



Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Betänkande av Miljötillsynsutredningen SOU 2016:00 Miljötillsyn och sanktioner

(dnr 500-32437-2017)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över betänkandet ”Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet”.

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker större delen av de förslag som föreslås i betänkandet. Länsstyrelsen önskar dock att många av de förslag som förs fram i betänkandet konkretiseras mer för att verkligen föra tillsynen framåt.

Utredningen bedöms vara väl genomarbetad och ger en i stort sett korrekt bakgrund och beskrivning av dagens miljötillsyn med dess problem och möjligheter. Det saknas dock en utförligare beskrivning av tillsynsåtgärder kopplade till 26 kapitlet miljöbalken, samt av tillsynsmyndighetens roll i samband med tillståndsprövningar.

Länsstyrelsen delar bilden av att den övergripande organisationen för miljötillsynen inte bör ändras och tillstyrker att tillsynsbegreppet definieras enligt utredningens förslag. Länsstyrelsen tillstyrker möjligheten att tillsyn kan överlåtas uppåt, dvs. från kommun till länsstyrelse, under vissa förutsättningar. När det gäller förorenade områden är det dock mycket angeläget att fördelningen av tillsynsansvaret blir mer ändamålsenligt och tydligt. Tillsynsansvaret för den gröna tillsynen är dock inte analyserad och omhändertagen i utredningens förslag.

Det finns ett behov av en mer sammanhållen styrning av miljötillsynen. Länsstyrelsen tillstyrker att Naturvårdsverket får ett samordningsansvar för miljötillsynen och att en nationell tillsynsstrategi tas fram. Länsstyrelsen anser också att det finns ett behov av tydligare regler för vad tillsynen ska åstadkomma och vad den ska innehålla. En miniminivå för vad tillsynen ska innehålla skulle kunna fastställas i form av föreskrifter. Länsstyrelsen tillstyrker även att ett system med nationella experter tas fram.

Förslaget med överenskommelser mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna om tillsynsvägledningen är positivt. För Miljösamverkan Sverige är en långsiktig finansiering oberoende av sakanslag helt nödvändig för en stabil verksamhet. Länsstyrelserna bör dessutom ges i uppdrag att inventera behovet av utökad tillsynsvägledning och samordning genom regional miljösamverkan. Länsstyrelsens bedömning är att en ökad samverkan mellan myndigheter och bättre

tillsynsvägledning kommer att medföra ett ökat resursbehov för detta arbete jämfört med idag.

Länsstyrelsen ställer sig försiktigt positiv till förslaget om att länsstyrelserna ska utse en förhandlingsperson som ska verka för ökad mellankommunal samverkan. Länsstyrelsen anser att de förslag som Statskontoret förslår i sin utredning för att få en mer likvärdig livsmedelskontroll över landet bör övervägas när det gäller miljötillsynen. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att ge en tillsynsvägledande myndighet befogenhet att förelägga en kommun att avhjälpa brister i tillsynen, men menar att det då måste finnas ett tydligt regelverk som anger hur tillsynen ska fungera.

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.

Länsstyrelsen instämmer i att en sanktionsväxling kan vara en bra och effektiv åtgärd för mindre allvarliga förseelser som idag endast skulle leda till böter vid utdömt straff. Länsstyrelsen instämmer i att 29 kap. miljöbalken bör ses över. Mark- och miljödomstolarna bör överta handläggningen av miljöbrottmål.

Betänkandets beskrivning av nuläget

Kap.5 En beskrivning av miljötillsynen idag

Länsstyrelsen har följande kommentarer till hur dagens miljötillsyn beskrivs i kapitel 5.

- Länsstyrelsen saknar en beskrivning av de arbetsuppgifter som är bland de vanligaste inom tillsynen, nämligen att ställa krav på rättelse, bl. a. genom föreläggande. I utredningen är det väldigt lite fokus på detta. Risken finns att viktiga förbättringsförslag gällande rättelseåtgärder inte har blivit synliga i utredningen eftersom beskrivningen är bristfällig, t.ex. en översyn av 26 kapitlet miljöbalken. Som utredningen är upplagd får man bilden av att tillsynsmyndigheten antingen arbetar förebyggande alternativt gör en brottsanmälan när det framkommer brister.
- Länsstyrelsen saknar även en beskrivning av tillsynsmyndigheternas viktiga uppgift i samband med tillståndsprövning av en miljöfarlig verksamhet. Denna arbetsuppgift hade behövts beskrivas för att ge en mer heltäckande bild av miljötillsynen. Även här kunde det varit positivt med förslag till förbättringar och eventuellt en översyn av nuvarande lagstiftning.
- I beskrivningen av tillsyn gällande skydd av områden i kap 5.2.1 borde det framgått att denna tillsyn endast syftar till att säkra allmänna intressen, varför händelsestyrd tillsyn föranledd av anmälningar från allmänhet bör betecknas som ”tips” och inte ”klagomål”. Nyansskillnaden kan göra stor

skillnad för hur de enskilda tillsynsärendena hanteras, nämligen utan hänsyn till enskilda intressen.

- Av beskrivningen i kap 5.3 av hur kraven i miljötillsynsförordningen uppfylls, framgår att merparten av de svarande myndigheterna uppger att de har en behovsutredning som motsvarar kraven. Det är mycket troligt att myndigheternas svar inte omfattar den gröna tillsynen, alltså tillsyn enligt 2 kap. 7-8 §§ Miljötillsynsförordningen. I enkäter utförda av bl.a. Strandskyddsdelegationen har det visat sig att behovsutredning och tillsynsplan saknas för strandskyddstillsynen hos de flesta kommuner och det saknas även hos en mindre del av länsstyrelserna.
- När det gäller jäv och otillbörlig påverkan (kapitel 5.6) så har det vid Länsstyrelsens uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn framkommit att även om inte förvaltningen har hanterat både tillsyn och drift inom sin organisation, så kan organisationen eller chefen vara en del i kommunledningskontor eller någon annan ledande, samordnad funktion, vilket kan leda till otillbörlig påverkan. Det är inte acceptabelt och i sig en orsak till en ur rättssäkerhet synpunkt osäker situation. Det finns risk för en sårbarhet i tillsynsarbetet och myndighetsutövningen om nämndpolitikernas uppdrag är otydligt. Det tidigare kravet som fanns i kommunlagen på att varje kommun skulle ha en miljönämnd innebar att problemen på detta område var betydligt mindre jämfört med dagens situation.

Länsstyrelsen konstaterar att utredningen pekar på ett problem med risker för jäv och otillbörlig påverkan i kommunerna men saknar konkreta förslag på hur dagens situation skulle kunna förbättras. En tänkbar lösning är att återigen göra det obligatoriskt för kommunerna att ha särskilda miljö- och hälsoskyddsnämnder eller motsvarande.

Kap. 6 Hur sanktionssystemet fungerar

Länsstyrelsen vill lämna följande kommentarer till innehållet i kapitel 6.

- I kapitel 6.2.2. presenteras begreppet ”åtalsanmälan” som ”vilselädande”, vilket Länsstyrelsen instämmer i. Ett förslag till annan vokabulär vore önskvärd. Användningen av rätt begrepp har bl.a. betydelse för hur rollerna fördelar sig mellan tillsynsmyndighet och åklagarmyndighet.
- Länsstyrelsen anser att begreppet sanktion används för att både beskriva beivrande av brott och åtgärder för att åstadkomma rättelse vilket kan leda till en felaktig bild av tillsynsarbetet.
- Redovisningen i kapitel 6.3 skiljer inte tydligt på sanktion och rättelse. Det är viktigt att skilja på utdömt straff t.ex. i form av böter och ett utdömande av vite, som är kopplat till kravet på rättelse. Miljöbrottet handlar om en tidigare inträffad händelse medan föreläggandet är kopplat till en handling framåt i tiden. Ett framåtriktat vite, i t.ex. föreläggande, kan senare tas ut fastän böter dömts ut för en tidigare åtgärd.
- Det saknas ett avsnitt som beskriver tillsyn enligt 26 kapitlet miljöbalken. I kapitel 6.3 finns endast ett kort stycke om ”beivring på annat sätt än

straffrättsligt”, alltså det vi annars kallar för ”åtgärder för rättelse”. Det är väldigt lite beskrivet om detta i utredningen och är lagt i kapitlet om ”Hur sanktionssystemet fungerar”. Det är viktigt att hålla isär sanktioner i form av straff eller miljöstraffsavgift från åtgärder för rättelse, som t ex kan handla om föreläggande eller förbud eller annan tillsynsåtgärd i syfte att åstadkomma en avbruten miljöskada. Åtgärder för rättelse är tillsynsmyndigheternas huvudsakliga fokus, men så som just detta är hanterat i utredningen blir det litet fokus på detta. Se även kommentar till kap 5 ovan.

Synpunkter på betänkandets förslag

Kap. 8 Den övergripande organisationen för miljötillsyn bör inte ändras.

Länsstyrelsen delar bilden av att den övergripande organisationen inte bör ändras. Vi ser dock att det finns delar där ökad effektivitet kan uppnås genom att genomföra smärre förändringar i tillsynsansvaret.

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. Det är bra att tillsynsbegreppet föreslås bli tydligare.

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.

En viktig utgångspunkt är att tillsyn aldrig kan handla om mer än regelefterlevnad, det vill säga ej att förväxla med miljöstrategiskt arbete. 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 där tillsynen 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 även innefattar uppsikt.

Det behöver även göras tydligt att tillsynen ska skiljas från tillsynsvägledning, men även detta begrepp är i sig problematiskt då det åtminstone inom t. ex. den gröna tillsynsvägledningen (i praktiken strandskydd) finns ett stort behov av vägledning även gällande prövning. Eftersom det är en förutsättning att förstå prövningen för en god och rättssäker tillsyn, blir det svårt att skilja dessa två delar. Vägledningen är alltså betydligt bredare än enbart ”tillsyn”. En tydligare definition behövs alltså med vad som menas med vägledning, alternativt tillsynsvägledning.

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. 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. Samtidigt går det att vända på problemet och se att trots denna decentralisering utförs miljötillsynen överlag förvånansvärt effektivt och rättssäkert till gagn för miljön och vårt samhälle.

Med en mer sammanhållen styrning av myndigheterna kan vi nå längre. 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 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 och tillsynsuppföljning behöver utvecklas. Riksrevisionens beslut om att inleda granskning av regeringens styrning av länsstyrelserna välkomnas därför.

En röd tråd genom utredningen är behovet av stärkt samverkan mellan myndigheter, en ökad tydlighet och bättre styrning/vägledning av tillsynsmyndigheterna. Det är viktigt att erinra om att mycket av det som utredningen lyfter fram redan idag borde vara på plats då redan förarbetena till miljöbalken lyfte samma frågor. Länsstyrelsen önskar att många av de förslag som förs fram i betänkandet konkretiseras mer för att verkligen föra tillsynen framåt.

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

Utredningen bedömer att inga förändringar i fördelning av ansvaret för tillsyn behöver göras för närvarande. Länsstyrelsen delar i stort utredningens slutsatser men ser att det inom förorenade områden är mycket angeläget att fördelningen av tillsynsansvaret blir mer ändamålsenligt och tydligt. 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 samt påverka vilken kompetensförsörjning som de olika myndigheterna ska ha.

Länsstyrelsen tillstyrker möjligheten att tillsyn kan överlåtas uppåt, dvs från kommun till länsstyrelse, under vissa förutsättningar. Denna möjlighet bedömer vi har potential att vara ett mycket viktigt verktyg som med fördel kan användas när komplicerade förorenade områden går in i åtgärdsfas men 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, tillfaller Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen anser dock att den gröna tillsynen, och då främst strandskyddstillsyn, som är fördelad på både statlig och kommunal myndighet, har stora problem med kompetensbrist, resursbrist och jävssituationer i främst mindre kommuner. Denna situation är inte analyserad och omhändertagen i utredningens förslag.

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

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att syftet med samverkan bör framgå av miljöbalken. Det är dock viktigt att även förtydliga vad som menas med begreppet *samverkan* för att få större enighet med vad som avses.

Länsstyrelsen tillstyrker att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ned. Länsstyrelsen tillstyrker att Naturvårdsverket får ett samordningsansvar för miljötillsynen.

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. 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.

12.4.2 Ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna bör förtydligas

För att kunna ge bra tillsynsvägledning är det viktigt med egen tillsynserfarenhet inom det område där tillsynsvägledning efterfrågas. 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 vägledning. Utredningen menar 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. Länsstyrelsen är positiv till det förslaget och anser att det är ett arbetssätt som bör kunna utvecklas. Det bör vara samma krav i hela landet varför en central myndighet kan vägleda om det. Länsstyrelsen anser att det måste bli en obligatorisk uppgift för de centrala myndigheterna att ta initiativ till en sådan överenskommelse mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna. Det är viktigt att dessa överenskommelser blir generella så att de gäller gentemot samtliga länsstyrelser. Däremot är Länsstyrelsen positiv till att det finns olika överenskommelser för olika *tillsynsområden*, så som utredningen föreslår.

En uppgift inom tillsynsvägledningen är att samordna tillsynen, och det är en uppgift som 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.

12.5 Miljösamverkan Sverige och de regionala miljösamverkansorganen är framgångsfaktorer i miljötillsynen

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 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. Verksamhetsplanen har därför inte alltid utgått från länsstyrelsernas främsta önskemål och behov. Den nytta Miljösamverkan Sverige fört med sig har framförts i flera utredningar. 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. En enkel lösning är att staten utökar sin direkta finansiering av verksamheten via länsstyrelsernas regleringsbrev.

Länsstyrelsen noterar också att det på s. 235 föreslås att styrgruppen för Miljösamverkan Sverige utökas med några projektledare från regional miljösamverkan. Det tror vi inte är bästa lösningen, men däremot anser vi det är bra att hitta former för ännu bättre samordning och samverkan mellan Miljösamverkan Sverige och regional miljösamverkan.

Utredningens skrivningar om regional miljösamverkan är bra, men förutsättningarna behöver bli mer likvärdiga över hela landet för att bedriva miljösamverkan. Det finns flera exempel på att regional miljösamverkan inte har fått någon långsiktighet p.g.a. finansiella och organisatoriska svårigheter.

I utredningen pekas ingen aktör ut som ansvarig att initiera regional miljösamverkan vilket skulle behövas. Idag sker det oftast genom engagemang vid antingen kommuner eller länsstyrelser. Länsstyrelsen föreslår att länsstyrelserna ges i uppdrag att inventera behovet av utökad tillsynsvägledning och samordning genom regional miljösamverkan. Länsstyrelserna behöver därtill få resurser både för att inventera behov och för att bidra till finansiering av regional miljösamverkan.

12.6 Staten bör öka insatserna för att få kommuner att samverka mer med varandra

Länsstyrelsen ställer sig försiktigt positiv till förslaget om att länsstyrelserna ska få i uppdrag att utse en förhandlingsperson som ska verka för ökad mellankommunal samverkan. En sådan roll bör i sådana fall samordnas med förslagen angående livsmedelskontrollen.

Statskontorets utredning om livsmedelskontrollen har betydligt handfastare förslag vilket också berör miljötillsynen. Här föreslås att kommunerna ska inrätta gemensamma kontroll- och tillsynsmyndigheter och att även miljötillsynen ska ingå i dem. Länsstyrelserna föreslås ges uppdraget att inventera de kommuner som har mest behov och landshövdingen ska verka för att gemensamma tillsynsmyndigheter bildas.

Länsstyrelsen anser att de förslag som Statskontoret förslår i sin utredning för att få en mer likvärdig livsmedelskontroll över landet även bör övervägas när det gäller miljötillsynen. Det vore olyckligt om vi fick olika möjligheter att verka för gemensamma tillsynsmyndigheter mellan kommunerna när det gäller livsmedelskontroll och miljötillsyn. Detta arbete måste kunna samordnas.

Vi anser att regeringen även inom miljötillsynen bör överväga är att införa ett krav på att kommuner som inte uppfyller vissa villkor måste bilda gemensamma kontrollmyndigheter.

12.7 En utvecklad dialog mellan tillsynsmyndigheterna och näringslivet

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.

Kap. 13 Insatser för att stärka professionen

Länsstyrelsen tillstyrker i stort utredningen slutsatser och förslag. Tydligare krav på 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. Det kan också utgöra grund för diskussion om mellankommunal samverkan.

En centralt fastställd fort- och vidareutbildningsplan för miljötillsynspersonal är önskvärd men det är tveksamt om det räcker. 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 arbetet inom IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental law), särskilt för kompetensutveckling för tillsyn av anläggningar som styrs utifrån EU-direktiv.

Inom miljötillsynen finns på den privata marknaden en del kortare utbildningar i 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.

Det är även viktigt att nyanställda får en bra introduktion om hur man bedriver tillsyn på myndigheten. Länsstyrelsen i Västra Götaland har exempelvis utvecklat en introduktionsutbildning för nya vattenvårdshandläggare som finns tillgänglig digitalt.

Kap. 14 Ett bättre stöd från de tillsynsvägledande myndigheterna

Länsstyrelsen tillstyrker framtagandet av en nationell tillsynsstrategi. Det är en omfattande och komplex uppgift, men det är viktigt att få en ökad tydlighet för miljöbalkstillsynen. Den nationella tillsynsstrategin bör ha en tydlig koppling till miljömålen och Agenda 2030.

Samhället digitaliseras allt mer och det är uppenbart att tillsynen måste 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. Det är viktigt att i detta arbete ta med sig erfarenheter från andra system, t ex EBH-stödet där juridiska frågor har utgjort problem för att göra systemet tillgängligt för t ex kommunerna. Livsmedelsverkets verktyg Livstecknet är däremot ett verktyg som visat sig fungera bra för kommunerna.

Digitaliseringen behöver införas inom två olika spår, dels samordningen internt mellan myndigheter, och dels externt utanför myndigheterna för att allmänhet och näringsliv ska få tillgång till information om tillsynen.

Utredningen föreslår att Miljösamverkan Sverige och Naturvårdsverket bör samordna sitt arbete med att utveckla ”nationella branschexperter” eller motsvarande. Länsstyrelsen anser att benämningen möjligen i stället bör vara branschsamordnare eller branschbevakare. Länsstyrelsen ser framför sig att dessa ”experter” mer utgör ett nätverk än enstaka personer. 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. Miljösamverkan Sverige har precis påbörjat sitt arbete och där märks tydligt att det krävs ett omfattande deltagande från såväl kommuner, länsstyrelser som centrala myndigheter för att detta ska fungera.

14.6 Generella principer för hur tillsynen ska genomföras ger förutsättningar för enhetlighet

Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av tydligare regler för vad tillsynen ska åstadkomma och vad den ska innehålla. Det finns behov av en ”måttstock” att förhålla sig till som tillsynsmyndighet, något att jämföra sina tillsynsinsatser mot så att man vet att den tillsyn som genomförs är av tillräcklig kvalitet. En miniminivå för vad tillsynen ska innehålla skulle kunna fastställas i form av föreskrifter. Dessa regleringar skulle då rikta sig mot myndigheterna och inte mot verksamhetsutövarna. De skulle kunna ge en ökad tydlighet och därmed en mer likvärdig tillsyn. Det skulle även medföra större förutsägbarhet för verksamhetsutövaren och underlätta deras arbete. En jämförelse kan göras med hur arbetsmiljölagstiftningen är utformad och till viss del även livsmedelslagstiftningen.

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

Utredningen slår fast att tillsynen ska vara riskbaserad. Länsstyrelsen delar den synen men anser att detta redan är fallet då vår erfarenhet är att samtliga kommuner i länet efter bästa förmåga försöker planera tillsynen utifrån risk för människors hälsa och miljön. Detta är inte en lätt uppgift och en bidragande orsak till att tillsynen varierar mellan kommuner och mellan länsstyrelser. Här har en nationell tillsynsstrategi en viktig funktion. 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 t.ex. tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, viktig över tid.

Det behövs tydligare regler för hur tillsynen ska planeras och genomföras för såväl statliga som kommunala myndigheter. Det bör tydliggöras i författningen att tillsynen till stora delar bör vara planerad och förebyggande, för att på sikt minska mängden inkommande händelsestyrd tillsyn. Inom den gröna tillsynen, som till stora delar består av ej återkommande objekt, vore det önskvärt med en riktlinje för minsta godtagbara nivå av tillsyn. Det skulle kunna utgöras av ett indextal som mäter mängden utförd tillsyn i relation till mängden utförd tillståndsprövning kopplat till samma slags objekt. Ett sådant indextal kan då vara jämförbart mellan olika stora myndigheter och därmed sätta en norm för en lägsta acceptabel nivå för tillsynsinsatserna.

Vägledningen från centralt håll behöver bli tydligare om vad som menas med behovsutredning och tillsynsplan. Vid Länsstyrelsens besök för att följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn har det framkommit att vissa kommuner tar fram behovsutredningar som baseras på de resurser som finns tillgängliga. Behovsutredningen blir således lika med tillsynsplanen. Många kommuner har efterfrågat vägledning om vad som är tillräckligt bra tillsyn inom olika områden exempelvis vad som ska ingå i en återkommande tillsyn. Här finns behov av tydligare regelverk för att få en mer likvärdig tillsyn över landet.

Kap. 16 En möjlighet att ingripa mot en kommun som inte sköter sitt uppdrag

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som ger en tillsynsvägledande myndighet 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. Det måste vara mycket tydligt vad som förväntas av kommunen, vad som går att förelägga om och vilka möjligheter det finns att uppnå rättelse om kommunerna inte följer ett föreläggande. Det exempel som lyfts i utredningen om att t. ex. förelägga om att göra en behovsutredning eller en tillsynsplan, är inget bra exempel då det sällan utgör en brist. Det är innehållet i och uppfyllelsen av tillsynsplanen som oftast utgör bristen.

Det är inte mindre resurskrävande för Länsstyrelsen än för Naturvårdsverket att göra uppföljningar av alla kommuner och dessutom skulle än mer resurser tas i anspråk för att besluta om och följa upp förelägganden. Inom livsmedelsområdet ger det större tyngd åt besluten att det är Livsmedelsverket som vidtar åtgärder på livsmedelskontrollsidan. Samma system skulle kunna tillämpas för Naturvårdsverkets tillsynsuppdrag genom att länsstyrelserna rapporterar brister och Naturvårdsverket förelägger om rättelse.

Naturvårdsverket måste bli mer konkret i vägledning och definition på tillsynsarbete om jämförelse ska kunna göras med Livsmedelsverkets sätt att arbeta mot ett effektivare tillsynsarbete. Inom livsmedelskontrollen finns t ex krav både på vilka taxor som ska tas ut och krav på motprestation av kommunen för de finansiella medel som tagits in.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att det inte är angeläget att införa en möjlighet att ingripa mot en statlig myndighet när det gäller dess tillsynsverksamhet. Dock bör det även för statliga myndigheter beskrivas klarare vad som bör prioriteras och även här behöver anslagen för tillsyn bättre motsvara de avgifter som verksamhetsutövare betalar för tillsynen.

Kap. 17 En förbättrad uppföljning och utvärdering

Länsstyrelsen håller med utredningen om att det är viktigt med en förbättrad uppföljning och utvärdering. Länsstyrelsen anser att principerna för uppföljning bör vara likartade för de centrala myndigheterna 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 till viss del förslagen om uppföljning av kommunernas tillsyn. Det är dock tveksamt om Miljösamverkan Sverige ska ges hela ansvaret att utveckla ett systematiskt arbete istället för att Naturvårdsverket ska ha ansvaret för att driva arbetet.

Uppföljningar måste göras enkelt och vara motiverade. Det måste finnas en avvägning mellan behov av uppgifter och den tid uppföljningar tar från tillsynsarbetet. Det är därför viktigt att centrala myndigheter samordnar sig i ett gemensamt, användarvänligt system.

Det är mycket viktigt att det finns en regelbundenhet och en aktualitet i länsstyrelsernas uppföljningar av kommunernas tillsyn. Om uppföljningarna sker alltför sällan har det litet värde. Då det kräver stora resurser att följa upp kommunernas verksamhet bör särskilda resurser tilldelas Länsstyrelsen i förhållande till antal kommuner i länet. I annat fall måste resurser tas från Länsstyrelsens egen operativa tillsynsverksamhet.

Kap. 18 Finansieringen

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. De medel som tilldelas Länsstyrelserna för tillsynsarbetet bör baseras på det behov och de objekt som finns inom länet.

Länsstyrelserna bör ha möjlighet att använda både fast avgift och timtaxa. Vidare måste medel för tillsynsvägledning avsättas särskilt och i många fall öka jämfört med dagens nivå eftersom det är en förutsättning för att systemet med den decentraliserade tillsynen ska fungera i landet. Länsstyrelsen deltar gärna i ett utredningsarbete kring hur systemet med avgifter och anslag för tillsyn kan utformas.

Det är också viktigt att länsstyrelsen tillförs medel för den tillsyn som inte kan finansieras genom avgifter. Det kan t. ex. vara otydligt vem som ska betala eventuell tillsynsavgift då sådan inte ska tas ut för tillsyn som föranleds av klagomål som visar sig vara obefogad (Förordning om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) 3 kap 11 §). Dessa ärenden tar inte sällan en avsevärd tid i anspråk och måste också kunna finansieras. Speciellt inom naturvårdstillsynen kan det vara svårt att belägga många tillsynsinsatser med en avgift. Detta då det i många fall handlar om tillsyn som inte direkt riktar sig till ett enskilt objekt som kan beläggas med en avgift.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning rörande miljöledningssystem.

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.

Periodiska besiktningar enligt miljöbalken som utförs av en oberoende tredje part är ett viktigt instrument för att kontrollera verksamhetsutövarens egenkontroll och besiktningar är resursbesparande för tillsynen. Kompetensen hos besiktningsansvariga skiftar och eftersom besiktningen betalas av verksamhetsutövaren finns det risk för att kvalitén blir lidande. Tillsynsmyndigheten kan underkänna en undermålig besiktningsrapport men har inte mandat att godkänna den som utför besiktningen. För att få en högre och jämnare kvalitet skulle det vara bra att fastställa vilken kompetensnivå som ska gälla för utförare av periodiska besiktningar inom olika branscher och sakområden. Ett system för ackreditering av besiktningsansvariga bör därför utredas.

Kap. 21 Vilken sanktion ska vi välja?

Länsstyrelsen instämmer i att en sanktionsväxling kan vara en bra och effektiv åtgärd för mindre allvarliga förseelser som idag endast skulle leda till böter vid utdömt straff. I de fall en överträdelse kan leda till att människors hälsa eller miljö kommer till skada bör den dock straffsanktioneras (jfr SOU 2004:37, prop. 2007/08:80). En snabbare och mer konsekvent påföljd kan antas bli följden om polisens och åklagarens resurser kan koncentreras till den allvarligare typen av förseelser. Det är även viktigt att tillsynsmyndigheterna då besitter sådan kompetens som medför rättssäkra beslut.

Länsstyrelsen instämmer med utredningens slutsatser att en sanktionsväxling på kemikalielagstiftningens område kan förväntas leda till ett effektivare sanktionssystem.

Länsstyrelsen instämmer med utredningens förslag att en statlig miljöstraffrättsutredning bör få i uppdrag att se över hela 29 kap. miljöbalken.

Kap. 22 Miljösanktionsavgiftens storlek

Länsstyrelsen anser att miljösanktionsavgifternas belopp bör följa den ekonomiska utvecklingen i samhället för att inte mista sin tänkta verkan. Avgiftens storlek kan antas påverka benägenheten till att upprepa överträdelsen.

Kap. 23 Ett nytt 29 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen tillstyrker en översyn av kap 29 i miljöbalken.

Behovet finns av en översyn och det är bra om detta görs i ett sammanhang tillsammans med den föreslagna utredningen om sanktionsväxling. Det föreslagna konceptet har sina fördelar i att det blir tydligare att tillämpa och kan också antas bidra dels till att underlätta en regelefterlevnad, dels till en snabbare, effektivare och mer konsekvent tolkning och tillämpning då tydligheten och läsbarheten ökar. Länsstyrelsen förordar att behålla straffbestämmelserna i miljöbalken och inte att lyfta ut dessa till en egen lagstiftning som man jämförelsevis gjort inom andra speciallagstiftningar. Behov finns av att försöka samla regelverket.

Kap. 24 Effektivare miljöbrottsbekämpning genom bättre samverkan

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om miljöbrotts-samverkan.

Kap. 25 Stärkt kompetens i domstolarna för hantering av miljöbrottmål.

Länsstyrelsen tillstyrker att mark- och miljödomstolarna övertar handläggningen av miljöbrottmål. Länsstyrelsen ser ur rättssäkerhetssynpunkt endast fördelar med förslaget att åtal enligt balken ska väckas vid de tingsrätter som är mark- och miljödomstolar. En koncentration av handläggningen och kompetensen gynnar också rättsutvecklingen genom att det ges bättre förutsättningar för tydlig och enhetlig praxis.

Detta yttrande har beslutats av landshövding Anders Danielsson, efter föredragning av länsmiljöingenjör Lotta Sahlin Skoog. I den slutliga handläggningen har även

miljöskyddsdirektör Ulrika Samuelsson och länsöverdirektör Lisbeth Schultze deltagit.

Anders Danielsson

Lotta Sahlin Skoog

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.