningssystem kan antas underlätta för verksamhetsutövaren att följa gällande regler. Det torde snarare och möjligen vara så att den som inte arbetar systematiskt med miljöfrågorna, kan kräva tillsyn utöver den som räknas fram i behovsutredningar varför det bör finnas möjlighet att ta ut avgift för tillsyn utöver det som är normen för respektive bransch. Att tillsyna miljöledningssystem kan i sig själv vara en mycket komplex och tidskrävande fråga som inte självklart kan anses falla inom det som dagens tillsyn har rutin på. I dag görs mycket av denna kontroll på annat sätt än tillsyn t.ex. genom verksamhetsutövarnas revisioner på sina certifierade system.

Avsnitt 19 Kompletterande åtgärder till tillsynen

I utredningen sägs att det bör vara den tillsynsvägledande myndighetens ansvar att ta ställning till vilka kompletterande åtgärder som är mest effektiva. Länsstyrelsens åsikt är att i många frågor är ett samlat nationellt grepp viktigt och resurseffektivt vid spridning av information. En annan viktig del vid informationsspridning är att involvera de verksamhetsutövare som är berörda av den aktuella informationen i ett tidigt skede för att kunna skapa och förmedla användbar information på ett sätt som fungerar för denna grupp.

Länsstyrelsen är positivt inställd till att utnyttja ackreditering i olika former som ett komplement till miljötillsynen. Länsstyrelsen ser det som särskilt intressant när en funktion ska säkerställas, t. ex. funktionen hos enskilda avlopp.

Avsnitt 20 Rätten att vara passiv

Rätten att vara passiv är en fråga som kräver ett samlat grepp från centrala myndigheten för att få genomslag, där vägledning och information till berörda aktörer är en viktig del oavsett om en informationsplikt för tillsynsmyndigheten lagstadgas eller ej.

Länsstyrelsen finner det svårt att fullt ut se konsekvenserna av utredningens förslag och hur en eventuell informationsskyldighet kommer att påverka tillsynsarbetet i praktiken. Det kan även diskuteras huruvida frågan bör utredas mer generellt och med hänsyn tagen till tillsyn även inom andra områden. Det kvarstår ett flertal frågetecken som enligt länsstyrelsens uppfattning behöver utredas närmare. Länsstyrelsen hade även gärna sett ett konkret författningsförslag, för att få en klarare bild av förslagets konsekvenser.

2017-12-13

500-6457-17

Länsstyrelsen anser att det föreligger svårigheter att avgöra när rätten att vara passiv eventuellt inträder samt att det finns en risk att denna bedömning hamnar på tillsynsmyndigheten att ta ställning till i ett allt för tidigt skede av tillsynsarbetet. Länsstyrelsen ser även att det kan bli svårt för verksamhetsutövaren att förhålla sig till tillsynsmyndighetens krav på information om myndigheten samtidigt informerar verksamhetsutövaren om att denne inte behöver följa kravet.

Avsnitt 23 Ett nytt 29 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen tillstyrker även en översyn av kap. 29 miljöbalken. Länsstyrelsen kan inte se att en särskild miljöstrafflag skulle tillföra någon fördel vad avser överskådlighet, läsbarhet eller i andra avseenden. I första hand bör straffbestämmelserna behållas i miljöbalken.

Avsnitt 24 Effektivare miljöbrottsbekämpning genom bättre samverkan

Det är bra om Åklagarmyndigheten tillsammans med Polismyndigheten och länsstyrelserna får i uppdrag att utveckla samverkan mot miljöbrottsligheten, samt att identifiera branscher som erfarenhetsmässigt är särskilt utsatta för miljöbrottslighet och förslå branschspecifika åtgärder. Länsstyrelsen Halland ingår sedan länge i ett miljöbrottsnätverk (samverkansgrupp) tillsammans med Länsstyrelsen Västra Götaland, Polisen, Åklagarmyndigheten samt kommunrepresentanter från Halland och Västra Götaland.

Länsstyrelsen tillstyrker att MMD övertar miljöbrottmål och gör även bedömningen att det skulle medföra en samsyn samt större förståelse och kunskap rörande denna typ av brottmål inom rättsväsendet, vilket inte är fallet idag.

I detta ärende har förutom beslutande landshövding Lena Sommestad och föredragande miljöhandläggare Lotta Schurmann, även miljövårdsdirektör Per Leander, länsjurist Anna-Maria Lindfjord och naturvårdshandläggare Ingrid Oom deltagit.

Lena Sommestad

Lotta Schurmann

Detta yttrande har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.