



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

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

Ert Dnr: M 2017/01714/Me

Allmänt

Utredningen bedöms vara väl genomarbetad, ge 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. Trots det kloka i utredningens förslag förtjänas att erinra om att mycket av det som utredningen lyfter fram redan idag borde vara på plats. Redan förarbetena till miljöbalken lyfte samma frågor. Varför har det inte realiserats så som tänkt? Svaret på den frågan är viktigt i det fortsatta arbetet. 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. Flaskhalsen är att innan samverkan leder till operativa resultat är den resurslukande. 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.

Länsstyrelserna 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 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.

Länsstyrelsen efterlyser dock en utredning av fördelning av tillsynsansvaret för enskilda ärendegrupper. Särskilt aspekter som berör MB och annan lagstiftning.



Ett tydligt sådant exempel utgörs av anmälningar av aververkningar som sker för andra ändamål än skogsbruk. Dessa skogliga åtgärder hanteras enligt såväl miljöbalken som skogsvårdslagen med ett inte helt logiskt delat tillsynsansvar mellan länsstyrelsen, Skogsstyrelsen och kommunen.

På samma sätt finns behov av förtydliganden av tillsynen mellan länsstyrelsen och kommunen avseende åtgärder som hanteras enligt såväl MB som PBL.

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 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.

Kap 10 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 utifrån 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.

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 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 och 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. Frågan kvarstår dock om utredningsförslaget avser att detta endast ska kunna ske i enskilda ärenden. Det kan finnas situationer där det också bör kunna ske generellt för vissa ärendetyper (exempelvis inom särskilt utpekade områden där länsstyrelsen redan utövar tillsyn).

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 ToFr läggs ned. Länsstyrelsen tillstyrker 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. 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.



Utredningen föreslår att näringslivet ska ingå i Miljösamverkan Sverige. Länsstyrelserna 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. 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. Ett exempel kan vara att vägleda om bassängbad eller funktionskrav på ett enskilt avlopp. Det bör vara samma krav i hela landet varför en central myndighet kan vägleda om det. Däremot kan länsstyrelsen samordna tillsynskampanjer, vägleda om vilka platser hög skyddsnivå för enskilda avlopp bör gälla etc.

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, 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.

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 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.

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 IMPEL:s arbete. 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.

Kap 14 Ett bättre stöd från tillsynsvägledande myndigheter

Länsstyrelsen tillstyrker framtagandet av en nationell tillsynsstrategi.

Samhället digitaliseras med stormsteg 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.

Utredningen föreslår att Miljösamverkan Sverige och Naturvårdsverket bör samordna sitt arbete med att utveckla ”nationella branschexperter” eller motsvarande. Möjligen bör benämningen i stället vara branschsamordnare eller branschbevakare? 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

Utredningen slår fast att tillsynen ska vara riskbaserad. Länsstyrelsen delar den synen men anser att utredning i den delen i all väsentlighet redan slår in en öppen dörr. Länsstyrelsens erfarenhet är att samtliga kommuner i länet efter bästa förmåga försöker planera tillsynen utifrån risk för människors hälsa och miljön. Detta är dock ingalunda en lätt uppgift och en bidragande orsak till att tillsynen varierar mellan kommuner och mellan länsstyrelser. Här har en nationell tillsynsstrategi ett viktigt tomrum 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 t.ex. 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 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.

Kap 17 En förbättrad uppföljning och utvärdering

Länsstyrelsen håller med utredningen om att det är viktigt med en förbättrad uppföljning och utvärdering. Länsstyrelsen är däremot tveksam till förslaget att samtliga centrala myndigheter ska utveckla sitt eget arbete för uppföljning och utvärdering inom respektive ansvarsområde. Länsstyrelsen anser att principerna för uppföljning bör vara likartade och att uppföljningen måste samordnas. Ett av syftena med en förbättrad uppföljning och utvärdering måste vara få underlag för en förbättrad tillsynsstrategi. Länsstyrelserna bör dessutom delta i uppbyggnadsarbetet 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 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. Länsstyrelserna bör ha möjlighet att använda både fast avgift och timtaxa. Vidare måste medel för tillsynsvägledning avsättas särskilt och öka jämfört med dagens nivå eftersom det är en av grundbultarna för att systemet med den decentraliserade tillsynen ska fungera i landet. Länsstyrelsen deltar gärna i ett sådant utredningsarbete.

Kap 19 Kompletterande åtgärder till tillsynen

Länsstyrelsen bedömer att ackrediterade kontrollorgan inom vissa avgränsande 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

Vi tillstyrker att Mark- och miljödomstolarna övertar miljöbrottmål.

Vi tillstyrker även en översyn av kap 29.



De som har deltagit i beslutet

Beslut om detta yttrande har fattats av chefen för avdelningen Tillväxt- och Miljö, Eva Brynolf efter föredragning av chefen för Miljöenheten Åsa Axheden. Naturskyddshandläggare Tomas Järnetun har deltagit i beslutet.

Dokumentet är signerat i Länsstyrelsens elektroniska dokument- och ärendehanteringssystem.