



m.registrator@regeringskansliet.se

Remissvar avseende Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)
M2017/01747/Me

Miljö- och energidepartementet har lämnat Länsstyrelsen Östergötland tillfälle att yttra sig i rubricerat ärende. Nedan följer våra synpunkter.

Sammanfattning

Länsstyrelsen Östergötland bedömer att utredningen ger en korrekt bakgrund och beskrivning av dagens miljötillsyn med dess problem och möjligheter. Vår bedömning är att en ökad samverkan mellan myndigheter och bättre tillsynsvägledning i linje med utredningens förslag kommer att medföra ett ökat resursbehov jämfört med idag och att detta behov kommer att kvarstå över tid. Vi välkomnar en översyn av hur miljöbalkstillsynen finansieras och hur tillsynsavgifter ska tillföras länsstyrelserna.

Nedan sammanfattas våra synpunkter. Resonemangen utvecklas sedan under respektive rubrik.

- Länsstyrelsen Östergötland håller med om att den övergripande organisationen för tillsynen inte bör ändras.
- Begreppet *operativ tillsyn* bör som utredningen föreslår tas bort.
- Länsstyrelsen Östergötland är enig med utredningen om att det finns ett behov av en mer sammanhållen styrning av miljötillsynen.
- Processen att ta över och lämna tillbaka tillsyn mellan myndigheter ska vara smidig samt att det finns författningsstöd för att tillsynsavgiften, ifall sådan kan tas, tillfaller rätt tillsynsmyndighet.
- En långsiktig finansiering oberoende av sakanslag är nödvändig för att Miljösamverkan Sverige ska kunna bidra långsiktigt i arbetet med en effektiv och enhetlig tillsyn.
- Naturvårdsverket bör i samverkan med övriga centrala myndigheter ges ansvar att genomföra utbildningar för att stärka kompetensen hos de personer som genomför tillsyn.
- Länsstyrelsen Östergötland tillstyrker framtagandet av en nationell tillsynsstrategi.
- Länsstyrelsen Östergötland 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 tillsynsupdraget.

Kap 8 Den övergripande organisationen för miljötillsyn bör inte ändras
Länsstyrelsen Östergötland håller med om att den övergripande organisationen inte bör ändras. En fråga som spelar stor roll för kommunernas möjligheter att bedriva tillsyn är deras storlek. Små kommuner som inte samverkar med andra kommuner har idag svårt att genomföra sitt uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt. Vi föreslår att Statskontorets förslag¹ kring minsta antalet personer som genomför tillsyn inom miljöbalken och livsmedel sätts som mål för minsta storlek på en kommunal miljömyndighet.

Kap 9 Ett tydligare tillsynsbegrepp

Länsstyrelsen Östergötland 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 tydlig. Begreppet *operativ tillsyn* bör därmed som utredningen föreslår tas bort.

En viktig utgångspunkt är att tillsynen ska omfatta regelefterlevnad och främjande, och därmed inte ska förväxlas med miljöstrategiskt arbete. Vi vill fortsatt påpeka att det för delar av miljöbalken inte finns någon 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.

Länsstyrelsen tillstyrker också utredningens författningsförslag som avser förtydliganden av vad tillsynsvägledning innebär.

Kap 10 En mer sammanhållen styrning av myndigheterna

Länsstyrelsen Östergötland 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, 21 länsstyrelser och 290 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 oväntad.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt med en sammanhållen tillsyn både utifrån 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 vi 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 Östergötland delar i stort utredningens slutsatser. Inom förorenade områden är det dock mycket angeläget att fördelningen av

¹ Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan, Statskontoret, 2017:9

tillsynsansvaret blir mer ändamålsenlig och tydlig. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket och Länsstyrelserna snarast bör 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. Frågan har utretts tidigare och vi har lämnat synpunkter på Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om översyn av tillsynsansvar över förorenade områden (M2014/1345/Ke). I vårt svar meddelade vi att vi inte delar Naturvårdsverkets syn på den då föreslagna huvudprincipen för tillsynsansvarsfördelning.

Vi tillstyrker möjligheten att tillsyn kan överlåtas uppåt, det vill säga 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. Vi önskar att processen att ta över och lämna tillbaka tillsyn är smidig samt att det finns författningsstöd för att tillsynsavgiften, ifall sådan kan tas ut, tillfaller Länsstyrelsen.

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

Länsstyrelsen Östergötland tillstyrker att Tillsyns- och föreskriftsrådet, ToFr, läggs ned. Vi tillstyrker också 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. Vi föreslår därför att finansieringen av Miljösamverkan Sverige permanentas. Utredningen föreslår att näringslivet ska ingå i Miljösamverkan Sverige. Vi är positiva till ett sådant deltagande, men endast i referensgrupper till delprojekt där näringslivets kompetens tillför behövligen 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 specifikt område. Länsstyrelsen Östergötland är positiv till det förslaget och anser att det är ett arbetssätt som bör kunna utvecklas. 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 och 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.

Länsstyrelsen Östergötland ställer sig 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 i Statskontorets förslag gällande livsmedelskontrollen.

Kap 13 Insatser för att stärka professionen

Länsstyrelsen Östergötland 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. Vi 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. Det gäller särskilt kompetensutveckling för tillsyn av anläggningar som styrs utifrån EU-direktiv.

Inom miljötillsynen finns på den privata marknaden en del kortare utbildningar inom vissa aktuella områden. Vår 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. Erfarna handläggare och inspektörer upplever att det utbud som finns inte går tillräckligt på djupet inom olika branscher och tillsynsområden. Det bör beaktas i det fortsatta arbetet.

Kap 14 Ett bättre stöd från tillsynsvägläsnande myndigheter

Länsstyrelsen Östergötland tillstyrker framtagandet av en nationell tillsynsstrategi. Samhället digitaliseras med stormsteg och det är uppenbart att tillsynen måste digitaliseras på ett strukturerat sätt. Vi står därför bakom de tankar som förs fram i utredningen och vill särskilt påpeka att länsstyrelserna, liksom kommunerna, måste vara delaktiga i processen och att det krävs extra resurser för arbetet.

Utredningen föreslår att Miljösamverkan Sverige och Naturvårdsverket bör samordna sitt arbete med att utveckla "nationella branschexperter" eller motsvarande. Vi föreslår istället benämningen branschsamordnare eller branschbevakare. Vi anser också att det är lämpligt att länsstyrelserna via Miljösamverkan Sverige deltar i framtagandet av ett förslag till branschbevakning som innefattar mandat, arbetsätt 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. Vår erfarenhet är att samtliga kommuner i länet efter bästa förmåga försöker planera tillsynen utifrån risk för

människors hälsa och miljön. Detta är dock inte 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 gemensam metod för riskbedömning behöver arbetas fram där bland annat frågan om i vilket tidsperspektiv risken ska bedömas behöver fastslås. Det finns en fara i att alltför kortsiktigt beakta risken för en viss bransch/område. Vi vill särskilt påtala att tillsynen i sig har ett egenvärde genom att skapa följsamhet för och tillit till att regelverk följs. Regelbunden tillsyn upprätthåller hög regelefterlevnad och tillsyn över tid är viktigt inom flera områden.

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

Länsstyrelsen Östergötland 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 Östergötland 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. Vi anser att principerna för uppföljning bör vara likartade och att uppföljningen måste samordnas. Ett av syftena med en förbättrad uppföljning och utvärdering måste vara att få underlag för en förbättrad tillsynsstrategi. Länsstyrelserna behöver delta i uppbyggnadsarbetet av ett nytt uppföljningssystem. Vi tillstyrker också förslagen om uppföljning av kommunernas tillsyn.

Kap 18 Finansiering

Länsstyrelsen Östergötland tillstyrker de skrivningar och förslag som förs fram angående finansiering av miljöbalkstillsynen 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. 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. Vi deltar gärna i ett sådant fortsatt utredningsarbete.

Kap 19 Kompletterande åtgärder till tillsynen

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

Övrigt

Länsstyrelsen Östergötland tillstyrker att Mark- och Miljödomstolen övertar miljöbrottmål samt en översyn av kap 29.

I detta ärende har förutom undertecknade följande personer deltagit; Karin Sigvardsson, Miljöskyddsdirektör, Anne Rydell, länsjurist, Adam Bergner, Naturvårdshandläggare och Annika Arvidsson Rosén, Miljöskyddshandläggare.



Kristina Zetterström
Länsråd



Elin Iseskog
Funktionschef