



Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

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

(ert diarienummer M2017/01714/Me)

Länsstyrelsen i Västmanlands län har fått betänkandet Miljötillsyn och sanktioner på remiss. Utredningen har diskuterats på länsstyrelsernas chefsnätverk och viktiga frågor i utredningen har identifierats. Länsstyrelsen i Västmanlands län har följande synpunkter på utredningen.

Allmänt

Utredningen bedöms vara väl genomarbetad och ger en bra beskrivning av dagens miljötillsyn med dess problem och möjligheter. En röd tråd som löper genom utredningen är behovet av stärkt samverkan mellan myndigheter, en ökad tydlighet och bättre styrning/vägledning av tillsynsmyndigheterna. Länsstyrelsens bedömning är att en ökad samverkan mellan myndigheter bidrar till en bättre måluppfyllelse och en bättre tillsynsvägledning. Samtidigt är samverkan resurskrävande, vilket behöver tas i beaktan i form av ökade ekonomiska resurser. Länsstyrelsen välkomnar även en översyn av hur miljöbalkstillsynen finansieras och hur tillsynsavgifter ska tillföras länsstyrelserna.

Kap. 8 Den övergripande organisationen för miljötillsyn bör inte ändras

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens uppfattning att den övergripande organisationen inte bör ändras.

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 otydligt. Att tillsyn likställs med operativ tillsyn skulle göra att miljöbalkens tillsynsbegrepp bättre harmoniserar med begreppet tillsyn i andra lagstiftningar, men också med vad verksamhetsutövare och allmänhet uppfattar att tillsyn avser.

En viktig utgångspunkt är att tillsyn aldrig kan handla om mer än regelefterlevnad, det vill säga inte att förväxla med miljöstrategiskt arbete eller övriga naturvårdsuppdrag. Vidare innebär ett förtydligande av tillsynsbegreppet också bättre möjligheter att följa upp och utvärdera tillsynen. 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 detta för skyddade områden enligt 7 kap. 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 En mer sammanhållen styrning av myndigheterna

Länsstyrelsen är enig med utredningen om att det finns ett behov av en mer sammanhållen styrning av miljötillsynen. Länsstyrelsen anser att det är viktigt med en sammanhållen tillsyn ur miljö- och konkurrenssynpunkt. En nationell riskbaserad prioritering av tillsynen baserad på bland annat uppföljning av miljö kvalitetsmålen, EU-direktiv och miljö kvalitetsnormer och, inte minst, en bedömning av var tillsyn är en effektiv metod är viktigt för att ge miljötillsynen ett ökat genomslag. För att nå dit bedömer Länsstyrelsen att såväl regleringsbrev som tillsynsuppföljning behöver utvecklas. Riksrevisionens beslut om att inleda granskning av regeringens styrning av länsstyrelserna välkomnas därför.

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

Utredningen bedömer att det för närvarande inte behövs några förändringar i fördelning av ansvaret för tillsyn. Länsstyrelsen delar i stort utredningens slutsatser, och anser att det inom förorenade områden är mycket angeläget att fördelningen av tillsynsansvaret blir mer ändamålsenlig och tydlig. Naturvårdsverket och länsstyrelserna, så som utredningen föreslår, bör snarast ges i uppdrag att utreda tillsynsansvaret för nedlagda verksamheter. Detta eftersom dagens otydligheter kan leda till bristande effektivitet samt påverka vilken kompetensförsörjning som de olika myndigheterna ska ha.

Länsstyrelsen tillstyrker möjligheten att tillsyn kan överlätas uppåt, det vill säga från kommun till länsstyrelse, under vissa förutsättningar. Denna möjlighet bedöms ha potential att vara ett mycket viktigt verktyg, som med fördel kan användas till exempel när komplicerade förorenade områden går in i åtgärdsfas. 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, tillfaller Länsstyrelsen.

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

Länsstyrelsen tillstyrker att Tillsyns- och föreskriftsrådet (Tofr) läggs ned. Länsstyrelsen tillstyrker även att Naturvårdsverket får ett tydligare samordningsansvar för miljötillsynen.

Utredningen framför att Miljösamverkan Sverige och de regionala miljösamverkansorganen är av avgörande betydelse för en effektiv och enhetlig tillsyn men att en formalisering av miljösamverkan riskerar att motverka en behovsstyrd utveckling. Vidare framför utredningen att det är av yttersta vikt att en robust finansiering av Miljösamverkan Sveriges arbete kan säkerställas. Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömningar om samverkansorganens betydelse samt vikten av en långsiktig finansiering av Miljösamverkan Sveriges verksamhet. Utredningen föreslår att näringslivet ska ingå i Miljösamverkan Sverige. Länsstyrelsen ser gärna ett sådant deltagande, men då endast i referensgrupper som rör delprojekt och där näringslivets kompetens tillför behövlig kunskap.

För att kunna ge en bra tillsynsvägledning är det viktigt med egen tillsynserfarenhet inom det område där tillsynsvägledning behövs. Utredningen menar att länsstyrelserna har en stor roll när det gäller att se till att vägledningen från centralt håll blir praktiskt användbar. Länsstyrelserna har ingen egen tillsyn på områden såsom hälsoskydd och enskilda avlopp och har därför svårt att ge bra tillsynsvägledning. Utredningen menar att det vore värdefullt om de centrala myndigheterna tar initiativ till en överenskommelse mellan ansvarig central myndighet och länsstyrelserna om hur vägledningen ska gå till inom ett särskilt område. Länsstyrelsen är positiv till förslaget och anser att det är ett arbetssätt som bör kunna utvecklas. Ett exempel kan vara tillsynsvägledning rörande funktionskrav på ett enskilt avlopp, där den centrala myndigheten vägleder om gemensamma krav i hela landet, medan länsstyrelsen samordnar tillsynskampanjer, vägleder om på vilka platser hög skyddsnivå för enskilda avlopp bör gälla med mera.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna får i uppdrag att förhandla fram en organiserad samverkan avseende miljötillsynen mellan de kommuner som länsstyrelserna funnit vara i behov av samverkan. Länsstyrelsen anser att förslaget behöver utredas vidare, framför allt avseende en eventuell påverkan på det kommunala självstyret. En sådan roll bör om det blir aktuellt samordnas med förslagen angående livsmedelskontroll.

Kap. 13 Insatser för att stärka professionen

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens slutsatser och förslag. Tydligare krav på kompetens och kriterier för vilken kompetens som behövs inom miljötillsynen är en viktig del i att stärka professionen. Med tydliga krav och kriterier underlättas också länsstyrelsernas arbete med att följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn samt kan utgöra grund för diskussion om mellankommunal samverkan.

Utredningens förslag om en centralt fastställd fort- och vidareutbildningsplan för miljötillsynshandläggare är bra. Länsstyrelsen anser att Naturvårdsverket i samverkan med övriga centrala myndigheter också bör ges ansvar att genomföra utbildningar. Även Miljösamverkan Sverige bedöms kunna vara en del i ett

nationellt utbildningspaket. 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. Särskilt för kompetensutveckling för tillsyn av anläggningar som styrs utifrån EU-direktiv.

Kap. 14 Ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag avseende framtagandet av en nationell tillsynsstrategi.

Utredningen föreslår att Miljösamverkan Sverige och Naturvårdsverket bör samordna sitt arbete med att utveckla ett system med nationella branschexperter. Länsstyrelsen anser att det är lämpligt att länsstyrelserna via Miljösamverkan Sverige deltar i framtagandet av ett förslag som innefattar mandat, arbetssätt och framför allt hur systemet ska finansieras.

Kap. 15 Tydligare regler om hur tillsynen ska planeras och genomföras

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att tillsynen ska vara riskbaserad. Att bedöma risk för människors hälsa och miljön är dock en komplex uppgift och därför en bidragande orsak till att tillsynen varierar mellan kommuner respektive länsstyrelser. Här har en nationell tillsynsstrategi en viktig funktion 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/område. Tillsyn har i sig ett egenvärde genom att skapa följsamhet för och tillit till att regelverk följs. 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 till exempel tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, viktig över tid.

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 länsstyrelserna befogenhet att förelägga en kommun att avhjälpa de brister som gör att de inte uppfyller de skyldigheter som följer av tillsynsuppdraget. Så som utredningen lyfter fram är det också nödvändigt att det tydliggörs vilka krav tillsynsmyndigheten har att följa.

Kap. 17 En förbättrad uppföljning och utvärdering

Länsstyrelsen instämmer i utredningens uppfattning att det är viktigt med en förbättrad uppföljning och utvärdering. Länsstyrelsen anser däremot att det är olämpligt att samtliga centrala myndigheter ska utveckla sitt eget arbete för uppföljning och utvärdering inom respektive ansvarsområde. Länsstyrelsen anser att principerna för uppföljning ska vara likartade och att uppföljningen därför

behöver samordnas. Ett av syftena med en förbättrad uppföljning och utvärdering måste vara att få underlag för en förbättrad tillsynsstrategi. Länsstyrelsen anser att det är lämpligt att länsstyrelserna deltar i framtagandet 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 viktigt att det råder samma förutsättningar för finansiering av tillsynen oavsett om den bedrivs av en länsstyrelse eller kommun. Med anledning av detta behöver länsstyrelsernas kostnader mötas med motsvarande intäkter.

Länsstyrelserna bör ha möjlighet att använda både fast avgift och timtaxa. Vidare måste medel för tillsynsvägledning avsättas särskilt samt öka jämfört med dagens nivå. Detta eftersom tillsynsvägledningen är en av grundbultarna för att systemet med att den decentraliserade tillsynen ska fungera på ett bra sätt. Länsstyrelsen deltar gärna i ett sådant utredningsarbete.

Kap. 19 Kompletterande åtgärder till tillsynen

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

Övrigt

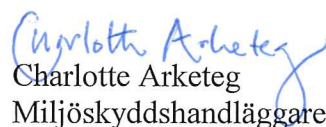
Länsstyrelsen tillstyrker att Mark- och miljödomstolarna övertar miljöbrottmål.

Länsstyrelsen tillstyrker en översyn av 29 kap. Inför en översyn vill Länsstyrelsen påtala att vissa former av områdesskydd enligt 7 kap. som i dagsläget inte är straffsanktionerade bör ses över.

I detta ärende har landshövding Mino Ahktarzand beslutat och miljöskyddshandläggare Charlotte Arketeg varit föredragande. I ärendets slutliga handläggning har även naturvårdshandläggare Lena Strömwall och chef för avdelningen för miljö Sara Paulsson deltagit.



Mino Ahktarzand
Landshövding



Charlotte Arketeg
Miljöskyddshandläggare

