



Emma Willaredt
Miljö- och samhällsbyggnadsavd.
Telefon 010-22 36 300
emma.willaredt@lansstyrelsen.se

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

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

Miljö- och energidepartementet har översänt betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63) till Länsstyrelsen för synpunkter.

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker de flesta av utredningens förslag och håller med utredningen i merparten av dess resonemang.

Vi anser att den del i förslaget som är viktigast för miljötillsynens utveckling och effektivisering är frågan om den sammanhållna strategiska styrningen. Förslaget om framtagande av en nationell tillsynsstrategi är särskilt viktigt. Om styrningen blir bra och tydlig, och kopplas ihop med en bra uppföljning kommer förutsättningarna för miljötillsynen att förändras i en positiv riktning. Vi saknar konkreta förslag på hur styrningen ska genomföras.

Utredningen pekar också ut samverkan som viktig och avgörande i många av sina resonemang, vilket vi håller med om. En väl fungerande samverkan behöver ha tydliga mål att samverka kring, vilket ytterligare lyfter vikten av en tydlig styrning av tillsynen.

Förutsättningar för strategiskt arbete vad gäller tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning, samverkan och digitalisering är dock en god resurssättning. För Länsstyrelsen är därför de delar av utredningen som rör finansieringen av tillsynen särskilt viktiga.

Länsstyrelsens synpunkter

ALLMÄNT

Utredningen är i stora delar väl genomarbetad och ger en bra beskrivning av dagens miljötillsyn med dess problem och möjligheter. Länsstyrelsen är generellt positiv till utredningen och förslagen. I vissa delar anser vi att utredningen är väl försiktig och kunde gått längre och kommit med mer offensiva förslag.



Vi saknar resonemang och förslag på hur den ”gröna tillsynen” (tillsyn av skyddade områden såsom naturreservat, strandskydd, biotopskydd m.m.) kan stärkas och effektiviseras. Vi saknar också resonemang kring hur tillsyn med anknytning till kulturmiljöområdet ska utvecklas och effektiviseras. Dessa frågor blir aktuella bland annat i avvägningen mellan olika intressen i arbete med vattenkvalitet och biologisk mångfald.

KAP 8, DEN ÖVERGRIPANDE ORGANISATIONEN FÖR MILJÖTILLSYN BÖR INTE ÄNDRAS

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att den övergripande organisationen inte bör ändras, och att den nuvarande organisationen har förutsättningar för en effektiv tillsyn. Däremot finns det åtgärder som rör fördelning av tillsynsansvar inom nuvarande ramar som skulle kunna leda till större effektivitet. Frågan om kommunernas olika möjlighet att bedriva en effektiv tillsyn är intressant. Det är en utmaning för små kommuner att både rekrytera och bibehålla kompetens. En större kritisk massa av inspektörer vid varje tillsynsmyndighet minskar sårbarheten. Utredningen borde ha gett mer långtgående förslag på vad som är den minsta storlek på en organisation som utövar tillsyn, som komplement till de åtgärder som föreslås för att stärka tillsynsmyndigheterna

KAP 9, ETT TYDLIGARE TILLSYNSBEGREPP

Länsstyrelsen tillstyrker att tillsynsbegreppet definieras enligt utredningens förslag 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 otydlig. Att tillsyn likställs med operativ tillsyn skulle göra att miljöbalkens tillsynsbegrepp bättre stämmer överens med tillsynsbegreppet i andra lagstiftningar, men också med vad verksamhetsutövare och allmänhet uppfattar att tillsyn är.

En viktig utgångspunkt är att tillsyn aldrig kan handla mer än om regelefterlevnad, det vill säga att tillsyn inte ska förväxlas med miljöstrategiskt arbete. Dessutom innebär ett förtydligande av tillsynsbegreppet också ett förtydligande av uppföljning och utvärdering av tillsynen. Värt att notera är att det inom delar av miljöbalken ofta inte finns någon utpekad verksamhetsutövare att rikta tillsynen mot, i vart fall inte initialt. Tydligast är detta för skyddade områden, där tillsynen i inledningsvis snarare 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 också innefattar uppsikt.



Utredningen lyfter fram tillsynens betydelse för tillämpningen av miljöbalken och för miljömålssystemet. Frågan om tillsyn inom kulturmiljöområdet och samverkan med andra lagrum behöver därför utvecklas för att i framtiden möta lagstiftningens såväl som miljömålen övergripande mål och syften. Kulturmiljön faller av olika anledningar utanför i tillsynsarbetet samtidigt som kulturmiljöns värden utgör en väsentlig del i såväl miljöbalken som miljömålen och arbetet för en hållbar utveckling.

KAP 10, EN MER SAMMANHÅLLEN STYRNING AV MYNDIGHETERNA

Länsstyrelsen håller med om utredningens slutsatser att det finns behov av en mer sammanhållen styrning av miljötillsynen. Vi tycker att miljötillsynen ändå överlag utförs effektivt och rättssäkert, trots den omfattande decentraliseringen med 21 länsstyrelser och 290 kommuner. Men med en mer sammanhållen styrning kan vi nå längre. En nationell riskbaserad prioritering av tillsynen är viktigt för att ge miljötillsynen ett ökat genomslag. En sådan prioritering måste baseras på bland annat miljö kvalitetsmålen, EU-direktiv och miljö kvalitetsnormer, och inte minst på en utvecklad uppföljning av den miljö tillsyn som bedrivs idag.

I det här kapitlet saknar Länsstyrelsen konkreta förslag från utredningen på hur styrningen ska genomföras. Vi håller med om resonemangen om att både regleringsbrev och uppföljningen av miljö tillsynen behöver utvecklas.

KAPITEL 11, EN TYDLIG OCH ÄNDAMÅLSENLIG FÖRDELNING AV ANSVARET FÖR TILLSYN

11.1

Länsstyrelsen håller i stort sett med om utredningens slutsatser om att inga förändringar i fördelning av ansvaret behöver göras. Vi håller också med om att det är viktigt att utreda ansvaret för tillsynen när det gäller nedlagda verksamheter som idag inte är tillståndspliktiga. Det är viktigt att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att samråda med länsstyrelserna för att ge förslag till ansvarsfördelningen.

11.2

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att tillsyn ska kunna överlåtas från kommun till länsstyrelse. Detta är särskilt viktigt om komplexa förorenade objekt får kommunen som tillsynsmyndighet. Möjligheten att flytta tillsynen från kommunen kan också ge samordningsvinster när det finns flera objekt som länsstyrelsen har tillsyn över i anslutning till kommunens tillsynsobjekt. Då blir tillsynen mer enhetlig och effektiv inom ett avgränsat område.

11.3

Länsstyrelsen tycker att det inte bör krävas särskilda skäl för att överlåta tillsyn enligt miljöbalken när länsstyrelsen och kommunen är överens om



överlåtelsen. Tillsynen skulle kunna vara mer flexibel och anpassas mer efter uppkomna situationer om detta inte är ett krav. Vi önskar att processen att ta över och lämna tillbaka tillsyn ska vara smidig. Och att det finns författningsstöd för att tillsynsavgiften, ifall sådan kan tas ut, tillfaller länsstyrelsen för de övertagna objekten.

En fråga som inte berörs i utredningen och som vi saknar är hur tillsynsmyndigheter enklare kan komma överens om tillsynsansvar när objekt delas av administrativa gränser, till exempel länsgräns och kommungräns.

KAPITEL 12, EN BÄTTRE SAMVERKAN FÖR EN MER EFFEKTIV OCH ENHETLIG TILLSYN

12.4.1

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ned och att Naturvårdsverket får en tydligare roll som samlande miljömyndighet i samverkan med andra tillsynsvägleddande myndigheter.

Dialogen mellan myndigheterna är viktig för att utveckla miljötillsynen i dess relation till kulturmiljöområdet. Detta kan också bidra till att lösa målkonflikter mellan sakområden. Naturvårdsverkets har ett samordnande ansvar för miljöbalkens område. Deras förmåga att hantera kulturmiljöns värden, självständigt eller i nära samverkan med Riksantikvarieämbetet, fyller därför en viktig funktion för miljötillsynen i dess koppling till kulturmiljöområdet.

12.5

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att Miljösamverkan Sverige bör tillföras en robust finansiering.

Utredningen menar att Miljösamverkan Sverige är av avgörande betydelse för en effektiv och enhetlig tillsyn men att Miljösamverkan inte bör formaliseras. En stor nackdel med en verksamhet som inte är formaliserad 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. Verksamhetsplanen har därför inte alltid utgått från länsstyrelsernas främsta önskemål och behov. Den nytta som Miljösamverkan Sverige har fört med sig har framförts i flera utredningar. En långsiktig finansiering oberoende av sakanslag är helt nödvändig för att Miljösamverkan Sverige ska kunna bidra långsiktigt i arbetet med en effektiv och enhetlig tillsyn.

12.6

Länsstyrelsen håller med om att en ökad samverkan mellan kommuner kan ge en ökad effektivitet. Att länsstyrelserna får uppdrag att förhandla fram samverkan mellan kommuner kan vara bra. Det är dock en tids- och resurskrävande process som kräver att resurser följer med uppdraget och att



det tydliggörs vilket mandatet är. Som för utredningen om livsmedelskontroll bör man kunna ange det minst antalet personer som utgör en tillräckligt stor grupp för att kunna bedriva effektiv tillsyn och behålla kompetens. En sådan roll bör samordnas med genomförandet av motsvarande förslag som handlar om livsmedelskontrollen. Förbättrade förutsättningar för kommunal samverkan tror vi även, på sikt, har en gynnsam effekt på kommunernas förutsättningar för att säkerställa tillgången till andra kompetenser inom miljöområdet, såsom ekologisk kompetens, arkitektkompetens och antikvarisk kompetens.

12.7

Utredningen föreslår en ökad samverkan mellan tillsynsmyndigheterna och näringslivet. Länsstyrelserna ser gärna en sådan samverkan, till exempel inom Miljösamverkan Sverige, men endast i referensgrupper som rör delprojekt och där näringslivets kompetens tillför behövlig kunskap.

KAP 13, INSATSER FÖR ATT STÄRKA PROFESSIONEN

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag i stort, men saknar helt resonemang och förslag som rör ”grön tillsyn”, tillsyn av vattenverksamheter och tillsyn med anknytning till kulturmiljö.

En fastställd fort- och vidareutbildningsplan för miljötillsynspersonal är önskvärd, men ytterligare insatser krävs. Vi anser att Naturvårdsverket i samverkan med övriga centrala miljömyndigheter också bör ges ett ansvar att genomföra utbildningar. Miljösamverkan Sverige kan också vara delaktig i ett nationellt utbildningspaket, om resurser för detta tillförs. Som jämförelse och gott exempel kan nämnas Boverket som tillhandahåller kurser och utbildningar för länsstyrelser och kommuner.

Ett problem för erfarna handläggare och inspektörer är att de kurser som erbjuds ofta är 1-2 dagar och sällan går på djupet. I kombination med grundläggande nationell utbildning inom tillsynsmetodik och tillsynsfrågor bör det inom akademien finnas kurser som innebär fördjupning inom olika branscher/områden. Detta skulle stärka professionen och göra den mer attraktiv.

KAP 14, ETT BÄTTRE STÖD FRÅN TILLSYNSVÄGLEDANDE MYNDIGHETER

14.3

Länsstyrelsen tillstyrker framtagandet av en nationell tillsynstrategi.

14.4

Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget att ta fram mål för digitalisering av miljötillsynen. Miljötillsynen utförs till största delen av länsstyrelserna och kommunerna. Detta innebär att data inom området till största delen samlas in



eller produceras av dessa myndigheter att de aktivt får finnas med i framtagandet av målen för digitaliseringen. Enligt vår erfarenhet är digitaliseringsprocesser resurskrävande vad avser tid, kompetens och faktiska kostnader för tekniska lösningar. Det är därför viktigt att både Naturvårdsverket som ges ansvar för att ta fram målen, och länsstyrelser och kommuner som är praktiskt berörda tilldelas resurser för att genomföra digitaliseringen.

14.5

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Naturvårdsverket och Miljösamverkan Sverige utvecklar ett system med nationella branschexperter.

KAP 15, TYDLIGARE REGLER OM HUR TILLSYVEN SKA PLANERAS OCH GENOMFÖRAS

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att tillsyven ska vara riskbaserad, att en metod för detta ska tas fram och att tillsynsmyndigheterna ska ta hänsyn till den nationella tillsynsstrategin. Det är viktigt att det görs ett samlat arbete med den nationella tillsynsstrategin och metodik för riskbedömning av tillsyven och tillsynsplanering. Och att arbetet med uppföljning av tillsyven vävs in i detta arbete också.

KAP 16, EN MÖJLIGHET ATT INGRIPA MOT EN KOMMUN SOM INTE SKÖTER SITT TILLSYNSUPPDRAG

16.1

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa en bestämmelse som ger länsstyrelsen befogenhet att förelägga en kommun som inte uppfyller de skyldigheter som följer av tillsynsuppdraget att avhjälpa bristerna. Förslaget innebär en möjlighet att agera som har saknats i samband med uppföljningen som Länsstyrelsen gör av kommunernas tillsyn. Förslaget kunde ha varit tydligare och kraftfullare med förslag på att ge länsstyrelserna möjlighet att ta över tillsyn i fall där kommunens saklighet och opartiskhet kan ifrågasättas.

16.2

Idag sker ingen direkt uppföljning av länsstyrelsernas tillsyn annat än i generella enkäter och utredningar. En genomlysning och återkoppling av några av/alla länsstyrelsernas tillsynsverksamhet på samma sätt som länsstyrelserna gör av kommunernas skulle vara utvecklande. Den skulle kunna ge både underlag till en tillsynsstrategi och samtidigt utveckla länsstyrelsernas tillsyn. Vilket i sin tur skulle få följd effekter på länsstyrelsernas vägledning till kommunerna.



KAP 17, EN FÖRBÄTTRAD UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING

17.2

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om Länsstyrelsens uppföljning av kommunernas tillsyn. Förslaget bör kompletteras med en bestämmelse i miljötillsynsförordningen om att Länsstyrelsernas tillsynsvägledningsplaner ska innehålla uppgifter om hur kommunernas tillsyn avses följas upp.

17.3

Länsstyrelsen håller med utredningen om att det är viktigt med en förbättrad uppföljning och utvärdering. Vi är däremot tveksamma till förslaget att samtliga centrala myndigheter ska utveckla sitt eget arbete för uppföljning och utvärdering inom respektive ansvarsområde. Vi anser att principerna för uppföljning och utvärdering 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 som både bedriver egen tillsyn och följer upp kommunernas tillsyn bör delta i uppbyggnadsarbetet av ett nytt uppföljningssystem.

KAP 18, FINANSIERINGEN

18.3

Länsstyrelsen håller med utredningen om de bedömningar som förs fram angående finansieringen av miljötillsynen. Särskilt välkomnas en översyn av finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn enligt balken. Länsstyrelserna bör ha möjlighet att använda både fast avgift och timtaxa. Det är mycket viktigt att det är samma förutsättningar för finansiering av tillsyn, oavsett om den bedrivs av länsstyrelse eller kommun. Efter en översyn är det viktigt att kostnaderna och intäkterna för tillsynen följs upp, så att länsstyrelserna har möjlighet att redovisa för den motprestation i form av tillsyn som kan förväntas.

Som exempel på när timbaserad tillsynsavgift skulle behöva användas är vid tillsynsarbete rörande förorenade områden. Där skulle länsstyrelsen behöva ta ut timbaserad tillsynsavgift av fler än de som i stunden är ansvariga enligt 10 kap MB. Det vill säga ta ut avgift i samband exploatering eller vid krav på inledande undersökningar av ett misstänkt förorenat område. När det gäller tillsyn över förorenade områden sker mycket tillsynsarbete innan området är konstaterat förorenat och tillsynen kan anses utgå från 10 kap. miljöbalken. I enlighet med principen om att en tillsynsavgift motsvaras av en motprestation från tillsynsmyndigheten, och vice versa, bör alltså även detta arbete motsvaras av en tillsynsavgift.



De tillsynsavgifter som länsstyrelserna tar ut bör tillfalla länsstyrelserna, för att på så sätt ge mer incitament till att ta ut tillsynsavgifter och för att öka möjligheterna att arbeta med tillsyn.

För tillsynsvägledning måste resurser sättas av i särskild ordning när avgifterna tydligare ska spegla tillsynsinsatserna. Jämfört med de resurser som avsätts idag och i skenet av tillämpning och införande av en nationell tillsynsstrategi måste resurserna öka jämfört med dagens nivå.

I utredningen saknas resonemang om hur finansieringen av den gröna tillsynen ska lösas. Länsstyrelsen anser att man också bör se över möjligheten att ta ut tillsynsavgifter för denna tillsyn, som också är kraftigt underfinansierad.

18.5

Länsstyrelsen delar inte utredningens slutsats att miljöledningssystem skulle kunna vara skäl för att sätta ned tillsynsavgiften. Vi ser en fara i att ge miljöledningssystemet för stor vikt i resonemangen kring vad som skulle kunna vara en parameter i tillsynsmyndighetens bedömning av tillsynsbehovet. Det som egentligen lyfts fram i utredningen är det systematiska arbetet. Enligt vår erfarenhet finns det många andra faktorer som skulle kunna påverka tillsynsbehovet minst lika mycket, till exempel kvalitetssäkringssystem, personliga egenskaper hos miljöansvarig på företaget och inställningen hos företagets ledning.

KAP 19 KOMPLETTERANDE ÅTGÄRDER TILL TILLSYNEN

19.3

Länsstyrelsen håller med utredningen om att ackreditering kan bidra till att minska tillsynsbehoven inom vissa väl avgränsade områden. Ackrediterad kontroll av enskilda avloppsanläggningar skulle kunna vara ett sådant avgränsat område som bör utredas vidare.

KAP 21, VILKEN SANKTION SKA VI VÄLJA

21.4.1

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att göra en översyn av 29 kapitlet i miljöbalken.

När det gäller åtgärder för en effektivare miljöstraffrätt bör det även utredas om det är möjligt att använda miljöstraffavgifter för brott mot villkor i beslut som rör skyddade områden (områden skyddade enligt 7 kap. miljöbalken).



KAP 25, STÄRKT KOMPETENS I DOMSTOLARNA FÖR HANTERING MILJÖBROTTMÅL

Länsstyrelserna tillstyrker utredningens förslag att åtal ska väckas hos de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar.

I den slutliga handläggningen av detta ärende har vikarierande landshövding Anneli Wirtén beslutat och avdelningschef Emma Willaredt varit föredragande. I ärendet har också enhetscheferna Malin Lund och Gustav Enander deltagit.

Anneli Wirtén
vikarierande landshövding

Emma Willaredt
avdelningschef

Kopia till

Anneli Wirtén

Miljö- och samhällsbyggandsavdelningen (Anna Wastesson, Gustav Enander, Carl-Johan Sanglert)

Naturavdelningen (Per Hallerstig, Malin Lund)

