

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

BETÄNKANDET MILJÖTILLSYN OCH SANKTIONER

SOU 2017:63

(Dnr M2017/01714/Me)

SAMMANFATTNING

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att övervägande andel av betänkandets förslag är bra och kommer att öka kvaliteten och effektiviteten på miljötillsynen. Bland betänkandets förslag anser länsstyrelsen att följande är särskilt fördelaktiga:

- *Avsnitt 8.4:* Tydligare och mer samlad statlig styrning.
- *Avsnitt 10.4:* Det behövs en helhetssyn avseende balansen över miljötillsynsmyndigheternas insatser inom olika tillsynsområden.
- *Avsnitt 11.2.1:* Fördela tillsynsansvaret i de fall där flera tillsynsmyndigheter är ansvariga för samma objekt.
- *Avsnitt 11.2.2:* Det behövs en tydligare ansvarsfördelning avseende förorenade områden.
- *Avsnitt 11.3:* Länsstyrelsen bör kunna ta över tillsynsansvaret från en kommun.
- *Avsnitt 16.1:* Länsstyrelsen bör få befogenhet att förelägga en kommun som inte uppfyller sina skyldigheter.
- *Avsnitt 18.2:* Myndigheterna bör tillföras tillräckliga resurser genom exempelvis att principen ”förorenaren betalar” följs i högre grad.
- *Avsnitt 18.3:* Finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken bör ses över och länsstyrelserna bör tillföras medel som motsvarar behovet av tillsyn, tillsyn som inte kan avgiftsfinansieras samt tillsynsvägledning.



Länsstyrelsen vill i synnerhet framhålla att sistnämnda två punkter är viktiga för att miljötillsynen ska tillgodoses på ett tillfredsställande sätt för att de nationella miljömålen ska kunna uppnås.

Det finns emellertid flera avsnitt i utredningen som länsstyrelsen anser bör utredas ytterligare för att få en optimal verkan. Det gäller framför allt insatserna avseende professionen enligt *avsnitt 13*, den nationella miljötillsynsstrategin enligt *avsnitt 14* och riskbedömning enligt *avsnitt 15*. Vidare fäster utredningen stor vikt vid samverkan. Länsstyrelsen anser att samverkan är bra, exempelvis är Miljösamverkan en bra plattform. Emellertid ska samverkan ske i skälig omfattning och enligt ett tydligt syfte för att vara resurseffektivt.

SYNPUNKTER PÅ BETÄNKANDET

För delar ur remissen som inte behandlas nedan har Länsstyrelsen i Kronoberg inga synpunkter och tillstyrker dessa.

Mycket av det som lyfts fram i utredningen som bland annat organisation för miljötillsyn, styrning av myndigheter för miljötillsyn, fördelning av tillsynsansvar, stöd från tillsynsvägläddande myndigheter och samverkan borde redan varit på plats. Länsstyrelsen anser att det kan ifrågasättas varför det redan inte har blivit så och om förslag på tydliggörande skrivningar kommer att ändra på det. Det länsstyrelsen vill lyfta fram är ordet "miljötillsyn" och att det finns ett behov av att definiera innebörden av detta. Länsstyrelsen tolkar begreppet som att det avser både miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och "grön tillsyn" så som tillsyn över naturskyddade områden, fridlysta arter och människors friluftsliv. Det är oklart om utredningen tolkar begreppet på samma sätt. Länsstyrelsen anser att det är mycket viktigt att all miljötillsyn ingår i förslagen.

Länsstyrelsen anser att en ändring av miljöbalken 16 kap. 1a § enligt *avsnitt 1.1*, ger en bra ny forumregel.

Majoriteten av kommunerna i Kronobergs län är små och de branscher som berörs varierar liksom taxan för miljötillsyn, dessutom kan personalomsättningen vara hög och det kan vara svårt för vissa kommuner att bibehålla och rekrytera den kompetens som behövs. Länsstyrelsen anser därav att förslaget enligt *avsnitt 8.4* avseende organisationsstrukturen är bra, såvida länsstyrelsernas tillsyn täcks av tillräckliga resurser. Miljötillsynen riskerar annars att bli oförändrad.

Angående *avsnitt 9.2* är det lämpligt med ett förtydligande i lagstiftningen och länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag. Länsstyrelsen anser att det är bra att frågan lyfts och att det definieras att tillsyn alltid syftar till

efterlevnad av lagstiftningen samt att tillsynen särskiljs från det strategiska arbetet. Föreslagen ändring av 26 kap. 3 a och 4 sista stycket är bra och ger ett lämpligt utrymme för flexibilitet. Gällande 26 kap. 4 a-c § kan det vara lämpligt att förtydliga att tillsynsvägledningen inte ska gälla i ett enskilt fall och inom ramen för ett ärende som går att överklaga till Länsstyrelsen som andra instans. Frågan om rådgivning inom ramen för tillsynsvägledning väcker nämligen ofta frågor om hur specifik denna får vara. Det kan bli komplext i ett enskilt fall om tillsynsvägledningen av länsstyrelsen har varit mycket specifik. Vid ändring i lagstiftningen är det därför bra att tillämpliga delar förtydligas, förslagsvis skulle ett tillägg med ordalydelsen ”på ett övergripande plan” kunna göras i 26 kap. 4 a § miljöbalken.

Länsstyrelsen instämmer i förslaget enligt *avsnitt 10.4*, särskilt avseende balans inom insatser för olika tillsynsområden. Länsstyrelsen anser att det finns förbättringspotential i hela kedjan, från uppdragsstart till uppföljning. Länsstyrelsen får många och varierande uppdrag, vanligtvis med kort varsel. Svårigheter uppstår ibland för att utföra uppdragen på ett bra sätt och samtidigt använda tilldelade resurser optimalt. En bättre samordning och uppföljning av olika uppdrag bör leda till bättre kvalitet på uppdragen och bättre samverkan mellan så väl myndigheter som avdelningar inom tillsynsmyndigheten. Det är också fördelaktigt att samordning sker på regeringsnivå för att underlätta för tillsynsmyndigheterna. Således blir samordningen enhetlig och tillsynsmyndigheten behöver inte lägga tid på att utreda huruvida andra potentiella uppdrag berör det aktuella uppdraget.

Vad gäller *avsnitt 11.1* anser länsstyrelsen att det är viktigt att ju större miljöpåverkan en verksamhet ger upphov till desto viktigare är det med ett tillstånd. Länsstyrelsen är därav enig med utredningen att det inte finns en anledning att ändra fördelningen av ansvaret för pågående verksamheter i nuläget. För de tillståndsobjekt där det är befogat med mindre tillsyn kan tillsynen istället överlåtas till aktuell kommun. Länsstyrelsen anser att det är positivt att tillsynen i högre grad ska samordnas enligt *avsnitt 11.2.1* samt principen ”ett objekt – en tillsynsmyndighet”, då det idag exempelvis kan uppstå förvirring när verksamhetsutövare tillsynas av flera tillsynsmyndigheter i olika frågor. Vidare kan en samordnad tillsyn leda till en mer resurseffektiv tillsyn. Fortsättningsvis vill länsstyrelsen särskilt framhålla vikten av en tydligare ansvarsfördelning vid förorenade områden enligt *avsnitt 11.2.2*. I nuläget förekommer det i många fall tveksamheter över vem som är rätt tillsynsmyndighet, vilket är olämpligt. Länsstyrelsen anser att föreliggande problematik måste lösas. Otydlig ansvarsfördelning kan i vissa fall leda till att tillsyn riskerar att utebli, vilket kan vara mycket problematiskt avseende risk för människors hälsa och miljön. Den oklara ansvarsfördelningen resulterar också i att utredningen av vilken tillsynsmyndighet som gäller i vissa fall är omständlig. För att kunna avgöra

vem som har tillsynen över nedlagda verksamheter behövs i många fall gamla produktionsuppgifter. Det varierar huruvida dessa uppgifter finns att tillgå och det kan vara mycket tidskrävande att söka efter uppgifter. Ibland finns exempelvis endast muntliga uppgifter att tillgå och rättssäkerheten kan därav i en del fall ifrågasättas. Således kan tillsynsmyndigheten också variera för liknande objekt beroende på vilka uppgifter som finns. En annan aspekt i sammanhanget är att nuvarande lagstiftning kan leda till ytterligare oklarheter avseende vilken tillsynsmyndighet som gäller, om koder som styr tillståndsplikten ändras. Att bedöma tillsynsmyndighet för samma objekt flera gånger och att tillsynsmyndigheten kan variera över tiden är inte rimligt. Länsstyrelserna och Naturvårdsverket bör i enlighet med utredningens förslag, omgående utreda ansvarsfördelningen vid nedlagda verksamheter. Länsstyrelsen är positiv till att kunna överlåta tillsyn från en kommun till länsstyrelsen via samråd enligt *avsnitt 11.3*. Grundparametrarna för ett överlåtande behöver dock definieras ytterligare, till exempel vad som definieras som en hög risk och vad som är ett komplext objekt. En annan aspekt är ansvarsfördelningen, om det för en viss verksamhet inte finns tillräcklig kompetens på varken kommun eller länsstyrelse. Länsstyrelsen anser att det behöver fastställas vilken tillsynsmyndighet som då har det yttersta ansvaret för att objektet ska tillsynas. Vad gäller förorenade områden anser länsstyrelsen att det är mer motiverat att ändra lagstiftningen för att fördela tillsynsansvaret på ett annat sätt. En sådan fördelning ger mindre utrymme till oklarheter och ansvaret för miljömässigt riskabla objekt tilldelas staten utan ett samrådsförfarande.

Samverkan behandlas i *avsnitt 12* och länsstyrelsen anser att det är viktigt med samverkan enligt utredningens definition. Det är dock ingen vedertagen definition utan samverkan kan ha olika betydelse, precis som utredningen beskriver. Om samverkan ska användas som begrepp bör det preciseras vad det innebär för att budskapet ska nå fram, exempelvis om det enbart är att lösa definierade problem. Det kan vara bra att syftet tydliggörs i miljöbalken enligt *avsnitt 12.3*, det behöver dock inte nödvändigtvis innebära att effekten blir långsiktig vad gäller till exempel kommunsamverkan. Länsstyrelsen instämmer i att om aktörer samverkar avseende miljötillsyn krävs det att samverkan utförs enligt ett tydligt syfte för att det ska vara effektivt. Samverkan bör utgå från ett behov och en bedömning utifrån vilka forum som redan finns. Enligt utredningen är Miljösamverkan samt de regionala organen framgångsfaktorer och att dessa bör utvecklas. Länsstyrelsen håller med om att Miljösamverkan Sverige är en bra plattform för effektivare och mer enhetlig tillsyn och håller med om att en formalisering inte skulle vara en gynnsam utveckling. Det är viktigt att lyfta fram att det behövs resurser för arbete över tiden. En aspekt att ta upp är att ansvaret mellan olika tillsynsvägledande myndigheter och organ behöver definieras för att arbetet ska bli så bra som möjligt samt för att undvika dubbelarbete. Det kan idag

uppstå oklarheter i ansvarsfrågan, länsstyrelsen anser således att tillsynsvägledningen bör samordnas med en tydlig ansvarsfördelning mellan organen och länsstyrelsen, likt förslaget enligt *avsnitt 12.4.2*. Om behovet av kommunsamverkan ska utredas enligt *avsnitt 12.6* kan det samtidigt undersökas huruvida identifierat behov redan hanteras andra forum. I vissa fall kan det möjligtvis räcka med att kommunen kontaktar relevant tillsynsvägledande myndighet, särskilt om de tillsynsvägledande myndigheterna samordnas bättre i enlighet med utredningens förslag. Fortsättningsvis, anser länsstyrelsen att uppdraget enligt *12.6* behöver preciseras noggrant för att få en bra effekt. Exempelvis bör det beaktas vilken typ av bakgrund en förhandlingsperson ska ha. Gällande *avsnitt 12.7*, så instämmer länsstyrelsen i att dialog med näringslivet är viktig. Myndigheternas ansvar för vägledning och tillsyn och gällande lagstiftning måste vara det som styr tillsynen.

Om det införs krav på relevant utbildning och erfarenhet enligt *avsnitt 13.1.1* anser länsstyrelsen att det är mycket viktigt att det är noggrant utrett och fastställt vilken typ av kompetens som krävs. Det är också viktigt att fastställa om det är individ- eller organisationsnivå det handlar om avseende *avsnitt 13.1.2* samt *13.1.3*. Det finns en stor variation av så väl yrkesuppgifter inom miljötillsyn som anställdas bakgrund, således är det olämpligt om krav uppsätts som inte ger utrymme för den flexibilitet som krävs. Yrkesuppgifter varierar också mellan län. Exemplifierat har Kronoberg ett stort behov av kompetens inom glasbruk, vilket är tämligen unikt. Vidare bör det fastställas vilka konsekvenser som uppstår om en anställd inte motsvarar uppsatta kriterier. Detta gäller i synnerhet om krav ställs på personlighet och bemötande, vilket är komplext att utvärdera. I nuläget kan det vara svårt att hitta relevanta utbildningar för sammanhanget. Länsstyrelsen är därav positiv till att det ställs krav på relevant utbildning och kompetens samt fort- och vidareutbildning ur det avseendet att det ger incitament till att fler utbildningar ska bli tillgängliga. Länsstyrelsen är också positiv till att Naturvårdsverket får ansvaret för dessa frågor.

En nationell miljötillsynsstrategi enligt *avsnitt 14.3* kan vara positivt och kan medverka till en mer enhetlig tillsyn. Det kan dock vara svårt att få genomslag om strategin formuleras svävande. Målen och strategin behöver vara konkreta och definierade så att myndigheter kan arbeta emot dem. Det finns idag tydliga exempel på strategier som är diffusa, vilket resulterar i tidskrävande insatser hos myndigheter utan att arbetet följs upp på ett bra och givande sätt. Ett tillvägagångssätt måste tas fram så att det inte blir komplext. Gällande *avsnitt 14.4* anser länsstyrelsen att det är bra och viktigt med en samordnad digitalisering. Digitalisering av tillsynen är positivt men det måste beaktas att det är resurskrävande att ta fram nya system. Det krävs ett gediget arbete för att fastställa huruvida en sådan investering är lönsam

och effektiviserar tillsynsmyndigheternas arbete. I synnerhet om en digital lösning ska omfatta hela tillsynsprocessen. Det behöver således utredas om digitaliseringen ska omfatta all tillsyn eller vissa delar, hur mycket resurser som ska läggas och för vilka det ska vara ett hjälpmedel. Länsstyrelsen anser att det krävs ett tydligt preciserat syfte för digitaliseringen och att det utreds noggrant vilken typ av behov som faktiskt finns och hur tillsynsmyndigheterna vill arbeta. Det kan finnas olika bilder av vilket behov som finns och det är viktigt att alla behov lyfts fram. Länsstyrelsen bör få medverka i arbetet med framtagandet av mål och en plan i enlighet med förslaget. Vidare avseende *avsnitt 14* anser länsstyrelsen det kan vara positivt med branschexperter enligt *14.5*. Länsstyrelsen anser att behovet finns inom vissa branscher, det behöver dock utredas ytterligare för optimal effekt. Det bör exempelvis fastställas vem experten ska företräda, hur de ska användas och legitimitet i sammanhanget. Branschexperten får mycket krav på sig, särskilt om dess titel är "expert". En annan yrkestitel kan vara lämpligt, exempelvis branschsamordnare.

Länsstyrelsen anser att förslaget enligt *avsnitt 15.1.2* är lämpligt, det ger dock utrymme för många oklarheter. Det framgår inte hur komplex riskbedömningen ska vara och hur verksamheters risker ska värderas och ställas mot varandra. Vissa verksamheter kan medföra stora negativa miljökonsekvenser vid olyckor, dock med liten sannolikhet. Andra verksamheter omfattas av mindre miljökonsekvenser med stor sannolikhet. Om riskbedömningen blir för avancerad blir det tidsödslande för tillsynsmyndigheten. En riskbedömningsmetodik som är allt för diffus kan också ge upphov till att tillsynsmyndigheter bedömer liknande verksamheters risker olika. Ett förtydligande bör också göras om naturskyddade områden, fridlysta arter och människors friluftsliv m.m. enligt miljötillsynsförordningen 2 kap. 7 och 8 §§ ingår i sammanhanget. Tillsynsmyndighetens mål med den gröna tillsynen i miljöbalken är rättelse i naturen. Länsstyrelsen ska bevaka viktiga allmänna intressen och vanligtvis är det enskilda personer och inte företag som är berörda av tillsynen. I en prioritering av tillsynen är detta viktiga ansvarsområden. Innan en bestämmelse införs anser länsstyrelsen att riskbedömningen och praktisk tillämpning i sammanhanget behöver utredas ytterligare. En metod måste tas fram och det ska finnas ett nationellt stöd att tillgå.

Länsstyrelsen anser att förslaget enligt *avsnitt 16* är mycket fördelaktigt för att kunna ingripa mot en kommun som inte uppfyller miljötillsynen på ett godtagbart sätt. Ett föreläggande är ett bra verktyg för att påverka och länsstyrelsen anser att det finns ett behov av en bestämmelse i enlighet med förslaget. Enligt förslaget ska föreläggandet dock inte kunna förenas med vite och det kan diskuteras vilken verkan ett föreläggande ger utan möjligheten till ett vite. Länsstyrelsen anser att det är rimligt att utreda

vilken åtgärd som ska vidtas av länsstyrelsen i fall där krav inte följs trots ett föreläggande.

Vad gäller *avsnitt 17* anser länsstyrelsen att det är väsentligt med uppföljning och utvärdering. Det är dock av vikt att tillsynsmyndigheten inte får för mycket administration. Det finns idag exempel på uppföljning som är besvärligt för tillsynsmyndigheten att hantera, exempelvis kan det vara omständligt samt tidskrävande att inhämta uppgifter. Syftet måste vara tydligt och det ska finnas tydliga anvisningar så att alla tillsynsmyndigheter gör lika bedömningar.

Länsstyrelsen vill i synnerhet framhålla att finansiering enligt *avsnitt 18.2 och 18.3* spelar stor roll för genomförandet av tillsynen och uppnåendet av balkens syfte. Idag avsätts inte tillräckliga medel för länsstyrelsens behov, så som medel för miljötillsyn och tillsynsvägledning. Det är oerhört viktigt att finansieringen täcker länsstyrelsens arbete av de anledningar som lyfts i utredningen. Finansieringen ska täcka all relevant tillsyn, även exempelvis den gröna tillsynen. Om det dessutom läggs tydligare ansvar på staten finns det ytterligare motiv för att skillnaderna mellan intäkter och kostnader hos myndigheten ska minska. Förutsättningarna för finansiering av tillsynen bör vara lika för så väl länsstyrelse som kommun. Olika avgifter ger exempelvis upphov till oförståelse hos verksamhetsutövare och länsstyrelsen anser att avgifterna ska spegla tillsynsbehovet. En annan aspekt att beakta är att de tillsynsavgifter som tas ut ska få tillgodogöras myndigheten i fråga. Avgifter bör tillfalla länsstyrelsen direkt. Ett typiskt exempel är fall där länsstyrelsen återtar tillsynen av en verksamhet från en kommun och inte kan disponera intäkterna för tillsynen. Det leder till mer arbete för länsstyrelsen utan ytterligare intäkter vilket kan ge stora konsekvenser. Ett exempel är att länsstyrelsen kan välja att inte återta tillsynen av en verksamhet där tillsynen brister, för att det inte är möjligt att åta sig mer arbetsuppgifter. Det framgår inte av utredningen hur avgifterna ska se ut eller att det ska förtydligas vad som kan avgiftsfinansieras, rättsläget ändras enligt utredningens lagförslag endast genom en språklig förändring. Länsstyrelsen anser att detta behöver ses över. Det finns idag otydligheter huruvida tillsynsmyndigheten kan ta ut avgifter i vissa fall och det framgår inte heller på flera områden huruvida avgifterna kan disponeras. Detta gäller särskilt vissa områden som exempelvis vattentillsynen. Det framgår inte vilken aktör som ska utföra arbetet med översynen av finansieringen samt när i tiden. Länsstyrelsen anser att det är mycket viktigt att en sådan utredning bör utföras snarast och länsstyrelsen bör delta i det arbetet. Vidare angående *avsnitt 18 och 19.3* om nedsättning av tillsynsavgiften anser länsstyrelsen att det är mer motiverat att utgå från exempelvis en erfarenhetsbaserad modul än att sänka avgiften på grund av exempelvis en ackreditering. Om erfarenhet istället är utgångspunkten kan tillsynsavgiften sänkas där tillsynsmyndigheten

bedömer att verksamheten uppfyller lagefterlevnaden väl. Det är mer rimligt att utgå från en timtaxa om tillsynstiden minskar på grund av en åtgärd som ackreditering, med anledning av att det inte är säkert att tillsynen kan reduceras på grund av en åtgärd. Sådana åtgärder kan dessutom utgöra konkurrensmedel vilket inte ska vara avsikten för miljötillsynen. Då det inte finns studier som påvisar att ett miljöledningssystem generellt minskar tillsynsbehovet anser länsstyrelsen att en ackreditering inte är rätt väg att gå.

Länsstyrelsen tillstyrker att miljöbalkens 29 kap. ses över enligt *avsnitt 21*. Gällande *avsnitt 24.4* anser länsstyrelsen att det är ett mycket bra förslag att tillsätta en miljöstraffrättsutredning. För vattenverksamheter ser länsstyrelsen gärna att administrativa sanktioner likt miljöstraffavgifter ska kunna användas. Slutligen tillstyrker länsstyrelsen förslaget enligt *avsnitt 25.5*.

DE SOM DELTAGIT I BESLUTET OM YTTRANDET

Beslut om detta yttrande har fattats av Landshövding Ingrid Burman. I beredningen av ärendet har miljöskyddshandläggare Madeleine Ullerhed varit föredragande och funktionschef Maria Levin, naturvårdshandläggare Ulrica Nymberg samt vattenvårdshandläggare Charlotte Scholz varit deltagande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Anders Flanking och enhetschef Martin Sjödahl deltagit.

Ingrid Burman
Landshövding

Madeleine Ullerhed
Miljöskyddshandläggare