



Kontaktperson
Miljöavdelningen
Annelie Johansson
010-224 14 03
annelie.johansson@lansstyrelsen.se

Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över "miljötillsynsutredningen"; Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

M2017/01747/Me

Sammanfattning

Länsstyrelsen Skåne ställer sig positiv till utredningen som sådan, men anser inte att de förslag om lämnas överensstämmer fullt ut med de brister som utredningen noterat. Exempelvis konstaterar utredningen att tillsynens organisation med över 300 myndigheter är såväl unik som dysfunktionell. Den beskrivningen borde mer än väl räcka för att lämna förslag till en ny sammanhållen, effektiv och oberoende tillsynsorganisation.

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

- Länsstyrelsen anser att den övergripande organisationen för miljötillsyn bör ändras. Utredningen borde i större utsträckning tittat på möjligheterna att länsstyrelsen eller annan statlig myndighet utför all tillsyn enligt miljöbalken. I avvaktan på en sådan förändring förordas en återgång i kommunallagen med krav på kommunerna att ha en fristående miljö- och hälsoskyddsnämnd, att samtliga tillsynsmyndigheter oaktat stat eller kommun ska tillämpa samma enhetliga taxa för miljötillsyn enligt FAPT samt att det genomförs en översyn av uppdelningen av tillsyn mellan stat och kommun, så att tillsyn på IED-anläggningar, Seveso-tillsyn och A-verksamheter alltid ska utföras av staten utan möjlighet till delegation.
- Begreppet operativ tillsyn bör som utredningen föreslår tas bort.



- Länsstyrelsen 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 tillstyrker framtagandet av en nationell tillsynsstrategi.
- 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.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslagen gällande kompetensutveckling, men ser samtidigt ett behov av en långsiktig finansiering av den offentliga tillsynen så att lönekostnaderna för offentligt anställda står sig i jämförelse med det privata näringslivet och dess konsulter och juridiska ombud.

Kap 8 Den övergripande organisationen för miljötillsyn bör inte ändras

Länsstyrelsen Skåne delar inte utredningens förslag om att den övergripande organisationen för miljötillsyn inte bör förändras. Svensk miljötillsyn kommer svårligen att kunna bli effektiv och likartad så länge som tillsynen utgår från fjorton centrala myndigheter med föreskrivningsrätt och tillsynsvägledande ansvar, en handfull centrala myndigheter och 21 länsstyrelsen med statligt tillsynsansvar samt 290 kommunala tillsynsmyndigheter med lokalt tillsynsansvar. Systemet med den starkt uppsplittrade miljötillsynen sticker ut i jämförelse med merparten tillsyn som ingår i det offentlighetsrättsliga regelkomplexet. Det finns, sammanfattningsvis, även uppenbara risker att de kommunala tillsynsmyndigheterna ställs inför politiskt definierade svårigheter (jäv mm) då det kommer till tillämpningen av miljöbalken.

Tre frågor som spelar stor roll för kommunernas möjligheter att bedriva en effektiv, rättssäker och likartad tillsyn är deras organisation, kommunens storlek och dess taxor. Små kommuner som inte samverkar med andra kommuner har idag svårt att genomföra sitt uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt. Länsstyrelsen föreslår att Statskontorets förslag¹ kring minsta antalet personer som genomför tillsyn inom

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



miljöbalken och livsmedel sätts som mål för minsta storlek på en kommunal miljömyndighet.

Länsstyrelsen anser att kommunallagen bör ändras så att det ånyo föreligger krav på kommunerna att ha en fristående miljö- och hälsoskyddsnämnd inom vilken all tillsyn enligt miljöbalken, livsmedelslagen och smittskyddslagen organiseras. Erfarenheterna från genomförd kommungranskning visar att allt fler kommuner blandar drift och tillsyn på politisk och/eller förvaltningsnivå samt att risken för otillbörlig påverkan ökar inom framförallt miljötillsyn, till följd av att politiker vill besluta utifrån andra grunder än miljölagstiftningen. Länsstyrelsens erfarenhet är att risken för näringspolitisk hänsyn är större i mindre kommuner. Länsstyrelsen anser att effekterna av tidigare förändringar av kommunallagen och konsekvenserna av de idag alltmer varierande kommunala organisationerna inte har utretts tillräckligt.

Länsstyrelsen anser att förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) ska gälla för all miljötillsyn oavsett om tillsynen är statlig eller kommunal. Idag bestämmer varje kommun hur mycket resurser som ska läggas på tillsyn. Det är vanligt att kommunen är arbetsmarknadsmässigt beroende av verksamheter de har tillsynen över. I länet förekommer stora skillnader i kommunens taxor. Det gör att miljöbalkens genomförande blir föremål för ekonomiska prioriteringar på lokal nivå, som riskerar att leda till olika miljökrav i olika delar av länet och landet.

Utredningen borde i större utsträckning tittat på möjligheterna att länsstyrelsen eller annan statlig myndighet utför all tillsyn enligt miljöbalken. Detta har tidigare skett bl.a. inom djurskyddslagstiftningen, vilket har lett till ökad rättssäkerhet och effektivitet. Ett annat alternativ är att tydligare reglera hur en kommun ska organisera sitt myndighetsarbete likt den utredning som statskontoret presenterat avseende livsmedelstillsynen. Länsstyrelsen anser också att det är viktigt att jämföra och dra lärdom av hur tillsynen är organiserad i andra länder.

Om nuvarande organisation för miljötillsynen ska kvarstå behövs krav på obligatorisk nämnd- och förvaltningsorganisation för tillsyn i kommunallagen, krav på införande av enhetlig taxa för miljötillsyn oavsett tillsynsmyndighet i FAPT, krav på miniminivå för resurser och mellankommunal samverkan i miljötillsynsförordningen samt tydliggörande av vilka verksamheter vars tillsyn inte ska gå att delegera till kommuner samt bättre möjligheter för att ompröva eller återta delegerad tillsyn enligt kapitel 11 och 16 nedan.



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.

En viktig utgångspunkt är att tillsynen ska omfatta regelefterlevnad och främjande, och därmed inte ska förväxlas med miljöstrategiskt arbete. Länsstyrelsen anser av detta skäl att samverkan med näringslivet som föreslås i avsnitt 12.7 inte ska sammanblandas med tillsynssamverkan. Länsstyrelsen anser att det tydligt ska framgå i lagstiftningen (26 kap miljöbalken) att kontrollerande tillsyn, genom förelägganden, viten och andra sanktioner, ska vara obligatorisk och att den kontrollerande tillsynen inte kan ersättas av främjande åtgärder. I dagsläget finns högst varierande "företagskulturer" inom olika tillsynsmyndigheter och synen på hur exempelvis vitesförelägganden ska användas kan skifta. Företag signalerar, inte sällan, att tillämpningen av legala verktyg vid miljötillsynen varierar mellan olika kommuner och mellan kommuner och olika länsstyrelser.

Länsstyrelsen vill även peka på 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. Uppsikt kan då utföras även av exempelvis statlig eller kommunal personal som förvaltar naturreservat och nationalparker.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens författningsförslag som avser förtydliganden av vad tillsynsvägledning innebär. Det behöver även förtydligas/klargöras att en länsstyrelse inte är förhindrad att utföra vägledning av den anledningen, såsom ibland återopas, att länsstyrelsen överprövar kommunala beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen efter överklagande från enskild part. Det riskerar inte uppstå någon jävsituation vid Länsstyrelsens 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, 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 miljö tillsynen 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 delar inte utredningens slutsatser.

Tillsyn över A-verksamheter, seveso-anläggningar samt IED-anläggningar med återrapporteringskrav till EU bör alltid ligga under statligt tillsynsansvar utan möjlighet till delegering till en kommun. Sådan tillsyn som redan är delegerad med stöd av miljö tillsynsförordningen bör återkallas senast ett år efter laga kraft vunna förändringar i miljöbalken och dess föreskrifter. För B-verksamheter bör fortsatt finnas möjlighet för länsstyrelserna att pröva frågan om delegera tillsyn. Det blir för tillsynsobjektens vidkommande inte ändamålsenligt att möta flera tillsynsmyndigheter inom ramen för samma verksamhet och där kopplingarna mellan olika regelverk inom miljöområdet är basala för rättstillämpningen. Kopplingarna mellan miljöbalken och Sevesolagstiftningen är av sådant slag Risker finns att de olika operativa tillsynsmyndigheterna kommer fram till olika bedömningar, materiellt eller legalt, vilket drabbar företaget samt försvårar uppnåendet av såväl regelefterlevnad som god miljö. I värsta fall kan oenigheter tillsynsmyndigheter emellan leda till långdragna rättstvister, då företag uppfattar att miljöbalken med kringlagstiftningar tillämpas på olika sätt av olika myndigheter.

Inom förorenade områden är det mycket angeläget att fördelningen av 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. *Det behövs inga fler utredningar utan det som efterfrågas är ett klargörande.*



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 tillstyrker att Tillsyns- och föreskriftsrådet, ToFr, läggs ned. Vi tillstyrker att Naturvårdsverket får ett samordningsansvar för miljötillsynen, men Länsstyrelsen anser att Naturvårdsverkets samordningsansvar måste ske i mycket nära samarbete med Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och Folkhälsomyndigheten som alla har ett betydande tillsynsvägledande ansvar inom miljöbalkens område.

Länsstyrelsen har noterat att regeringen tillskjutit 3 mkr till Miljösamverkan Sverige från och med budgetår 2018. Detta är helt nödvändigt för att Miljösamverkan Sverige ska kunna bidra långsiktigt i arbetet med en effektiv och enhetlig tillsyn. Vi föreslår att finansieringen av Miljösamverkan Sverige permanentas.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att näringslivet ska ingå i Miljösamverkan Sverige. Tillsynsmyndigheter har ett stort behov av att samverka med varandra i syfte att erhålla en enhetlig, rättssäker och effektiv tillsyn. För att möjliggöra en sådan samverkan kan inte den som tillsynen avser, samtidigt delta. Det är näringslivet som ska kontrolleras och näringslivet ska därmed inte ingå i diskussioner om hur kontrollen ska utformas eller genomföras. Samarbete med näringslivet för att utbyta kompetens och erfarenheter, diskutera Agenda 2030 och genomförande av miljömålen bör även fortsatt ske inom ramen för det miljöstrategiska arbetet där länsstyrelserna har ett tydligt ansvar att stödja näringslivet att genomföra åtgärder inom ramen för generationsmål och etappmål.

Länsstyrelsen är positiv till förslaget om att de centrala myndigheterna ska ta initiativ till en överenskommelse mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna om hur vägledningen ska gå till inom ett specifikt område. Länsstyrelsen anser att detta är ett arbetssätt som bör kunna utvecklas inom de områden där såväl central myndighet som länsstyrelserna har ett delat tillsynsvägledande ansvar.

För att kunna ge bra tillsynsvägledning är det viktigt med egen tillsynserfarenhet inom det område där tillsynsvägledning efterfrågas. Länsstyrelsen anser därför att



länsstyrelsernas tillsynsvägledande ansvar bör begränsas till de område där länsstyrelsen har eget tillsynsansvar. 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 oaktat om den sker inom ramen för regional miljösamverkan eller inte. Det finns ett stort behov av att länsstyrelsernas egen tillsynspersonal kompetensutvecklas inom de områden som omfattas av myndigheternas egen tillsyn, varför specialiserad kompetensutveckling i inom de kommunala ansvarsområdena, svårligen mäktas med. Det råder frustration bland kommunala miljöinspektörer därför att de upplever att Länsstyrelsens vägledning, från tid till annan, inte är tillräckligt djuplodande.

Länsstyrelsen 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 *"Stärkt livsmedelskontroll genom ökad kommunal samverkan"*.

Länsstyrelsen motsätter sig utredningens förslag till att inte formalisera Miljösamverkan Sveriges och de regionala miljösamverkansorganisationernas verksamhet. Länsstyrelsen föreslår att dessa samverkansmodeller formaliseras i miljötillsynsförordningen och att Länsstyrelserna ges ett huvuduppdrag för den regional miljösamverkan som en del av sitt tillsynsvägledningsansvar. Miljösamverkan Sveriges finansiering bygger på frivillighet. Långsiktigt är detta inte hållbart för en samverkansform som utredningen framställer som mycket framgångsrik. Regionala miljösamverkansorganisationer omfattar idag tretton län, dvs drygt i hälften av landets län. Över tid har dessutom flera av denna samverkan i flera län varit i farozonen för upplösning pga. av bristande intresse/ovilja att bidra till finansieringen hos vissa aktörer. Sammantaget pekar detta på en alltför ostadig och inte heltäckande samarbete som utredningen lyfter fram som en framgångsfaktor. Det är logiska är enligt Länsstyrelsen att i lagtext säkerställa att denna samverkan blir heltäckande och att dess existens säkerställs över tid.

Utöver kompetensutveckling är det av stor vikt att offentlig tillsynsverksamhet ges långsiktiga ekonomiska förutsättningar att rekrytera tillräckligt kompetent personal. Med bristande ekonomiska resurser kommer våra arbetsplatsers attraktivitet att minska till förmån för konsulter och privata näringslivet, oavsett tillskjutande medel för kompetensutveckling. God och effektiv tillsyn bygger på insatser från specialister, som har ett starkt intresse av att bevaka allmänna intressen och miljöintressen samt har mod att driva praxis.



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. Vi anser att Naturvårdsverket i samverkan med övriga centrala myndigheter också bör ges ansvar att genomföra utbildningar. 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. Även Miljösamverkan Sverige bedöms kunna vara en del i ett nationellt utbildningspaket.

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 tillsynsvägledande myndigheter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samråd med tillsynsvägledande myndigheter ta fram nationella mål för tillsynen och en strategi för att uppnå målen (nationell miljötillsynsstrategi).

Bristen på styrning från centrala tillsynsvägledande myndigheter är en väsentlig anledning till att tillsynen i Sverige uppfattas som spretig. Utredningens förslag om en nationell miljötillsynsstrategi bedöms öka förutsättningen för en effektiv och enhetlig tillsyn. Miljökvalitetsmålen bör vara utgångspunkt för att formulera strategin liksom behovet att ange särskilda fokusområden som omfattas av flera tillsynsområden. Det är viktigt att strategin blir så konkret som möjligt och att tillsynsmyndigheterna ska ta hänsyn till den i sin tillsynsplanering.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter ta fram mål för digitaliseringen av miljötillsynen och en plan för hur myndigheterna ska nå målen. Det är dock viktigt att arbetet bedrivs utifrån de processer som länsstyrelserna och kommunerna finner mest angelägna för att skapa en effektiv, rättssäker och likartad tillsyn i landet. För ökad delaktighet och



samverkan samt för att möjliggöra en utveckling av nationella IT-stöd kommer att krävas extra resurser.

Länsstyrelsen delar utredarens förslag att utveckla nationella *branschexperter*, men vi föreslår istället att länsstyrelserna via Miljösamverkan Sverige utser särskilda branschsamordnare till stöd för länsstyrelsernas tillsynsvägledning. Samordnarna bör även fungera som bollplank och beslutstöd för handläggare inom tillsyn, prövning samt sakkunniga inom miljöprövningsorganisationen. Detta bedöms sannolikt leda till resurseffektiviseringar samt enhetligare beslut och bedömningar inom prövning och tillsyn. Länsstyrelserna bör involveras i arbetet med att närmare utreda mandat och arbetsätt samt hur systemet ska finansieras. Regeringens anslag med 3 Mkr till Miljösamverkan Sverige bör kunna bidra till genomförandet av nationella branschsamordnare. Länsstyrelsen anser att även prövningsorganisationen och kommunerna bör involveras i arbetet då det sannolikt kan finnas framtida branschsamordnare såväl inom länsstyrelsernas miljöprövningsorganisationer som hos de större kommunerna.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket ges ett tydligare ansvar för att leda samordningen av tillsynen samt att syftet med samverkan bör framgå i lagstiftningen. Dagen system med ett tillsynssystem med många ansvariga myndigheter med olika roller på olika nivåer ställer stora krav på en effektiv samverkan. Samordningen måste dock ske i mycket nära samarbete med framförallt Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och Socialstyrelsen.

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 kan 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 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 tillsyns-



uppdraget. Så som utredningen lyfter fram är det också nödvändigt att det tydliggörs vilka krav tillsynsmyndigheten har att följa och inom vilken tid.

I utredningen föreslås ingen möjlighet för länsstyrelsen att förena ett föreläggande med vite. Detta gör förslaget verkningslöst. Länsstyrelsen förordar en reglering motsvarande den i 51 § lagen om Allmänna Vattentjänster där länsstyrelsen har möjlighet att med vite förelägga en kommun att inrätta vattentjänst inom ett visst område. Alternativt behöver andra sanktioner identifieras i de fall kommunen inte följer ett föreläggande, till exempel genom miljöstraffavgift eller återkallelse av statlig tillsyn utöver dagens bestämmelse om drift och tillsyn.

Länsstyrelsen anser att 1 kap. 21 § miljötillsynsförordningen bör kompletteras med en bestämmelse som anger att om en kommun inte uppfyller de skyldigheter som följer av länsstyrelsens föreläggande enligt 1 kap. 22a § miljötillsynsförordningen ska statlig tillsyn återkallas.

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 att få underlag för en förbättrad tillsynsstrategi. För att möjliggöra en enhetlig uppföljning behöver Länsstyrelserna delta i utformningen och uppbyggnaden av ett nytt nationellt IT-system för uppföljning.

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om att länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas tillsyn måste bli mer systematisk och bedömningarna av hur kommunerna genomför sitt tillsynsuppdrag mer enhetliga.

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. Länsstyrelserna bör ha möjlighet att använda både fast avgift och timtaxa.

Länsstyrelserna måste erhålla särskilda medel för tillsynsvägledning. För att systemet med den decentraliserade tillsynen ska fungera i landet är det väsentligt att dagens resurser för tillsynsvägledning, samverkan och regelbunden kommungranskning



ökar markant jämfört med dagens nivå. Vi deltar gärna i ett fortsatt 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. Vi bedömer att ackrediterad kontroll av enskilda avloppsanläggningar och fettavskiljare, liksom nuvarande ackrediterad kontroll av köldmedieanläggningar och oljecisterner, är något som bör utredas vidare.

Kap 21 översyn av 29 kap miljöbalken och sanktionsväxling

Först och främst konstaterar Länsstyrelsen att betänkandet, på sid 338 vid genomgången av syftena med sanktioner respektive straff, för in ett resonemang kring vad som benämns "reaktioner". "Reaktioner" beskrivs som negativa händelser eller effekter, som skulle kunna drabba företag som bryter mot miljöregler, därför att näringslivet/marknaden själv då kan välja att dra in certifieringar mm eller att företag kan drabbas av missnöje från sina kunder. Länsstyrelsen anser inte marknadsmekanismer ska lyftas fram i ett sammanhang som berör sanktioner och andra tillsynsåtgärder. Risken vid sammanblandning av frivilliga och påtvingade incitament (myndighetsåtgärder) att resurs- eller kompetensbrist inom tillsynen accepteras, eftersom marknaden verkar i riktning mot ett sundare miljöarbete ute hos företagen.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att effektiviteten hos sanktioner på miljöområdet bör utvärderas. Användningen av miljöstraffavgifter skiljer sig exempelvis åt, väsentligen, mellan olika tillsynsmyndigheter.

Sanktioner syftar generellt till att öka aktsamheten hos verksamhetsutövarna, inte att sänka de subjektiva beviskraven för lagföring av överträdelser. Bevisbördan för att miljöbalken och dess förordningar efterlevs faller på den som bedriver verksamhet. Länsstyrelsen finner därför inte att det föreligger en fara i att miljöstraffrätten reformeras grundligt och att straffbestämmelser i många fall ersätts med miljöstraffavgifter.

Då det gäller sanktionsväxling och översyn av miljöstraffrätten som sådan, anser Länsstyrelsen att det föreligger ett generellt behov av översyn. Flera straffbestämmelser är, på grund av sin konstruktion och koppling till regler med svagt eller komplext materiellt innehåll, i miljöbalken eller dess förordningar, i praktiken omöjliga att tillämpa, subjektivt eller objektivt. Lagstiftningen till kemikaliebrott lyfts fram som exempel. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att det är viktigt att värna miljöstraffrätten, eftersom den har ett visst



värde som markör avseende samhällets syn på miljöbrott. Samtidigt visar lärdomar ur den praktiska miljöstraffrätten att kostnaderna för brottsutredning mmi den här typen av mål, inte innebär att miljöbrotten eller inställningen till dessa minskar i motsvarande omfattning.

Generellt anser Länsstyrelsen att merparten överträdelser av miljöbalken med förordningar bör rendera miljöstraffavgift, i den mån lagstiftaren bedömer att regelefterlevnad kan uppnås på det sättet.

Övrigt

Länsstyrelsen tillstyrker att Mark- och Miljödomstolen övertar miljöbrottmål samt en översyn av kap 29 varvid det ska föreligga tydliga direktiv om att förslag till hur sanktionsväxling ska genomföras på bred front.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektör Ola Melin och miljödirektör Annelie Johansson, föredragande. I beslutet har även deltagit tillsynsvägledningsstrateg Göran Jansson, miljöjurist Margareta Svenning, enhetschef naturprovning- Helena Holmgren, enhetschef vatten- Kristian Wennberg.

Ola Melin

Annelie Johansson

Beslutet har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.