



Länsstyrelsen
Jämtlands län

Djur- och miljöenheten
Erika Holgersson
010-2253371

Yttrande

Datum
2017-12-11

Diarienummer
560-6936-2017

Regeringskansliet
c/o Miljö- och energidepartementet
103 33 STOCKHOLM

m.registrator@regeringskansliet.se

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

(M2017/01714Me)

SAMMANFATTNING

Länsstyrelsen Jämtlands län (nedan Länsstyrelsen) tillstyrker i stort det som framförs och anser att utredningen är väl genomarbetad och ger en korrekt bakgrund och 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.

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att ansvaret inte bör samlas hos en ny myndighet som ska ha tillsyn som huvudsaklig uppgift. Utredningen tar upp många fördelar med att låta både kommuner och länsstyrelser ha ansvar för tillsyn inom miljöområdet.

Länsstyrelsen anser att det är ett bra förslag att möjliggöra överlåtelse av tillsyn från kommun till länsstyrelsenivå i vissa situationer. Det finns fördelar med att låta en myndighet överta tillsynen från en annan myndighet. Det kan exempelvis gälla möjligheten till enhetlig tillsyn inom ett industriområde med större möjlighet att reglera dagvattenhantering etcetera.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFr) läggs ner och att Naturvårdsverket får ett samordningsansvar för miljötillsynen. Många av utredningens förslag kan ge förutsättningar till större tydlighet samt bättre samordning, samverkan och liknande bedömningar inom landet. Att en ökad samverkan är nödvändig är uppenbart men Länsstyrelsen anser att det inte är lika tydligt i diskussionen att samverkan också är resurskrävande. Tvärtom ges bilden ofta att samverkan medför effektivitetsvinster. Svårigheten är att innan samverkan leder till operativa resultat är den resurskrävande. 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. Miljösamverkan Sverige, regionala samverkansorgan och annan regional samverkan gör mycket betydelsefullt arbete. Det behövs dock även mer vägledning på central nivå för att få större tydlighet, inte minst på grund av de ständiga förändringar som sker inom



miljöarbetet och inom EU. Naturvårdsverket kan vara denna viktiga samordningspunkt med mer resurser och kompletterade riktlinjer.

Länssstyrelsen tillstyrker förslaget om framtagande av en nationell tillsynsstrategi eftersom det är viktigt att det nationellt finns prioriterade mål för att möjliggöra en bra tillsyn.

Länssstyrelsen välkomnar även en översyn av hur miljöbalkstillsynen finansieras och hur tillsynsavgifter ska tillföras länsstyrelserna.

LÄNSSTYRELSENS SYNPUNKTER

Kap 8 Den övergripande organisationen för miljötillsyn bör inte ändras

Länssstyrelsen delar bilden av att den övergripande organisationen inte bör ändras. Länssstyrelsen ser dock att det finns delar där ökad effektivitet kan uppnås genom att genomföra smärre förändringar i tillsynsansvaret som att i vissa fall låta en myndighet överta tillsynen från en annan myndighet.

Kap 9 Ett tydligare tillsynsbegrepp

Länssstyrelsen 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 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 ej att förväxla med miljöstrategiskt arbete. Vidare innebär ett förtydligande av tillsynsbegreppet också bättre möjligheter att följa upp och utvärdera tillsynen

Kap 10 Mer sammanhållen styrning av myndigheterna

Länssstyrelsen 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, länsstyrelserna och alla 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 effektivt och rättssäkert till gagn för miljön och vårt samhälle.

Med en mer sammanhållen styrning av myndigheterna kan vi nå längre. Länssstyrelsen anser att det är viktigt med en sammanhållen tillsyn ur både miljö- och



konkurrenssynpunkt. En nationell riskbaserad prioritering av tillsynen baserad på bland annat uppföljning av miljökvalitetsmålen, EU-direktiv och miljökvalitetsnormer 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.

Kap 11 En tydlig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret för tillsyn

Utredningen bedömer att inga förändringar i fördelning av ansvaret för tillsyn behöver ske för närvarande. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det behövs bättre stöd från tillsynsvägledande myndigheter i samband med bland annat stora infrastrukturprojekt. Exempel på detta är anläggande av stora kraftledningar eller anläggande av nya turismanläggningar i orörda känsliga områden innefattande allt från avverkning, grävning, tillskaffande av VA- och energisystem, vattenuttag, snöotverkning etcetera. Det finns otydligheter och gränsdragningsproblem med dessa frågor eftersom det rör verksamheter som kommunen och Länsstyrelsen har tillsynsansvar för. Det vore önskvärt om det fanns möjlighet att samordna tillsynen i vissa enskilda fall.

Länsstyrelsen delar i stort utredningens slutsatser gällande att inga förändringar i fördelningen av ansvaret behöver ske men ser att det inom förorenade områden är 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 och påverka vilken kompetensförsörjning som de olika myndigheterna ska ha. Tillsyn över förorenade områden baseras idag på den miljöfarliga verksamhet som orsakat föroreningsskadan. Det saknas dock ofta tillräckligt detaljerade uppgift om en nedlagd verksamhet för att det ska vara tydligt om verksamheten skulle vara tillståndspliktig med dagens miljöprövningsförordning. Det medför i sin tur otydlighet om det är kommunen eller Länsstyrelsen som har tillsyn över området. En annan oklarhet gäller när flera olika verksamheter har bedrivits på samma plats.

Ändringar i miljöprövningsförordningen och FMH-bilagan över tillståndspliktiga respektive anmälningspliktiga verksamheter har dessutom medfört problem med olika tillsynsmyndigheter under olika tidsperioder. Det finns flera exempel på otillräcklig motivation, kompetens och resurser för att påbörja ett invecklat tillsynsarbete när en kommun plötsligt fått tillsyn över ett område där länsstyrelsen haft all tillsyn över den verksamhet/process som förorenat området. Tillsyn över förorenade områden omfattar även andra arbetsmoment än vad som är vanligt vid tillsyn av pågående miljöfarliga verksamheter.

Länsstyrelsen tillstyrker möjligheten att tillsyn kan överlåtas uppåt, dvs från kommun till länsstyrelse, under vissa förutsättningar. Denna möjlighet har potential att vara ett mycket viktigt verktyg som med fördel kan användas för komplicerade objekt inom



föreorende områden 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 kan även gälla enstaka, mycket komplicerade verksamheter/åtgärder där det är svårt att upprätthålla kompetens och effektivt tillsynsarbete för en enskild tillsynsmyndighet. 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 förslaget om att ToFr läggs ned. Länsstyrelsen tillstyrker även att Naturvårdsverket får ett samordningsansvar för 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. Det arbete inom olika projekt som skett och sker inom Miljösamverkan Sverige är till stor nytta för handläggare inom olika områden på länsstyrelsen. Länsstyrelsen anser att en långsiktig finansiering är 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. Utredningen menar att länsstyrelserna har en stor roll när det gäller att se till att vägledningen från centralt håll blir praktiskt användbar. Länsstyrelsen 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 länsstyrelserna 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 i stort sett vara samma krav i hela landet varför en central myndighet kan vägleda om det.

En uppgift inom tillsynsvägledningen är att samordna tillsynen, och det är en uppgift länsstyrelsen kan bistå med oavsett vilken sorts tillsyn det gäller. Det kan ske genom att länsstyrelsen anordnar tillsynskampanjer, tillhandahåller mötesplatser kommuner emellan, till exempel 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.

Inom områden som växtskydd och gödsel bedömer Länsstyrelsen att behovet av och fokus på tillsynsvägledning kommer att öka bland annat beroende på att flera vattenskyddsområden upprättas samt med anledning av åtgärdsprogrammet för vatten.



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.

Kap 13 Insatser för att stärka professionen

Länsstyrelsen tillstyrker i stort utredningen slutsatser och förslag gällande insatser för att stärka professionen. 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.

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. Inom miljötillsynen finns på den privata marknaden en del kortare utbildningar i olika 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 begränsar tillsynsmyndigheternas möjlighet till deltagande.

Kap 14 Ett bättre stöd från tillsynsvägledande myndigheter

Länsstyrelsen tillstyrker framtagandet av en nationell tillsynsstrategi. En nationell strategi för miljötillsynen har saknats och det är viktigt att det nationellt finns prioriterade mål som kan brytas ner och anpassas till regional och lokal nivå för att möjliggöra en effektiv miljötillsyn.

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att lämna förslag på digitala lösningar för hur miljötillsynen kan utvecklas. Länsstyrelsen konstaterar att alltmer i samhället digitaliseras och även inom tillsynsområdet behöver det utvecklas. Det är dock viktigt att digitaliseringen sker strukturerat och att tillsynsmyndigheterna ges möjlighet att delta i arbetet. Länsstyrelsen vill påtala att ökad digitalisering inte per automatik medför att resurserna kan minska utan snarare behöver de öka initialt för att få väl fungerande och robusta system.

Utredningen föreslår att Miljösamverkan Sverige och Naturvårdsverket bör samordna sitt arbete med att utveckla ”nationella branschexperter” eller motsvarande. Systemet med branschexperter fanns tidigare och Länsstyrelsen ser positivt på att systemet återinförs på något sätt. Länsstyrelsen anser att det är lämpligt att länsstyrelserna, via



Miljösamverkan Sverige, deltar i framtagandet av ett förslag som innefattar mandat, arbetssätt och hur systemet ska finansieras.

Kap 15 Tydligare regler om hur tillsynen ska planeras och genomföras

Utredningen slår fast att tillsynen ska vara riskbaserad och Länsstyrelsen delar den ståndpunkten. Länsstyrelsen vill påtala att kommunerna efter bästa förmåga redan i dagsläget försöker planera sin tillsyn utifrån en riskbedömning från hälso- och miljöperspektiv. En nationell tillsynsstrategi som föreslås i utredningen kan bli viktig i tillsynsplaneringen. En fråga att hantera är i vilket tidsperspektiv risken ska bedömas eftersom det kan finnas en fara i att beakta risken för en viss bransch/område inom en för kort tidsperiod. Regelbunden tillsyn upprätthåller hög regelefterlevnad och för miljöfarliga verksamheter är det viktigt över tid.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa en ny bestämmelse i miljötillsynsförordningen som ger länsstyrelsen 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. Länsstyrelsen anser dock att utredningen inte har tagit upp situationen om vad som händer om en kommun inte själv bedöms klara sin egen tillsyn men inte anser att detta är ett problem. Vilka möjligheter för att ingripa, förutom att utfärda ett föreläggande, kan behöva ses över anser Länsstyrelsen.

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 och att uppföljningen måste samordnas där det kan ske. Ett av syftena med en förbättrad uppföljning och utvärdering måste vara att få underlag för en förbättrad tillsynsstrategi anser Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om uppföljning av kommunernas tillsyn och att det bland annat bör kunna ske inom ramen för länsstyrelsens tillsynsvägledning.

Kap 18 Finansiering

Länsstyrelsen tillstyrker de skrivningar och förslag som förs fram angående finansiering av miljöbalkstillsynen och då särskilt länsstyrelsernas tillsyn. I detta arbete bör det även ingå en god samordning för att få jämförbara redovisningar. Det är också viktigt att administrationen blir enkel och ändamålsenlig. När förvaltningsanslaget inte räcker till för att åstadkomma den verksamhet som Länsstyrelsen enligt lag är skyldig att genomföra med regelbunden tillsyn och kortare handläggningstider blir det svårt att prioritera tillsynsvägledning i den omfattning som framförallt små kommuner efterfrågar. Den tillsynsvägledning som sker är främst deltagande inom vissa områden,



Länsstyrelsen
Jämtlands län

Yttrande

Datum
2017-12-11

Diarienummer
560-6936-2017

genomförande av ett antal kommunbesök per år för uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa tillsyn samt rådgivning/information i TVL-infoblad och via telefon.

Att genomföra mer samlad och samsynt styrning och vägledning i enlighet med kommunernas önskemål finns i dagsläget inte resurser till. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att det är samma förutsättningar för finansiering av tillsynen oavsett om den bedrivs av länsstyrelse eller kommun och därför behöver man gå vidare med en tydligare koppling mellan kostnader och intäkter för länsstyrelserna.

Övrigt

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att mark- och miljödomstolarna övertar miljöbrottmål. Länsstyrelsen tillstyrker även en översyn av kap 29 miljöbalken avseende straffbestämmelser och förverkande.

Länsstyrelsen har noterat att på sid 65, 18 § MTF, ordet operativ står kvar i författningsförslaget. Länsstyrelsen noterar även att det numera är Försvarsinspektören för hälsa och miljö som har tillsyn över Försvarsmaktens med flera verksamheter.

De som deltagit i beslutet

Beslut i detta ärende har fattats av länsråd Susanna Löfgren efter föredragning av miljöskyddshandläggare Erika Holgersson. I den slutliga handläggningen deltog även biträdande länsråd Bengt-Åke Strömquist.

Susanna Löfgren

Erika Holgersson

Detta beslut har signerats elektroniskt och saknar därför underskrifter.