

BILAGA
2017-04-12 Ärendenr:
NV-03008-17

**Bilaga till redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 §
miljötillsynsförordningen den 15 april 2017**

Tio inspel lämnade till den pågående Miljötillsynsutredningen under 2017 som bland annat rör frågor som tas upp i redovisningen:

- Organisering av tillsynsvägledning, vägledning och information
- Behovsutredning och tillsynsplan
- Systematisk uppföljning/utvärdering
- Ingripandemöjligheter då tillsyn inte fungerar
- All förändring ska stärka Digitalt först
- Definition av god tillsyn
- Renodling av tillsynsbegreppet
- Naturvårdsverket får talerätt i tillsynsärenden
- Kompetenskrav på operativa tillsynsmyndigheter
- Finansiering

PM
2017-02-21

Inspel till miljötillsynsutredningen – Organisering av tillsynsvägledning, vägledning och information

Förslag till ändring i Miljötillsynsförordning (2011:13)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. Tillsynsvägledning

1 §

En tillsynsvägledande myndighet som avses i någon av 2, 3, 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 eller 16 §, ska inom sitt vägledningsområde ge tillsynsvägledning i fråga om tillämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar.

Tillsynsvägledande myndigheter ska aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning.

Tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå ska inom sitt vägledningsområde särskilt ge stöd till länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna. Förordning (2013:910).

En tillsynsvägledande myndighet som avses i någon av 2, 3, 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 eller 16 §, ska inom sitt vägledningsområde ge tillsynsvägledning i fråga om tillämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar.

Tillsynsvägledande myndigheter ska aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning *samt komma överens om hur råd och stöd, samordning av den operativa tillsynen samt uppfölning och utvärdering av tillsynen ska fördelas mellan myndigheterna.*

Tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå ska inom sitt vägledningsområde särskilt ge stöd till länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna. Förordning (2013:910).

Förslag till ändring i förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

11-14 §§ förordningen med instruktion för Naturvårdsverkets upphävs. Ansvaret för hållande av listade register enligt 12 § tillfaller Naturvårdsverket.

*

Förslagen som rör resursfördelning och regleringsbrev till länsstyrelserna specificeras inte i denna promemoria.

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket stödjer utredningens bedömning om att samverkan mellan de tillsynsvägläddande myndigheterna bör utvecklas. En del i denna utveckling är att Tillsyns- och föreskriftsrådet läggs ner, och att samverkan får nya, modernare former. Den exakta strukturen för hur samordningen ska gå till och organiseras bör inte i detalj skrivas fast i lag eller förordning. Istället bör samverkan kunna utformas och kontinuerligt vidareutvecklas av de ingående myndigheterna och anpassas till rådande behov. Underlag för styrning bör främst inhämtas genom återrapporteringskrav i regleringsbrev.

Naturvårdsverket bör ges ett utökat ansvar för samordning av och samverkan inom tillsynen enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket föreslår vidare att regional tillsynsvägläddning i samverkan bör ske med Miljösamverkan Sverige som förebild. Verksamheten bör koncentreras till Länsstyrelsen i Västra Götaland för att ta vara på de goda erfarenheterna där. Verksamheten bör finansieras genom att ökade och specialdestinerade resurser ställs till länsstyrelsernas förfogande. Finansieringen föreslås liksom idag ske genom en särskild anslagspost som anges i regleringsbrevet till länsstyrelsen i Västra Götaland

Bakgrund

Brister i tillsynsvägledningen

Tillsynsvägledningen är, generellt sett, inte så tillgänglig eller konkret som efterfrågas av de operativa tillsynsmyndigheterna^{1,2}. Kvaliteten på tillsynsvägledningen varierar också mellan myndigheter, och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, såväl mellan centrala som mellan centrala och regionala, uppfattas som otydlig³. I uppföljningar har Naturvårdsverket visat att det är stor variation i hur länsstyrelserna utför den uppföljande delen av tillsynsvägledningen⁴.

För att förtydliga ansvarsfördelningen mellan de tillsynsvägledande myndigheterna gjordes en uppdelning av tillsynsvägledningen utefter sakområden, bland annat efter ett förslag från Tillsyns- och föreskriftsrådet⁵ av den dåvarande förordningen om tillsyn enligt miljöbalken (1998:900) med förtydliganden i samband med införandet av miljötillsynsförordningen (2011:13).

I nuvarande reglering ska flera myndigheter stå för samtliga tre delar inom samma tillsynsvägledningsområde. För att effektivisera tillsynsvägledningen kan övervägas om ansvaret för tillsynsvägledningens tre beståndsdelar (samordning, råd och stöd, samt uppföljning och utvärdering) bör delas upp inom något eller flera vägledningsområden.

Myndighetssamverkan

Statskontoret ser att ökad samverkan mellan myndigheterna är en viktig del i att bättre utnyttja den kompetens som finns hos olika myndigheter för att kunna förbättra tillsynsvägledningen⁶.

Statskontoret skriver också att behovet av samverkan är särskilt stort när myndigheter vill motverka fragmenteringar och att behovet ökar när förvaltningen omfattar ett allt större antal sektorsövergripande frågor⁷. Behovet av samverkan mellan tillsynsmyndigheter, både operativa och tillsynsvägledande, bör särskilt ses utifrån de förutsättningar som ges. Det innebär bl a att det är över 300 myndigheter som tillämpar ett omfattande och många gånger komplext regelverk. Inom miljöbalkens områden finns ett otal samverkansformer av mer eller mindre formell form, allt från informella samtal mellan handläggare på olika myndigheter till reglerade samverkansstrukturer. Inom tillsynsvägledningsområdet finns två samverkansorgan som arbetar

¹ Nilsson, A. 2016. s. 53. ”Styrning av miljötillsynen – reformbehov och förslag i ljuset av den förvaltningspolitiska utvecklingen” i *Nordic Environmental Law Journal* 2016:3.

² <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Miljobalken/Naturvardsverkets-miljobalksprojekt/Relevant-och-effektiv-vagledning-i-samverkan/>

³ Statskontoret (2014) *Vägledning till en bättre tillsyn* 2014:17 s. 53, 60

⁴ <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:972061/DATASET08.xlsx>

⁵ Tillsyns- och föreskriftsrådets PM med förslag på åtgärder för att förtydliga det operativa tillsynsansvaret och det tillsynsvägledande ansvaret enligt miljöbalken Dnr 117-4866-08

⁶ Statskontoret (2014) *Vägledning till en bättre tillsyn* 2014:17

⁷ Statskontoret (2013) *Stärk kedjan! – Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*

nationellt och är av särskilt intresse för hur tillsynsvägledningen kan utvecklas. Dessa är Tillsyns- och föreskriftsrådet och Miljösamverkan Sverige.

Tillsyns- och föreskriftsrådet

Tillsyns- och föreskriftsrådets uppgifter regleras i 11–14 §§ förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och beskrivs i ToFR:s årsrapport:

Rådets uppdrag är att vara ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken samt EU-förordningar och EU-direktiv inom miljöbalkens område. Rådet ska identifiera behov av samsyn och samverkan, vid behov ta initiativ till ökad samsyn och samverkan och ansvara för att det sker ett erfarenhets- och informationsutbyte med övriga myndigheter som har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning inom miljöbalkens område. Rådet ska föra ett register över:

- *samtliga förordningar och föreskrifter som är utfärdade med stöd av miljöbalken*
- *samtliga allmänna råd inom miljöbalksområdet som är utfärdade av myndigheterna*
- *de EU-förordningar och EU-direktiv som rör miljöbalksområdet med uppgifter om hur direktiven genomförs i svensk rätt.*⁸

Tillsyns- och föreskriftsrådets verksamhet finansieras via Naturvårdsverkets förvaltningsanslag. För 2016 uppgick omkostnaderna till 364.⁹

Tillsyns- och föreskriftsrådets verksamhet har utvärderats av externa utvärderare vid två tillfällen. Därutöver ingår i rådets årliga redovisning till regeringen egna interna utvärderingar.

Den första externa utvärderingen av rådet, som genomfördes 2002¹⁰, visade inte på några direkta påtagliga resultat i form av samverkan och samordning genom rådets försorg. Utvärderarna konstaterade att rådets ”luddiga” mandat var ett hinder för att skapa samverkan. Även deltagande myndigheters engagemang var ljumt. De operativa tillsynsmyndigheterna och de centrala myndigheterna hade olika syn på rådets roll och uppdrag. De operativa tillsynsmyndigheterna önskade mer samverkan och samsyn för bättre tillsyn och konkret stöd och hjälp i tillsynsarbetet. Utvärderarna var också kritiska till de samordningsstrategier som rådet valt. De ansåg att ”- Samordning genom samtal är en långsam och osäker men ofarlig” väg, såtillvida att man undviker konfrontation. Att verka genom andra är en klädsam men farlig strategi”. Utvärderarna ansåg att rådet behövde tydliggöra sina resultat för att hävda sitt existensberättigande.

Rådet utvärderades återigen 2007 av externa utvärderare^{11 12}. Resultatet visade på fortsatt behov av ett forum för samråd och samverkan för tillsyns- och

⁸ Tillsyns- och föreskriftsrådets årsrapport 2016 NV-00174-16

⁹ Tillsyns- och föreskriftsrådets årsrapport 2016 NV-00174-16

¹⁰ Utvärdering av Tillsyns- och föreskriftsrådet 24(31) FBA 2002-11-19

¹¹ ”En utvärdering av arbetsprocesser, uppdrag och resultat”, ISBN 5762

föreskriftsfrågor. Men någon utvecklad samverkansutveckling kunde inte direkt konstateras. Även i denna utvärdering konstaterades att det fanns en önskan om att ”rådet ska vara något mer än vad det är, och att stora resurser läggs ned på en verksamhet som långt ifrån alla är nöjda med”. Utvärderarna konstaterade att om rådet ska kunna arbeta effektivt och enat behöver rollen och uppdraget förtydligas samt att den största effekten av rådets verksamhetsnivå var höjd kunskapsnivå hos dem som får information av eller via rådet samt en bättre kontaktyta mellan de myndigheter som är med i rådet. Huruvida rådets verksamhet hade lett till att andra resultat såsom effektivare och bättre samordnad tillsyn ansågs vara tveksamt. Utvärderarna konstaterade även denna gång att ledamöterna inte alltid har ett tillräckligt mandat från sina egna myndigheter vilket de menade försvårar möjligheterna att fatta beslut och sprida information.

Under 2008 gjordes en utredning om hela Naturvårdsverket i form av en statlig utredning¹³. Utredningen föreslog bl.a. att det borde tydliggöras i tillsynsförordningen att Naturvårdsverket har ett samordnande ansvar för miljötillsynsarbetet. Utredningen föreslog också att Tillsyns- och föreskriftsrådet bör vara kvar som särskilt organ inom Naturvårdsverket men att rådet endast ska bestå av företrädare för Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen och Statens jordbruksverk samt två representanter vardera från länsstyrelserna och kommunerna. Regeringen har följt dessa förslag.

De interna utvärderingarna har fortsatt 2009-2012. De tendenser som kan utläsas är att ledamöterna anser att kansliets administrativa stöd fungerar bra och är en förutsättning för att arbetet i rådet ska fungera. Inriktningsdokumentet har blivit mer fokuserat och konkret med tidplaner, målsättningar och ansvariga ledamöter. I utvärderingen från 2012 konstaterar de interna utvärderande ledamöterna att rådets olika myndighetsrepresentanter har svårt att i någon större utsträckning avsätta mer tid än för rådsmöten, workshops och förberedelserna för dessa¹⁴. Det innebär att man förväntar sig att kansliet ska ta ett stort ansvar för att driva de aktiviteter och projekt som rådet initierar.

Statskontorets utredning av tillsynsvägledningen från 2014¹⁵ pekar på följande brister med Tillsyns- och föreskriftsrådet:

- rådet saknar beslutsbefogenheter vilket medför att det mer får karaktär av nätverk för information och samverkan,
- kansliresurserna har minskat, något som får betydelse då kansliet håller samman arbetet,
- medverkande myndigheter avsätter inte tillräckligt med tid för arbetet och det är dålig upplutning på rådets möten,

¹² <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/5700/978-91-620-5762-6/>

¹³ En Myndighet för miljön, betänkande av utredningen om Naturvårdsverket, SOU 2008:62, ISBN 978-91-38-23002-2

¹⁴ Tillsyns- och föreskriftsrådets redovisning till regeringen 2012 (NV-01514-13)

¹⁵ Statskontoret (2014) *Vägledning till en bättre tillsyn* 2014:17 s. 57 ff.

- deltagande myndigheter inte i tillräcklig grad återkopplar de diskussioner som förs i rådet till de egna myndigheterna.

Naturvårdsverket bedömer i dagsläget och med anledning av ovanstående att Tillsyns- och föreskriftsrådet i sin nuvarande form inte kan fylla behovet av en samordnande funktion. En modern, tillitsbaserad samverkansform med operativa resurser bör ha större förutsättningar för detta.

Miljösamverkan Sverige

Miljösamverkan Sverige beskriver organisationens verksamhet på sin webbsida.

Miljösamverkan Sverige är ett samverkansorgan kring tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalksområdet. Målet är en ökad samsyn mellan länsstyrelserna och en mer enhetlig hantering i tillsynsfrågor. Miljösamverkan Sverige ska fungera som ett stöd i både länsstyrelsernas operativa myndighetsutövning och dess informativa och förebyggande arbete. Arbetet ska även stödja länsstyrelserna i den tillsynsvägledande rollen. Avsikten med samarbetet är också att komplettera Naturvårdsverkets, Jordbruksverkets och Havs- och vattenmyndighetens tillsynsvägledning till de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna.¹⁶

Miljösamverkan Sverige växte fram mellan länsstyrelserna i samverkan å ena sidan och Naturvårdsverket, och senare flera andra centrala myndigheter å den andra. Syftet var att möta samordningsbehov av den regionala tillsynen, såväl vad det gäller operativ tillsyn som tillsynsvägledning. Samordningen mellan länsstyrelserna sker nationellt¹⁷

De dokument och övrigt material som tas fram av Miljösamverkan Sverige har ingen formell eller rättslig status och kan heller inte sägas återspegla centrala myndigheternas eller enskilda länsstyrelsernas uppfattningar. Det material som tas fram kan snarast beskrivas som dokumentation av erfarenheter och kunskap. Med detta arbetssätt anses Miljösamverkan Sveriges ha bidragit positivt till vägledningsarbetet och samverkan mellan länsstyrelserna.¹⁸

Verksamheten finansieras till viss del genom länsstyrelseanslag via Länsstyrelsen i Västra Götaland och till viss del av stöd från Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket, se Tabell 1.

Tabell 1. Finansiering av Miljösamverkan Sveriges verksamhet 2017 via länsstyrelsernas anslag¹⁹ och centrala myndigheters stöd²⁰.

	Intäkter 2017 (kr)
Länsstyrelseanslag	691 000
Naturvårdsverket	750 000

¹⁶ <http://www.miljosamverkansverige.se/Sv/om-miljosamverkan-sverige/Pages/default.aspx>

¹⁷ Statskontoret (2014) *Vägledning till en bättre tillsyn* 2014:17

¹⁸ Statskontoret (2014) *Vägledning till en bättre tillsyn* 2014:17 s. 58

¹⁹ Länsstyrelsernas regleringsbrev Fi2016/04376/SFÖ

²⁰ Miljösamverkan Sveriges verksamhetsplan 2017

<http://www.miljosamverkansverige.se/SiteCollectionDocuments/Om%20milj%C3%B6samverkan%20Sverige/Milj%C3%B6samverkan%20Sverige%20verksamhetsplan%202017.pdf>

Havs- och Vattenmyndigheten (prel.)	100 000
Jordbruksverket	400 000

I statskontorets utredning av tillsynsvägledning beskrivs Miljösamverkan Sveriges arbete som ett positivt bidrag till vägledningsarbetet och stärkt samverkan mellan länsstyrelserna. Statskontoret menar dock att finansieringen för både Miljösamverkan Sveriges och de regionala samverkansorganen utgör en källa till osäkerhet.²¹ Detta bör i sin tur påverka möjligheterna till långsiktighet och systemsyn inom miljöbalkstillsynen.

Uppdelning av tillsynsvägledning

Skälen för Naturvårdsverkets förslag

Tillsyns- och föreskrifsrådet avvecklas

Miljöbalken har efter drygt 15 år blivit etablerad som en samlad lagstiftning och de samverkansbehov som initialt identifierades har bl.a. genom Tillsyns- och föreskrifsrådets formerats. Rådet har bidragit till att de berörda myndigheterna har funnit samverkansformer och ökat kontaktytorna mellan myndigheterna i frågor om tillsyn, tillsynsvägledning och vid framtagande av föreskrifter kopplade till miljöbalken. Rådet har också bidragit till att förse intresserade med aktuell omvärldsbevakning om förändringar i miljöbalken och angränsande lagstiftningar. Rådet har därmed fyllt en värdefull funktion som samverkansform mellan nationella myndigheter.

Dock visar utvärderingar av Tillsyns- och föreskrifsrådets verksamhet att rådet inte har gett den effekt som förväntats av rådet. Framförallt de operativa tillsynsmyndigheternas önskemål om bättre stöd för effektivare tillsyn verkar svårt för rådet att motsvara. Tendenserna även efter det minskade och mer fokuserade rådet visar att det är svårt att skapa resultat kring samsynsfrågor. Rådet har fått karaktären av diskussionsforum. Erfarenheterna från Tillsyns- och föreskrifsrådets verksamhet visar att om rådet ska fungera, krävs ett aktivt kansli som driver frågor och engagerade ledamöter som även inom respektive myndigheter tar ansvar för att driva fram frågor som kräver samverkan. Mot bakgrund av erfarenheterna med ett Tillsyns- och föreskrifsråd och vad utvärderingar av rådet har indikerat dvs. att rådet fortfarande inte fyller den funktion som var avsett, kan man ställa sig frågan om ett råd är den lämpligaste formen för samverkansuppgiften eller om samsverkansfrågan kan omhändertas mer kostnadseffektivt i andra former.

ToFR är ett rådgivande organ. Rådet har ett samordningsuppdrag men verksamheten har utvecklats så att ledamöterna inte själva haft utrymme eller resurser att samordna, ta fram och förvalta vägledning eller arbeta med miljöbalkens systemfrågor. En ny form för samverkan behöver därför utvecklas. Det har visat sig att denna modell för delat ansvar i själva verket inte fungerat utan medfört att verksamheten avtagit genom åren.

²¹ Statskontoret (2014) *Vägledning till en bättre tillsyn* 2014:17 s. 58

Naturvårdsverket föreslår att de uppgifter som ToFR tidigare haft till viss del även fortsättningsvis bör finnas inom myndighetssfären. Naturvårdsverket föreslås därför överta det författningsregister som ToFR håller och idag är placerat på Naturvårdsverkets webbplats.

Naturvårdsverket bör även ges ett större ansvar för samordning av tillsynen.

Ett stärkt Miljösamverkan Sverige

Naturvårdsverket delar i stort Statskontorets bedömning:

att det engagemang och det underifrånperspektiv som kännetecknar Miljösamverkan Sveriges verksamhet är viktigt i en verksamhet som är helt beroende av samverkan mellan olika myndigheter. Genom att ge Miljösamverkan Sverige uppdraget att stärka samverkan finns det större förutsättningar att engagemang och underifrånperspektiv bibehålls, än om uppdraget skulle läggas på ToFR eller Naturvårdsverket.²²

Med Miljösamverkan Sverige som modell bör länsstyrelserna och centrala myndigheter på Miljöbalkens område ges ansvaret att bygga upp en regional tillsynsvägledning i samverkan .

Verksamheten bör koncentreras till Länsstyrelsen i Västra Götaland för att ta vara på de goda erfarenheterna där. Naturvårdsverket delar Statskontorets uppfattning om att organisationen bör göras mer solid²³. Ett sätt att stärka Miljösamverkan Sverige är att tillföra långsiktigt säkrade resurser. Verksamheten bör finansieras genom att ökade och specialdestinerade resurser ställs till länsstyrelsernas förfogande. Finansieringen föreslås liksom idag ske genom en särskild anslagspost som anges i regleringsbrevet till länsstyrelsen i Västra Götaland

De centrala tillsynsvägledande myndigheternas roll förändras i och med detta förslag. Fokus för dessa myndigheters tillsynsvägledning föreslås vara att ta fram sådan vägledning som rör systemfrågor av nationell karaktär, eller där nya bestämmelser införs som ska börja tillämpas.

Kravet på samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheterna, såväl centrala som regionala, kvarstår dessutom enligt 3 kap. 1 § andra stycket miljötillsynsförordningen. Dessutom ska statliga centrala myndigheter enligt tredje stycket samma paragraf ge stöd till länsstyrelserna vad gäller deras tillsynsvägledning mot kommunerna. Länsstyrelsernas behov av stöd från de centrala myndigheterna kvarstår, trots de föreslagna förändringarna, men behovet kommer troligen få en förändrad karaktär.

Förslaget ligger även i linje med regeringens ambitioner om en tillitsbaserad styrning av samverkan där målregler med uppföljning, dialog och överenskommelser mellan myndigheter och departement är att föredra över detaljreglering²⁴. I det här fallet skulle styrningen av den regionala

²² Statskontoret (2014) *Vägledning till en bättre tillsyn* 2014:17

²³ Statskontoret (2014) *Vägledning till en bättre tillsyn* 2014:17

²⁴ Statskontoret (2014) *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen* 2016:26

tillsynsvägledningen i samverkan främst ske genom uppföljning av hur resurserna använts och påverkan genom regleringsbrev till länsstyrelserna. Detta är en metod som myndighetschefer inom flera sektorer bedömer vara väl fungerande. Hänsyn bör dock tas till bland annat svårigheter i att redovisa resultat av samverkan, samt till att kontrollen inte får styra i oönskad riktning²⁵.

Uppdelning av tillsynsvägledning

En stärkt regional tillsynsvägledning i samverkan underlättas om vissa förtydliganden görs av begreppet tillsynsvägledning. En uppdelning av tillsynsvägledningen kan tydliggöra ansvarsfördelningen av vilken eller vilka myndighet som tar fram råd och stöd, vilken eller vilka myndigheter som ansvarar för uppföljning samt vilken eller vilka myndigheter som har ansvar för samordning av den operativa tillsynen. Detta kan öka effektiviteten och tydligheten i tillsynsvägledningen. Exempelvis bör tillsynen även fortsättningsvis följas upp på olika nivåer, där Naturvårdsverket har ett nationellt uppföljningsansvar medan länsstyrelserna har ansvar för att följa upp sin egen och kommunernas tillsyn.

I och med denna uppdelning kan skillnaderna mellan tillsynsvägledning, vägledning och information också tydliggöras. Detta skulle troligen medföra att vägledning i större utsträckning kan tas fram planerat och inte parallellt av flera myndigheter. Det tydliggör också inom vilka delar näringslivet kan bidra till att ta fram sådan vägledning som kan anses vara information, snarare än tillsynsvägledning. Näringslivets information och goda exempel kan med fördel spridas i olika kanaler beroende på informationens karaktär. Exempelvis kan Miljömålsportalen övervägas för sådan information. Myndigheterna bör även fortsättningsvis ansvara för stöd och råd om myndighetsnära delar av tillsynen, exempelvis vägledning för framtagande av behovsutredningar och annat handläggarstöd.

Sammantaget ökar detta möjligheterna att täcka det stora vägledningsbehovet. De operativa tillsynsmyndigheterna har idag olika myndigheter att vända sig till för vägledning. Stöd och råd kan bli lättare tillgängligt genom samordning och moderna IT-lösningar. Den vägledning som tas fram av de vägledande myndigheterna enskilt eller i samverkan bör följa samma struktur och vara enkel att hitta. Information av vägledande karaktär från tillsynsmyndigheterna kan ingå i samma struktur.

Denna typ av uppdelning och avgränsningar bör definieras i av myndigheter i samverkan. En sätt att göra detta på är att myndigheterna genom överenskommelser delar upp tillsynsvägledningsansvaret mellan sig. Sådana överenskommelser är inte ovanliga inom andra områden såsom inom livsmedelskontrollen där Livsmedelsverket och länsstyrelserna skriftligen kommit överens om hur ansvaret för livsmedelsrevisionen ska fördelas²⁶. Ett annat exempel, där centrala myndigheter nyligen kommit överens om

²⁵ Statskontoret (2014) *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen* 2016:26

²⁶ Överenskommelse mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna, 2006-10-27, Dnr 2877/06 (SLV) Bilaga 1.

ansvarsfördelning, är inom myndigheternas behov av effektiv informationsförsörjning mellan Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, SKL och Arbetslöshetskassornas Samorganisation²⁷. I denna överenskommelse har syftet beskrivits enligt nedan:

Denna överenskommelse syftar till att reglera förutsättningarna för parternas samverkan. Genom överenskommelsen förbinder sig parterna att åstadkomma en effektiv informationsförsörjning för det aktuella ändamålet.

En motsvarande överenskommelse skulle kunna fattas mellan Miljöbalkens tillsynsvägledande myndigheter vad gäller uppdelning av tillsynsvägledning och ansvar för samordningsfunktioner. Kravet på samverkan bör dock som tidigare nämnts inte regleras i författning utan bör istället utformas på frivillig basis. Överenskommelsen skulle dock, liksom den överenskommelse som nämnts inom området för ekonomiskt bistånd ovan, behöva hantera frågor där myndigheterna inte är överens. I den hänvisade överenskommelse formulerades en artikel om tvister enligt nedan:

Parterna är ense om att syftet med denna överenskommelse uppnås genom samverkan och att överenskommelsen bygger på ett ömsesidigt förtroende. Tvist, meningsskiljaktigheter eller krav som uppkommer i anledning av överenskommelsen ska därför i första hand lösas genom förhandlingar mellan berörda parter i syfte att nå en gemensam lösning.

För att tydligt och effektivt hålla samman och genomföra förslagen ovan föreslås Naturvårdsverket få ett utökat ansvar för samordning och samverkan inom tillsynsarbetet enligt miljöbalken. En överenskommelse mellan myndigheter om uppdelning av ansvar för tillsynsvägledning tas lämpligen fram i samråd mellan berörda parter på initiativ av Naturvårdsverket.

²⁷<https://skl.se/integrationsocialomsorg/ekonomisktbandforsorjning/digitaltjanstekonomisktbandssbtek/overenskommelsesamverkan.6432.html>

PM
2017-02-21

Inspel till miljötillsynsutredningen – Behovsutredning och tillsynsplan

Förslag till förändring i miljötillsynsförordning (2011:13)

Naturvårdsverkets förslag: Ny § i miljötillsynsförordning (2011:13) som innebär att Naturvårdsverket efter samråd med övriga tillsynsvägledande myndigheter enligt MB får meddela föreskrifter om tillsynsmyndigheternas uppgifter enligt 26 kap.

Föreskriftsrätten ger möjlighet att ange vad en behovsutredning och tillsynsplan ska innehålla och utgå från. Vidare kan kriterier för god tillsyn regleras. I dagsläget finns inte kriterier framtagna utan fortsatt utvecklingsarbete behövs.

Föreskriftsrätten ger möjlighet att föreskriva i vilken omfattning olika typer av verksamheter bör få tillsyn men i första hand är det viktigt att genom reglering knyta tillsynens genomförande till kommande nationella prioriteringar.

Kriterier eller beskrivning av tillsynsmyndigheternas erforderliga kompetens kan också föreskrivas med stöd av ovanstående.

Ovanstående förslag ges också i PM om Behovsutredning och tillsynsplan samt PM om kompetens.

Bakgrund

Idag anges i Miljötillsynsförordningen att en operativ tillsynsmyndighet ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på den behovsutredningen.

Hur behovsutredningen eller tillsynsplanen ska göras eller vad den ska innehålla är inte reglerat. Däremot finns ett antal mallar och beskrivningar t.ex. från Miljösamverkan Sverige. På SKL pågår också ett arbete med att utveckla och i viss mån standardisera behovsutredningen kopplat till den kommunala taxan. Arbetet är i uppstartsskede men redan nu påpekar SKL att tillsynsvägledning behöver kopplas till behovsutredningen. Bland annat påpekar SKL att det behövs

ökad tydlighet om vad tillsynsmyndigheterna ska prioritera och vad de förväntas lägga tillsyn på.

Vägledning är inte bindande och får därför inte genomslag fullt ut, risken finns att vägledningen får minst genomslag där bristerna är som störst.

Skälen för Naturvårdsverkets förslag

Behovsutredningen och tillsynsplanen är styrande dokument som kräver av tillsynsmyndigheten att de har god kännedom om vilka verksamheter de har tillsyn över, vilka behov som finns och vilka metoder som är mest effektiva att använda.

För att kunna följa upp och utvärdera tillsynen inom tillsynsvägledningen behövs det tydlighet kring vad som krävs av tillsynsmyndigheterna.

Det är inte effektivt att tillsynsmyndigheten använder olika utgångspunkter, metoder och upplägg på dessa viktiga dokument. Vi ser en stor fördel med att reglera utgångspunkter för och innehåll i behovsutredning och tillsynsplan.

Möjligheten att göra regionala och lokala prioriteringar ska finnas kvar men kommande nationella prioriteringar bör knytas till planeringen genom reglering.

Vår slutsats är att utgångspunkter och översiktligt innehåll i behovsutredning och tillsynsplan behöver regleras. Modeller, bedömningsgrunder och liknande kan vägledande myndigheter ta fram för att komplettera. Vi föreslår att en föreskrifträtt införs i miljötillsynsförordningen.

Livsmedelskontrollens motsvarighet

Som jämförelse har Livsmedelsverket föreskrifträtt när det gäller livsmedelskontrollens genomförande.

I LIVFS 2005:21 har Livsmedelsverket föreskrivit, med stöd av bemyndigande i Livsmedelslagen, vad som ska ingå i en tillsynsplan; prioriteringar, anläggningstyper m.m., vilka metoder som används, vilka resurser som behövs, hur de nationella prioriteringarna beaktats och hur tillsynsmyndighetens utvärderingar beaktats.

Planering och uppföljning av offentlig kontroll (*LIVSFS 2016:12*)

3 e § Kontrollmyndigheten ska årligen fastställa en plan för myndighetens livsmedelskontroll. Planen ska avse en period om minst tre år och omfatta samtliga områden som myndigheten ansvarar för.

Av planen ska framgå

1. en bedömning i enlighet med vad som anges i artikel 3.1 i förordning (EG) nr 882/2004 respektive 3 c § dessa föreskrifter av behovet av livsmedelskontroll inom myndighetens ansvarsområde,
2. myndighetens prioriteringar för varje år vad gäller kontroll av anläggningar, anläggningstyper, varor, varuslag eller områden för kontroll,
3. hur myndigheten avser att använda olika kontrollmetoder, särskilt provtagning och analys,
4. de personella, ekonomiska och andra resurser som myndigheten behöver för att kunna fullgöra sina kontrolluppgifter,
5. hur inriktning, mål och prioriteringar i Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan har beaktats, och
6. hur myndighetens utvärderingar av genomförd kontroll har beaktats.

Planen ska uppdateras vid behov. (*LIVSFS 2016:12*)

3 f § Kontrollmyndigheten ska regelbundet följa upp och utvärdera genomförd kontroll. Vid utvärderingar ska myndigheten särskilt beakta resultaten av kontrollen i förhållande till den tidigare planeringen. (*LIVSFS 2016:12*)

3 g § Bestämmelser om kontrollmyndigheters kompetensförsörjning finns i artikel 6 i förordning (EG) nr 882/2004.

Kontrollmyndigheten ska upprätta en plan för kompetensförsörjning (kompetensförsörjningsplan). Av kompetensförsörjningsplanen ska framgå

1. den kompetens som myndigheten behöver för att fullgöra sina kontrolluppgifter,
2. den kompetens som finns hos myndighetens personal samt andra personer som bedriver kontrollverksamhet för myndigheten,
3. behovet av kompetensutveckling hos personalen, och
4. hur myndigheten avser att uppfylla kraven på kompetensförsörjning.

Kompetensförsörjningsplanen ska hållas uppdaterad. (*LIVSFS 2016:12*)

PM
2017-02-21

Inspel till miljötillsynsutredningen – Systematisk uppföljning/utvärdering

Naturvårdsverkets förslag:

- De tillsynsvägläddande myndigheterna bör delta aktivt i arbetet med den årliga tillsynsredovisningen enligt 1 kap. 28 § i miljötillsynsförordningen.
- De tillsynsvägläddande myndigheterna bör samordna inhämtandet av tillsynsuppgifter via t.ex. enkäter.

Bakgrund

Naturvårdsverket redovisade 2015 i ett regeringsuppdrag en modell för systematisk uppföljning och utvärdering av tillsynen enligt miljöbalken. Vi arbetar nu enligt denna modell. En fortsatt utveckling är dock nödvändig för att åstadkomma en helhetsbild av förutsättningar och genomförande av miljötillsyn och för att kunna lämna väl underbyggda förbättringsförslag. Det krävs dessutom engagemang och delaktighet från alla berörda myndigheter.

På sikt bör uppföljningen och utvärderingen kunna fokusera mer på tillsynens effekter på verksamhetsutövare och i miljön. Naturvårdsverket har under senare år initierat forskningsinsatser med detta syfte. Forskningsinsatserna är beroende av tillgången till aktuella tillsynsdata.

Skälen för Naturvårdsverkets förslag

Såväl kvantitativa som uppgifter som bygger på myndigheternas egna bedömningar samlas in via Naturvårdsverkets årliga uppföljning. Flertalet av uppgifterna kräver en djupare analys, uppföljande diskussioner med de operativa tillsynsmyndigheterna samt utvärderingsinsatser för att kunna dra säkra slutsatser. Att ta fram indikatorer för att kunna följa utvecklingen och göra jämförelser mellan myndigheter är önskvärt men ett arbete som måste få ta tid för att inte riskera oönskade styrande effekter eller enbart bidra till administrativt arbete.

För att inte belasta de operativa tillsynsmyndigheterna med omfattande rapporteringskrav är det förutom samordning mellan de tillsynsväglade myndigheterna viktigt att öka digitaliseringen. På sikt bör flertalet uppgifter som myndigheterna behöver för sin tillsynsuppföljning kunna hämtas in direkt från de operativa myndigheternas verksamhetsstödsystem.

Miljötillsynsförordningen ger med nuvarande utformning de tillsynsväglade myndigheterna möjlighet att samla in nödvändiga uppgifter och ställer krav på samordning och samverkan mellan de tillsynsväglade myndigheterna. En utökad reglering på området bedöms därför i nuläget inte nödvändig.

PM
2017-02-21

Inspel till miljötillsynsutredningen – Ingreppandemöjligheter då tillsyn inte fungerar

Förslag till ändring i miljöbalken (1998:808)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap. Tillsyn 9 §

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.

Om en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess tillsynsuppdrag, får Länsstyrelsen förelägga kommunen att avhjälpa bristen. Ett sådant föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som Länsstyrelsen anser nödvändiga för att bristen skall kunna avhjälpas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Förslag till förändring i miljötillsynsförordning (2011:13)*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***1 kap. Allmänt om tillsynen
18-22 §**

Om en kommun grovt eller under längre tid har åsidosatt sin tillsynsskyldighet när det gäller en viss verksamhet, får regeringen på ansökan av Länsstyrelsen besluta att ansvaret för den offentliga tillsynen av den verksamheten ska flyttas över till Länsstyrelsen.

Regeringen får besluta att kontrollen ska lämnas tillbaka till kommunen.

Notera: Enligt den föreslagna formuleringen får alltså tillsynsmyndigheten, i sin roll som tillsynsvägladande myndighet, förelägga kommunen. Detta behöver beaktas om tillsynsvägledning skiljs från tillsynsbegreppet.

Naturvårdsverkets förslag:

- Systematiserad revision av den kommunala miljöbalktillsynen.
- Möjligheter för länsstyrelser att mot kommunerna förelägga om rättelse i de fall brister i tillsynen konstaterats.
- Möjlighet för länsstyrelser att överta tillsyn från kommuner.

Bakgrund

Denna PM är i stort sett identisk med det inspel som Naturvårdsverket tidigare lämnat.²⁸ Inspelet kompletteras med förslag till tillägg i regelverk (ovan), samt några förtydliganden.

²⁸ Inspel B - Möjligheter att införa revision av miljöbalktillsyn och åtgärder vid otillräckligt utförd tillsyn NV-06360-16 Skickat 2016-11-01

1. Sammanfattning

Med hjälp av den uppföljning som Naturvårdsverket gör av de operativa tillsynsmyndigheternas miljöbalkstillsyn möjliggörs en analys och jämförelse mellan de kommunala tillsynsmyndigheterna. Däremot saknas viktiga verktyg för att vidta åtgärder vid upptäckta brister i tillsynen. Det här dokumentet ger förslag på åtgärder som kan öka enhetligheten och effektiviteten i tillsynen genom att se till att tillsynsmyndigheternas genomförande av tillsynen uppfyller syftet med tillsynen och kraven i miljötillsynsförordningen.

Det som föreslås är i huvudsak följande:

- Systematiserad revision av den kommunala miljöbalkstillsynen.
- Möjligheter för länsstyrelser att mot kommunerna förelägga om rättelse i de fall brister i tillsynen konstaterats.
- Möjlighet för länsstyrelser att överta tillsyn från kommuner. Antingen genom att utföra kompletterande tillsynsbesök eller genom att mer långsiktigt överta tillsynsobjekt.

Ändringar i regelverket krävs för att dessa förslag ska kunna införas och behov av fortsatt utredning rörande revision och sanktioner kvarstår.

Det finns likheter mellan miljötillsynen och livsmedelskontrollen, både vad det gäller organisation och utförande. Därför finns det i arbetet med att ta fram en revision av miljötillsynen anledning att lära från revisionen av livsmedelskontrollen som de senaste åren utvecklats och fortsätter utvecklas.

2. Bakgrund

Denna promemoria är ett underlag till Naturvårdsverkets inspel till den pågående utredningen om enhetliga och effektiva system för miljötillsyn och sanktioner²⁹. Orden effektiv och effektivitet återkommer i kommittédirektivet och syftar sannolikt både på graden av måluppfyllnad och kostnadseffektivitet. Detta dokument angriper båda dessa aspekter utifrån tanken att uppföljning och revision är metoder för att uppmärksamma och med hjälp av föreslagna verktyg på sikt åtgärda delar av dessa problem. I huvudsak riktas fokus mot de utredningspunkter i kommittédirektivet som berör länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn samt Naturvårdsverkets tillsynsredovisning.

Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt har identifierat och prioriterat behovet av en systematisk uppföljning och revision av miljöbalkstillsynen. Det har också konstaterats att det saknas verktyg för att förmå operativa tillsynsmyndigheter att vidta åtgärder vid bristande tillsyn.

I slutrapporten för forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn beskrivs hur en utökad uppföljning och revision kan vara ett led i att utveckla miljötillsynen. Man konstaterar att: ”Överlag handlar revision om att dels kunna avgöra om

²⁹ Dir 2016:32

enskilda tillsynsmyndigheter sköter tillsynen enligt lagen, dels kunna skapa bättre förutsättningar för att utreda behov av stöd.”³⁰

2.1. Utmaningar med nuvarande uppföljning av miljötillsynen

Det har i flera sammanhang lyfts fram att det finns ett behov av att utveckla utvärderingen och uppföljningen av miljötillsynen.³¹ Ett utvecklingsarbete påbörjades under 2014 i och med det regeringsuppdrag som ledde fram till skrivelsen Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. Arbetet med att utveckla uppföljningen av miljötillsynen fortgår kontinuerligt på Naturvårdsverket och i samverkan med andra myndigheter. Detta har stor inverkan på ett eventuellt utformande av revision av miljötillsynen, och vice versa.

Sammanfattningsvis har bland annat följande konstaterats om uppföljning och utvärdering som också relaterar till revision och sanktioner:

- Det saknas kraftfulla verktyg att vidta åtgärder mot bristande tillsyn.³²
- Återkommande konstateras att det är svårt att hitta nyckeltal och mått på för att mäta miljötillsynens effektivitet.³³
- De uppföljningar och utvärderingar som görs fokuserar i stor utsträckning på tillsynsaktiviteter. Detta beskriver inte nödvändigtvis hur effektiv tillsynen är.³⁴
- Det är tidskrävande för myndigheterna att söka ut och sammanställa information om tillsynen.³⁵

Redan år 1998 föreslog Miljöbalksutredningen att förordningen som skulle reglera tillsynsansvaret under miljöbalken även skulle reglera ansvar för en typ av tillsyn över miljöbalkssystemets funktion kallat *uppsikt*.³⁶ I den förordning som sedan trädde i kraft (förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken) utslöts förslaget. Förslaget om uppsikt kan i viss mån anses tangera de förslag som här lämnas.³⁷

3. Förslag till hur revisionen kan utföras

3.1. Vilka myndigheter ska revideras?

I denna PM föreslås att länsstyrelsen utför revision över de kommunala miljönämnderna eller motsvarande (fortsättningsvis *kommunala tillsynsmyndigheter*). Länsstyrelserna utgår från den uppföljning av

³⁰ Slutrapport från Forskningsprogrammet Effektiv Miljötillsyn 2013, s. 206 f.

³¹ Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. dnr: NV-00662-14; Naturvårdsverkets rapport 6666. Styr med sikte på miljömålen, s. 48; Slutrapport från Forskningsprogrammet Effektiv Miljötillsyn 2013; Möte med referensgrupp kommunala miljöchefer.

³² Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. dnr: NV-00662-14

³³ Slutrapport från Forskningsprogrammet Effektiv Miljötillsyn 2013, s. 235; Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. dnr: NV-00662-14. s. 9

³⁴ Slutrapport från Forskningsprogrammet Effektiv Miljötillsyn 2013, s. 72

³⁵ Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. dnr: NV-00662-14. s.

13

³⁶ Tillsyn enligt miljöbalken (Ds 1998:22) s. 24 ff.

³⁷ Se även SOU 1998:35. s. 374

miljötillsynen som Naturvårdsverket årligen genomför i sitt uppdrag enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen. Utifrån uppföljningen gör länsstyrelserna prioriteringar och bedömningar om vilka kommunala tillsynsmyndigheter som ska granskas mer utförligt, det vill säga *revideras*. De kommunala tillsynsmyndigheter som prioriteras i revisionen kan exempelvis vara de som har redovisat få personresurser i förhållande till antalet tillsynsobjekt, låg kostnadsteckningsgrad för tillsynen eller av olika anledningar avstått från att lämna in svar till Naturvårdsverkets årliga uppföljning. På detta sätt blir Naturvårdsverkets årliga uppföljning ett prioriteringsstöd för länsstyrelsernas revisionsarbete. Ytterligare stöd för en sådan prioritering bör på förhand ha tagits fram. Förslagsvis av Naturvårdsverket i samverkan med andra.

Revision av länsstyrelserna och de övriga centrala statliga myndigheter som har ansvar för miljöbalkstillsyn utreds inte i detta förslag. Motivet till detta är dels att de indikationer om bristande enhetlighet främst gäller den kommunala tillsynen och dels att statliga myndigheters tillsyn i större utsträckning kan styras med de system för anslag och rapportering som redan finns.

3.2. Vad ska revisionen granska?

Exakt vad som ska granskas i revisionen måste vidare utredas. Ett minimum borde dock vara att granska de krav som ställs på tillsynsmyndigheterna som fastställts i miljötillsynsförordningen (2011:13). Detta innebär att kraven följs gällande aktuella behovsutredningar och tillsynsplaner samt gällande kraven på tillsynsfrekvens för vissa miljöfarliga verksamheter och de krav som ställs på länsstyrelserna att följa upp och utvärdera överlåten tillsyn.³⁸

Det kan också vara aktuellt att länsstyrelsen granskar de kommunala nämndernas organisatoriska uppdelning av drift och miljötillsyn, det vill säga kommunens roll som verksamhetsutövare i förhållande till rollen som tillsynsmyndighet. I tidigare utredningar har det uppmärksammats att kommunernas tillsyn över kommunala bolags verksamhet orsakat jävsproblem där nämnder utövat tillsyn mot sin egen verksamhet, vilket strider mot syftet i 6 kap. 24-25 §§ kommunallagen (1991:900).³⁹ Naturvårdsverket har sedan tidigare tagit fram förslag, varav möjligheter för länsstyrelsen att vidta åtgärder kan nämnas som en åtgärd.⁴⁰ SKL lyfter också frågan i en studie från 2015 om jäv inom miljötillsynen.⁴¹ Deras studie kan också ligga till grund för behovet av en återkommande revision av kommunernas organisatoriska uppdelning av drift och miljötillsyn. Om det bedöms vara nödvändigt kan det vara aktuellt att länsstyrelsen även ges möjligheter att vidta åtgärder i dessa fall.

Utöver dessa redan fastställda krav bör det undersökas om det finns skäl att ta fram fler revisionskriterier. Dessa kriterier skulle då syfta till att ge en mer

³⁸ Kravet på behovsutredningar, tillsynsplaner, återkommande tillsynsbesök och länsstyrelsens utvärdering av överlåten tillsyn regleras i 1 kap. 6-10 och 21 §§ miljötillsynsförordningen.

³⁹ Att granska sig själv - En ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen / (Ds 2000:67) s. 95 och 171

⁴⁰ Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet. Naturvårdsverket 2000

⁴¹ Jäv och beroende – Enkät om miljö- och hälsoskydd i kommunerna 2015. Sveriges kommuner och landsting.

komplett bild av miljötillsynen som utförs och skulle kunna kopplas till nationella och regionala miljömål. Revisionskriterierna kan förslagsvis tas fram med utgångspunkt från det arbete som Naturvårdsverket leder om utveckling av uppföljningen av miljötillsynen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen. När kriterierna tas fram bör man också beakta de förslag som presenteras i Naturvårdsverkets rapport Kompetenshöjning inom miljöbalktillsynen⁴². Ännu ett uppslag för revisionskriterier är Livsmedelsverkets handböcker för revision av livsmedelskontrollen⁴³.

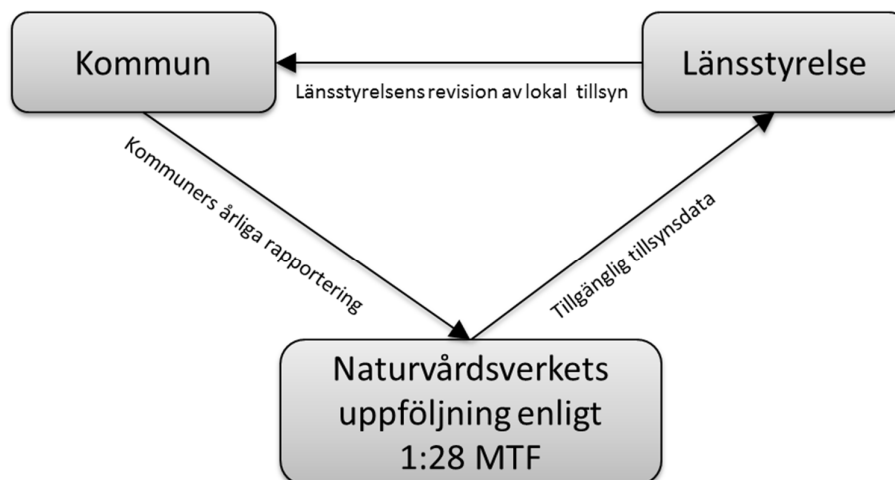
3.3. Revision av miljötillsynen – föreslagen process- och ansvarsbeskrivning

Nedan redogörs för hur revisionen föreslås gå till. I Figur 1 framgår ansvarsfördelningen mellan de aktörer som i det här förslaget involveras i revisionen.

- Naturvårdsverket tar i samverkan med andra tillsynsvägledande myndigheter fram vilken tillsynsinformation som ska redovisas i enlighet med 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen.
- De kommunala tillsynsmyndigheterna följer upp sin egen tillsyn och redovisar den till Naturvårdsverket.
- Länsstyrelsen utökar sitt uppföljningsarbete av de kommunala tillsynsmyndigheterna och utför revision av de myndigheter som prioriterats.
- Den faktiska revisionen genomförs av länsstyrelsen. Exakt hur revisionen ska gå till bör vidare utredas, men förslag på ingående moment är skrivbordsrevision av bland annat behovsutredningar och tillsynsplaner, samt skuggtillsyn där länsstyrelsen följer med på ett av kommunens tillsynsbesök.
- Mer utredning behövs om vilka befogenheter till åtgärder som ska ges till Länsstyrelsen. Om Länsstyrelsen i sin revision upptäcker att de kommunala tillsynsmyndigheterna inte uppfyller kraven som ställs bör det initialt ske en dialog med stöd och vägledning. Om bristerna är allvarliga eller upprepas kan det vara aktuellt med antingen föreläggande om rättelse eller övertagande av tillsynen. Att överta tillsynen kan endera innebära att länsstyrelsen övertar tillsynsansvaret för objekt, eller att länsstyrelsen gör enskilda kompletterande tillsynsbesök.
- Naturvårdsverket tar i samverkan med andra tillsynsvägledande myndigheter fram en vägledning som ska ge råd och stöd till revisionen så att även revisionen utförs enhetligt och effektivt. Vägledningen kan förslagsvis bestå av metodbeskrivning, revisionskriterier och stöd i prioriteringar. Detta arbete kan också utföras av exempelvis Miljösamverkan Sverige.
- Som koordinerande myndighet ska Naturvårdsverket också följa upp revisionen och vidareutveckla metoder samt revisionskriterier om det bedöms vara nödvändigt.

⁴² Kompetensförsörjning i miljöbalktillsynen – en kartläggning och utvärdering av tillsynsansvariga myndigheters arbete. Naturvårdsverket 2016, s. 33 f.

⁴³ Handbok Revision av lokala kontrollmyndigheters livsmedelskontroll. Livsmedelsverket 2013.



Figur 1 Schematisk bild över revisionen av tillsynsmyndigheterna

4. Rättsliga utgångspunkter

4.1. Tillämpliga bestämmelser om insamling av tillsynsinformation och möjligheter till revision och sanktioner

Möjligheter att begära in tillsynsinformation

Enligt 1 kap. 12 § miljötillsynsförordningen framgår att: ”En operativ tillsynsmyndighet ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

Enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen anges att: ”Naturvårdsverket ska, i sin egenskap av tillsynsvägledande myndighet, senast den 15 april varje år till regeringen lämna en redovisning av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Redovisningen ska omfatta de brister i tillsynen som verket identifierat och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.”

Vidare framgår det i 1 kap. 14 § miljötillsynsförordningen att: ”En operativ tillsynsmyndighet ska på begäran lämna den information som en tillsynsvägledande myndighet behöver för sin tillsynsvägledning.”

Enligt 1 kap. 15 § miljötillsynsförordningen anges att: ”Tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå får inom sitt vägledningsområde meddela föreskrifter om vilken information som en operativ tillsynsmyndighet ska lämna enligt 14 § samt hur och när informationen ska lämnas.”

Sammantaget innebär detta alltså att Naturvårdsverket (och övriga tillsynsvägledande myndigheter) har möjlighet att föreskriva om vad som ska rapporteras till myndigheterna. Huruvida det förekommer ett behov av att ta fram föreskrifter eller ej är här inte utrett även om frågan lyfts i en tidigare skrivelse till regeringen.⁴⁴ Nuvarande förslag ökar inte behovet av föreskrifter

⁴⁴ Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. dnr: NV-00662-14. s. 18 f.

för insamlande av tillsynsinformation eftersom regelverket redan möjliggör för en uppföljning av miljötillsynen.

Dock anges att syftet med det insamlade tillsynsmaterialet ska vara att utveckla tillsynvägledningen. Definitionen av tillsynsvägledningen lyder enligt 1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen:

”tillsynsvägledning: utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna,”.

I begreppet tillsynsvägledningen innefattas inte revision eller åtgärder vilket väcker frågan om en regeländring är nödvändig att detta ska införas mot bristande tillsyn. Utredningen som föranledde revisionssystemet inom livsmedelskontrollen konstaterade att det inte behövdes regeländringar för att införa ett revisionssystem:

”Utredningen bedömer (...) att den systemtillsyn som revisionen i detta sammanhang avser endast omfattar de kommunala nämndernas operativa kontrollverksamhet och inte kommunernas verksamhet i övrigt. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det inte föreligger något behov att ytterligare reglera frågan i nuläget.”⁴⁵

När Riksrevisionen granskade utförandet av revisionen av livsmedelskontrollen kom man dock fram till en annan slutsats. Enligt Riksrevisionen innebär det kommunala självstyret bland annat att staten normalt inte ska revidera kommuner. Det får dock göras undantag vilket i sådant fall ska regleras i lag.⁴⁶ Om syftet med revisionen enbart är att utveckla tillsynsvägledningen och lämna rekommendationer är det mindre tydligt om en lagändring är nödvändig. Det råder således delade meningar om huruvida en lagändring var och är nödvändig inom revisionen av livsmedelskontrollen. Om samma resonemang överförs till frågan om en eventuell revision inom miljöbalktillsynen, är behovet av regeländringar för att utföra revision inte tydligt. Viktigt att beakta är att revisionen av livsmedelskontrollen på flera punkter är mer långtgående än de förslag om revision av miljötillsynen som lämnas i den här promemorian. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att avsaknaden av regler om revision inte föranlett några problem med att få kontrollmyndigheterna att medverka i revisionen av livsmedelskontrollen.⁴⁷

Möjligheter att vidta åtgärder vid bristande tillsyn

I dagsläget finns det få reglerade verktyg för att förmå kommunala tillsynsmyndigheter att vidta åtgärder mot bristande tillsyn. Regler om återtagande av överlåten tillsyn är tydligt avgränsad till sådana tillsynsobjekt som länsstyrelsen redan överlåtit till en kommunal tillsynsmyndighet.

Enligt 1 kap. 21 § miljötillsynsförordningen anges att:

”En tillsynsmyndighet som har överlåtit uppgiften att utöva operativ tillsyn till en kommunal nämnd ska regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen. Om förutsättningarna för överlåtelse enligt 20 § inte längre finns, ska

⁴⁵ Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter (SOU 2011:23) s. 67.

⁴⁶ Riksrevisionen 2014. Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar? Rapport 2014:12 s. 68.

⁴⁷ Riksrevisionen 2014. Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar? Rapport 2014:12. s. 69

tillsynsmyndigheten återkalla överlåtelsen. En återkallelse får avse ett visst eller vissa tillsynsobjekt eller en typ av tillsynsobjekt.”

För att införa sanktioner mot bristande tillsyn och för att ge länsstyrelserna möjlighet att överta tillsyn från kommunerna krävs författningsändringar. Hur dessa ska se ut har inte utretts vidare i detta förslag.

4.2. Tillämpliga bestämmelser om revision och sanktioner inom livsmedelkontrollen och paralleller till miljöbalkstillsynen

Livsmedelsverkets möjligheter att begära kontrollinformation.

Inom livsmedelkontrollen finns ett framtaget regelverk för hur revision ska utföras och vilka sanktioner som bristande kontroller kan medföra. Artikel 4.6 (EG) Nr 882/2004⁴⁸ anger att: ”De behöriga myndigheterna skall utföra interna revisioner eller låta utföra externa revisioner och skall med beaktande av resultaten vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de uppfyller målen i denna förordning. Dessa revisioner skall bli föremål för oberoende granskning och genomföras på ett sätt som tillåter insyn.”

Enligt 2 § Livsmedelsverkets föreskrifter om rapporteringskyldighet 2009:13 gäller följande:

”Kontrollmyndigheterna ska till Livsmedelsverket lämna de uppgifter om kontrollen som verket fattat särskilt beslut om.”

3 § i samma föreskrifter anger att:

”Utöver rapportering enligt 2 § kan Livsmedelsverket i särskilda fall besluta att kontrollmyndigheter ska rapportera ytterligare uppgifter till verket avseende kontrollverksamhet som bedrivs.”

Föreskrifterna möjliggör för Livsmedelsverket att inhämta information. Samtidigt möjliggör formuleringen att Livsmedelsverket kontinuerligt kan justera rapporteringens innehåll. Motsvarande föreskrifter saknas inom miljöbalkstillsynen, men de tillsynsvägläda myndigheterna har som tidigare angivits i dagsläget möjlighet att utfärda motsvarande föreskrifter.

Livsmedelsverkets möjligheter att vidta åtgärder vid brister i kontrollen.

I 15 § första stycket livsmedelslagen (2006:804) framgår att:

”Livsmedelsverket får, i samråd med en kommun, besluta att den offentliga kontrollen av en viss anläggning som kommunen annars har skall flyttas över till verket. Ett sådant beslut får fattas, om verksamheten har stor omfattning, är särskilt komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl.”

I 17 § livsmedelslagen framgår att:

”Om en kommun grovt eller under längre tid har åsidosatt sin kontrollskyldighet när det gäller en viss anläggning, får regeringen på ansökan av Livsmedelsverket besluta att ansvaret för den offentliga kontrollen av den anläggningen skall

⁴⁸ Europaparlamentet och Rådets förordning (EG) Nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd

flyttas över till Livsmedelsverket. Regeringen får besluta att kontrollen ska lämnas tillbaka till kommunen.”

I 18 § livsmedelslagen framgår att:

”Om en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag, får Livsmedelsverket förelägga kommunen att avhjälpa bristen. Ett sådant föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som Livsmedelsverket anser nödvändiga för att bristen skall kunna avhjälpas.”⁴⁹

I en genomgång av livsmedelskontrollen kommenterar Riksrevisionen Livsmedelsverkets möjlighet att påföra sanktioner enligt följande:
”Ett viktigt verktyg i statens styrning av livsmedelskontrollen är Livsmedelsverkets möjligheter att vidta åtgärder mot kommunala kontrollmyndigheter som har brister i sin kontrollverksamhet. Dessa åtgärder är överflyttning av kontrollansvar och förelägganden. Möjligheterna utnyttjas dock i mycket begränsad utsträckning”⁵⁰

Det förefaller alltså som att möjligheten att påföra sanktioner av bristande livsmedelskontroll anses vara en viktig form av styrning, men att det inte utnyttjas i möjlig mån av Livsmedelsverket. Detta har troligen flera orsaker vilka bör utredas i ett mer utförligt förslag till revision och sanktioner inom miljöbalkstillsynen.

Samtidigt är det stora skillnader mellan regleringarna om livsmedelskontroll och miljötillsyn. Detta beror främst på att livsmedelslagstiftningen är detaljreglerad medan miljölagstiftningen i större grad består av målregler. Statskontoret konstaterar att ”det är lättare att granska en verksamhet som styrs av ett begränsat antal tydliga och enkla regler än en där reglerna är många, komplicerade och motsägelsefulla.”⁵¹ Detsamma borde gälla även för revision och sanktioner av ett regelverk som i större utsträckning bygger på detaljer (livsmedel) än på mål (miljö).

Utöver dessa skillnader utför Livsmedelsverket operativ tillsyn inom livsmedelsområdet som påminner om de lokala och regionala tillsynsmyndigheterna vilket underlättar ett övertagande av kontrollverksamheten. Detta kan inte sägas vara fallet för motsvarande myndigheter inom miljöområdet.

Trots skillnaderna mellan livsmedelskontrollen och miljötillsynen finns det likheter. Vanligen utförs livsmedelskontrollen och miljötillsynen av samma kommunala nämnder och förvaltningar. Dessutom har reglerna inom livsmedelskontrollen sedan livsmedelslagen infördes 2006 i vissa avseenden kommit att efterlikna miljöbalkstillsynen, bland annat genom att länsstyrelsen numer utför delar av livsmedelskontrollen. Därav finns det anledning att i

⁴⁹ Livsmedelsverket har inga möjligheter att ingripa vid brister i länsstyrelsernas livsmedelskontroll, och länsstyrelserna har inga möjligheter att ingripa mot kommunerna. Föreläggandena får heller inte kopplas med vite.

⁵⁰ Riksrevisionens rapport 2014:12 Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar? s. 85

⁵¹ Statskontorets rapport 2012 Tänk till om tillsynen - Om utformningen av statlig tillsyn. s. 39

framtagandet av revisionen av miljöbalkstillsynen dra lärdom av den utveckling som skett inom revisionen av livsmedelskontrollen.

5. Åtgärder vid bristande tillsyn

Om brister i tillsynen uppmärksammas kan flera tänkbara åtgärder vidtas. Länsstyrelsen kan inledningsvis påtala bristerna och ge stöd och vägledning eller uppmuntra till olika former av samverkan för att mer effektivt fördela resurser och kompetens. Dessa åtgärder vidtas redan i dagsläget och föreslås även fortsättningsvis vara primära åtgärder initialt. Nedan beskrivs två andra typer av åtgärder som är av mer tvingande karaktär och som föreslås införas inom miljötillsynen.

5.1. Bestämmelser om sanktioner

I dagsläget finns inga system för att påföra sanktioner mot miljöbalkens tillsynsmyndigheter. Som beskrivits ovan har Livsmedelsverket möjlighet att förelägga kommunala nämnder om rättelse om de inte utför livsmedelskontrollen enligt rådande bestämmelser. Ett liknande system föreslås härmed gälla även inom miljöbalkstillsynen. Detta för att öka möjligheterna till att revisionen leder till åtgärder från de kommunala tillsynsmyndigheternas sida. Detta kräver som tidigare påpekats ändring och tillägg i rådande regelverk.

Viktigt att notera är att Riksrevisionen i sin genomgång av Livsmedelsverkets revision av livsmedelskontrollen konstaterar att möjligheten att förelägga använts sparsamt. Dock skriver Riksrevisionen att: ”Företrädare för länsstyrelser har även uppgett i intervjuer att kommunerna uppfattar förelägganden som en stark sanktion, som kan få till stånd politiska beslut om exempelvis höjda taxor och mer resurser. Även de företrädare för kommuner som Riksrevisionen intervjuat har uppgett att ingripanden kan ha effekt, exempelvis genom att kontrollverksamheten får uppmärksamhet från politikerna som då kan fatta beslut om mer resurser.”⁵²

Ett problem som konstaterats inom revisionen av livsmedelskontrollen är att det inte fungerar tillfredsställande för länsstyrelserna att gå via Livsmedelsverket för att få till ett föreläggande eftersom Livsmedelsverket endast går vidare med ett fåtal fall och att det får lång tid innan agerandet kan leda till åtgärder från kommunen. I och med att länsstyrelserna föreslås utföra revisionen av de kommunala tillsynsmyndigheterna föranleds det enligt detta förslag även att sanktionsmöjligheterna förläggs på länsstyrelsen.⁵³

5.2. Möjlighet för länsstyrelsen att överta tillsyn från kommunerna

Livsmedelsverket har möjlighet att överta kontrollansvaret över en verksamhet som kommunen normalt har ansvar över. Att en central myndighet skulle överta miljöbalkstillsynen över ett objekt som en kommunal tillsynsmyndighet har ansvar över är inte lämpligt så som miljöbalkstillsynen är organiserad i dag. Att däremot ge länsstyrelserna möjlighet att överta tillsynsobjekt från kommunerna skulle kunna vara ett sätt att vidare öka enhetligheten i miljöbalkstillsynen. I

⁵² Riksrevisionen 2014. Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar? Rapport 2014:12. s. 76 f.

⁵³ Riksrevisionen 2014. Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar? Rapport 2014:12. s. 76 ff.

dagsläget får länsstyrelsen återta tillståndspliktiga tillsynsobjekt som överlåtits till kommunerna. Detta förslag möjliggör för länsstyrelsen att överta även de tillsynsobjekt som de kommunala tillsynsmyndigheterna normalt har tillsynsansvar över. Konsekvenser av detta måste dock vidare utredas, bland annat med avseende på avgiftssystemet där reglerna skiljer sig åt mellan kommunernas och länsstyrelsernas tillsyn.

Ett annat sätt för länsstyrelsen att överta tillsynen skulle kunna vara att utföra egna tillsynsbesök i de fall kommunens tillsyn bedömts vara bristfällig. Rent praktiskt skulle då länsstyrelsen kunna göra kompletterande tillsynsbesök och göra en egen bedömning om verksamheten uppfyller miljöbalkens krav. Alternativt kan länsstyrelsen utföra vad som skulle kunna kallas för ”skuggtillsyn” vilket skulle innebära att länsstyrelsen följer med en kommunal inspektör och bedömder hur tillsynen utförs. Motsvarigheter till detta finns inom livsmedelskontrollen. Skuggtillsynen kan ses både som en del av revisionsarbetet och som en åtgärd för att förbättra den kommunala tillsynen.⁵⁴

6. Konsekvenser av förslaget

6.1. Risk för att revisionen styr i en oönskad riktning

Att utföra revision, ställa frågor och följa upp kan skicka signaler till de kommunala tillsynsmyndigheterna att det som efterfrågas också är det som prioriteras i verksamheten. Det är av stor betydelse att de revisionskriterier som tas fram inte skickar oönskade styrsignaler.⁵⁵

6.2. Konsekvenser av att länsstyrelsen övertar tillsyn

Utifrån förslaget om att länsstyrelsen ska kunna överta tillsyn från kommunerna realiserar bör frågan om finansiering utredas. Viktiga frågor att beakta är vem som står för de extra kostnaderna vid eventuell skuggtillsyn, och om tillsynsavgiften ska tillfalla länsstyrelsen eller kommunen samt vilka förändringar som behövs i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

6.3. Resurser för att införa ett revisionssystem

Tillsynsmyndigheterna bistår med underlag

Den uppföljning av miljötillsynen som Naturvårdsverket ska göra enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen har det senaste året utförts med hjälp av en nyligen framtagen enkät. I enkäten som skickades ut för att följa upp 2015 års tillsyn kom svar in från samtliga 21 länsstyrelser och 217 kommuner. Eftersom 22 stycken samverkande kommuner lämnade in gemensamma svar omfattades totalt 254 kommuner vilket ger en svarsfrekvens på 88 %. 36 kommuner svarade alltså inte på enkäten. Vad detta beror på går inte att mer säkerhet svara på, men tidsbrist är en trolig orsak. Vidare angav 9 av de svarande att det är tidskrävande

⁵⁴ Livsmedelsverkets rapport Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2014, Rapport 9 – 2015. s. 9 ff.

⁵⁵ Se Statskontorets rapport Vägen till en lärande och effektiv förvaltning – Utvecklingsområden och prioriteringar 2015-2016, s. 9

att svara på enkäter för insamling av information. Detta påpekades i enkätens kommentarsfält, och var alltså inte en fråga som ställdes till respondenterna.

Den föreslagna revisionen bygger på att de kommunala tillsynsmyndigheterna sammanställer och rapporterar tillsynsinformation. Detta innebär att tillsynsmyndigheterna återkommande behöver lägga resurser på denna typ av administrativt arbete. Det är viktigt att arbetet med att ta fram underlag i möjligaste mån drar nytta av möjligheterna med digitalisering.

Statskontoret skriver i rapport 2016:19 *Mer tid till kärnverksamheten* ”Att följa myndigheters föreskrifter kan innebära onödigt tidskrävande administration. Statskontoret föreslår att myndigheter med föreskriftsrätt ska vara skyldiga att väga in de administrativa kostnaderna för statsförvaltningen vid regelgivning.” Detta borde i synnerhet gälla föreskrifter vars kärna leder till mer administration. Därav är det av särskild betydelse att revisionen införs med grundtanken att restriktivt utöka den administrativa belastningen hos de operativa tillsynsmyndigheterna.

Resurser för att granska underlag och påföra sanktioner

I den utredning som föranledde förändringar i revisionen inom livsmedelskontrollen konstaterades att endast 10 årsarbetskrafter lades inom revisionssystemet som helhet.⁵⁶ Detta bedömdes inte vara tillräckligt för att fullgöra alla de uppgifter som livsmedelsrevisionen kräver.

Det kan konstateras att det krävs mer resurser hos länsstyrelserna för att införa ett revisionssystem inom miljöbalken jämfört med dagens uppföljning. Dessa utökade kostnader ska dock ses i ljuset av det effektiviseringsarbete som förväntas följa av revisionsarbetet. I utredningen om revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter föreslås åtgärder som förutspås leda till ökade resurskostnader för kontrollmyndigheterna. Man skriver dock att: ”Revisionen ska emellertid inte ses bara som ännu ett åliggande. Tvärtom kan en kritisk och observant granskning av den egna verksamheten göra det möjligt att upptäcka möjligheter till förbättringar och effektiviseringar av arbetet. Detta gäller också på aggregerad nationell nivå i kontrollsystemet. Med så många aktörer med olika uppgifter och roller som kontrollsystemet i dag består av borde en heltäckande revision kunna ge underlag för effektiviseringar och förbättringar av verksamheten.”⁵⁷ Med tanke på de organisatoriska likheterna och utmaningarna mellan miljötillsynen och livsmedelskontrollen borde liknande resonemang även kunna gälla för miljöbalkstillsynen.

⁵⁶ Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter (SOU 2011:23) s. 29

⁵⁷ Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter (SOU 2011:23) s. 69



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

PM
2017-03-01

Inspel till miljötillsynsutredningen – All förändring ska stärka Digitalt först

Naturvårdsverkets förslag: Via regleringsbrev uppdra åt berörda myndigheter att ta fram utvecklingsbehov, förslag och planer för digitalisering inom miljötillsynen

Bakgrund

Den spretighet inom miljöbalkstillsynen som tidigare utredningar pekat på har bl.a. sin grund i att vägledningen inte är tillräckligt samordnad och effektiv och att planering och genomförande av tillsynen skiljer sig åt mellan myndigheterna. Om det finns oskäligen skillnader i själva myndighetsutövningen och vilka krav som ställs har vi för lite underlag för att bedöma, det är en brist i sig.

Det finns en tydlig koppling mellan de förbättringsåtgärder som kommer krävas inom miljötillsynen och de krav som ställs på Sverige när det gäller digitalisering.

Naturvårdsverket bedömer att de förändringsförslag som utredningen resulterar i kräver eller kan förstärkas genom digitala lösningar. Vi vill till utredningen lyfta fram de delar vi ser att behovet är störst:

- Vägledning och information från alla myndigheter tas fram och tillgängliggörs i gemensamma tekniska gränssnitt
- Alla har tillgång till beslut och miljöinformation om verksamheter
- Planering av tillsynen och dokumentation av dess resultat tas fram och tillgängliggörs i gemensamma tekniska gränssnitt

Skälen för Naturvårdsverkets förslag

Tillsynens effektivitet, likvärdighet och effektivitet stärks om vi uppnår att:

Vägledning och information från alla myndigheter tas fram och tillgängliggörs i gemensamma tekniska gränssnitt

Den vägledning som tas fram av de vägledande myndigheterna enskilt eller i samverkan ska följa samma struktur och vara enkelt att hitta.

Information av vägledande karaktär från tillsynsmyndigheterna kan ingå i samma struktur. Näringslivets information och goda exempel kan med fördel ingå i Miljömålsportalen.

Alla har tillgång till beslut och miljöinformation om verksamheter

Verksamhetsutövarnas tillstånd, gällande villkor och pågående prövningar finns enkelt sökbara. Gränssnittet stödjer tillstånds- och MKB-processen och möjliggör uppföljning och kvalitetssäkring. All tvingande rapportering såsom miljörapport, köldmedier, besiktningar m.m. görs på ett och samma ställe, en gång.

Myndigheternas alla beslut och uppföljning av beslut processer framgår på samma sätt.

Planering av tillsynen och dokumentation av dess resultat tas fram och tillgängliggörs i gemensamma tekniska gränssnitt.

Krav på behovsutredning och tillsynsplan stöds i gränssnittet. Likaså de kriterier som tas fram för god tillsyn.

Informationen publiceras som öppna data och används för uppföljning och utvärdering av tillsynen och miljömålen.

PM
2017-02-23

Inspel till miljötillsynsutredningen – Definition av god tillsyn

Förslag till förändring i miljötillsynsförordning (2011:13)

Naturvårdsverkets förslag: Ny § i miljötillsynsförordning (2011:13) som innebär att Naturvårdsverket, efter samråd med andra tillsynsvägläggande myndigheter enligt MB, får meddela föreskrifter om tillsynsmyndigheternas uppgifter enligt 26 kap.

Föreskriftsrätten ger möjlighet att ange vad en behovsutredning och tillsynsplan ska innehålla och utgå från. Vidare kan kriterier för god tillsyn regleras. I dagsläget finns inte kriterier framtagna utan fortsatt utvecklingsarbete behövs.

Föreskriftsrätten ger möjlighet att föreskriva i vilken omfattning olika typer av verksamheter bör få tillsyn men i första hand är det viktigt att genom reglering knyta tillsynens genomförande till kommande nationella prioriteringar.

Kriterier eller beskrivning av tillsynsmyndigheternas erforderliga kompetens kan också föreskrivas med stöd av ovanstående.

Ovanstående förslag ges också i PM om Behovsutredning och tillsynsplan samt PM om kompetens.

Bakgrund

Tillsynsmyndigheterna efterfrågar ett klargörande av vad som krävs för att tillsynsmyndigheterna ska leva upp till krav som ställs på dem enligt 26 kap. 1 § miljöbalken. För att kunna följa upp tillsynen behövs tydligare beskrivningar eller kriterier. Tidigare utredningar och uppföljningar visar på variationer mellan tillsynsmyndigheterna vad gäller hur de gör behovsutredning, vilken tillsyn de väljer att utföra och hur de gör det. Det är inte påvisat om själva bedömningarna skiljer men inget tyder heller på att bedömningarna görs på ett likvärdigt sätt.

Skälen för Naturvårdsverkets förslag

Det är möjligt att i detalj reglera vad tillsynsansvaret innebär och vad som ska utföras vid olika typer av tillsynsobjekt. Det är dock ett stort steg från den i

grunden målstyrda miljölagstiftningen. Men just det faktum att miljölagstiftningen är målstyrd ger ett orimligt stort behov av vägledning. Vägledningen är inte bindande och får därför inte genomslag fullt ut, risken finns att vägledningen får minst genomslag där bristerna är som störst.

Med en ökad detaljreglering finns en risk att styra myndigheterna så att den riskbaserade bedömningen och de prioriteringar som behöver göras får stå tillbaka för en reglering som tvingar myndigheten att utföra tillsyn som är mindre relevant.

Naturvårdsverket har i ett test tagit fram en metod för att precisera god tillsyn. En utmaning i ett sådant arbete är att hitta en balans mellan tydlighet och flexibilitet (se Annika Nilssons artikel s 50). Slutsatserna av Naturvårdsverkets test är att det är möjligt att i detalj beskriva tillsynens innehåll men för att få genomslag räcker det att vissa principer vara reglerade. Metoder, detaljerade läsanvisningar och likande till stöd kan tas fram i samverkan mellan vägledande och operativa tillsynsyndigheter.

Vår slutsats är att Miljöbalkstillsynen bör förbli riskbaserad, men det finns stort utrymme för ökad tydlighet och en viss reglering. Vi föreslår att en föreskriftsrätt införs i miljötillsynsförordningen för att reglera principer, utgångspunkter och kriterier. Regleringen kompletteras med vägledning.

Livsmedelskontrollens motsvarighet

Som jämförelse har Livsmedelsverket föreskriftsrätt när det gäller livsmedelskontrollens genomförande.

I LIVFS 2005:21 har Livsmedelsverket föreskrivit, med stöd av bemyndigande i Livsmedelslagen, vad som ska ingå i en tillsynsplan; prioriteringar, anläggningstyper m.m., vilka metoder som används, vilka resurser som behövs, hur de nationella prioriteringarna beaktats och hur tillsynsmyndighetens utvärderingar beaktats.

Planering och uppföljning av offentlig kontroll (LIVSFS 2016:12)

3 e § Kontrollmyndigheten ska årligen fastställa en plan för myndighetens livsmedelskontroll. Planen ska avse en period om minst tre år och omfatta samtliga områden som myndigheten ansvarar för.

Av planen ska framgå

1. en bedömning i enlighet med vad som anges i artikel 3.1 i förordning (EG) nr 882/2004 respektive 3 c § dessa föreskrifter av behovet av livsmedelskontroll inom myndighetens ansvarsområde,
2. myndighetens prioriteringar för varje år vad gäller kontroll av anläggningar, anläggningstyper, varor, varuslag eller områden för kontroll,
3. hur myndigheten avser att använda olika kontrollmetoder, särskilt provtagning och analys,
4. de personella, ekonomiska och andra resurser som myndigheten behöver för att kunna fullgöra sina kontrolluppgifter,
5. hur inriktning, mål och prioriteringar i Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan har beaktats, och
6. hur myndighetens utvärderingar av genomförd kontroll har beaktats.

Planen ska uppdateras vid behov. (LIVSFS 2016:12)

3 f § Kontrollmyndigheten ska regelbundet följa upp och utvärdera genomförd kontroll. Vid utvärderingar ska myndigheten särskilt beakta resultaten av kontrollen i förhållande till den tidigare planeringen. (LIVSFS 2016:12)

3 g § Bestämmelser om kontrollmyndigheters kompetensförsörjning finns i artikel 6 i förordning (EG) nr 882/2004.

Kontrollmyndigheten ska upprätta en plan för kompetensförsörjning (kompetensförsörjningsplan). Av kompetensförsörjningsplanen ska framgå

1. den kompetens som myndigheten behöver för att fullgöra sina kontrolluppgifter,
2. den kompetens som finns hos myndighetens personal samt andra personer som bedriver kontrollverksamhet för myndigheten,
3. behovet av kompetensutveckling hos personalen, och
4. hur myndigheten avser att uppfylla kraven på kompetensförsörjning.

Kompetensförsörjningsplanen ska hållas uppdaterad. (LIVSFS 2016:12)

PM
2017-02-21

Inspel till miljötillsynsutredningen – Renodling av tillsynsbegreppet

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket föreslår enligt tidigare inspel att tillsynsbegreppet och således uppgifterna för de olika tillsynsmyndigheterna delas upp enligt följande:

- Tillsyn
 - Operativ tillsyn som är myndighetsutövning, det vill säga kontroll av regelefterlevnad och åtgärder för rättelse inklusive råd/information som är myndighetsutövning.
 - Operativ tillsyn som är råd och stöd till allmänhet och verksamheter som inte är myndighetsutövning men som bidrar till att skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.
- Tillsynsvägledning
 - Tillsynsvägledning, vägledning och information placeras utanför begreppet tillsyn.

Bakgrund

Naturvårdsverket har tidigare lämnat inspel om hur tillsynsbegreppet bör delas upp⁵⁸ I detta inspel diskuterades inte huruvida tillsynsvägledning skulle separerats från den operativa tillsynen. I detta tillägg till tidigare inspel bedömer Naturvårdsverket att det inte är en prioriterad fråga att driva, men har samtidigt inte några större invändningar mot en sådan uppdelning.

Vilken typ av information eller rådgivning är operativ tillsyn?

Att kontroll av lagefterlevnad i en verksamhet och krav om rättelse riktad till en verksamhetsutövare är operativ tillsyn är otvetydigt. Men även information eller rådgivning som syftar till rättelse bör betraktas som operativ tillsyn. Information/rådgivning bör kunna betecknas som operativ tillsyn, och sådan tillsyn som avses i 26:1, andra stycket, MB, om avsändaren är en operativ tillsynsmyndighet och informationen/rådgivningen är att betrakta som myndighetsutövning. Information/rådgivning som inte kan betraktas som myndighetsutövning bör heller inte kunna kategoriseras som operativ tillsyn. Jmfr. JK.s uttalande "*Råd och upplysningar till allmänheten som en myndighet*

⁵⁸ 20161220 Naturvårdsverkets skriftliga kommentarer och bedömningar (NV-06360-16)

lämnar i olika sammanhang anses som regel inte innefatta myndighetsutövning.”

26:1 MB, tredje stycket, anger

”Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.”

Bara för att tillsynsmyndigheterna har fått denna uppgift behöver det inte betyda att det är operativ tillsyn eller tillsyn överhuvudtaget. Formuleringen ”skapa förutsättningar för” ger en signal om att det istället är fråga om aktiviteter utöver myndighetsutövningen. Även miljöbalksproppen konstaterar att det inte är fråga om myndighetsutövning;

”Man kan således dela in tillsynsverksamheten i dels den myndighetsutövande verksamheten, dvs. tillsynen över efterlevnaden av miljöbalken eller regler utfärdade med stöd av miljöbalken och dels tillsynsmyndigheternas andra uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär.”

Regeringens åsikt i ”tillsynsskrivelsen” är i linje med tolkningen att 26:1, tredje stycket, MB, inte avser operativ tillsyn eller tillsyn. Däremot är det svårt att förstå att miljöbalkspropositionen inkluderar icke myndighetsutövande verksamhet i tillsynsverksamheten.

Naturvårdsverket vill än en gång påminna om betydelsen av att tillsynsbegreppet sätts i perspektiv till EU:s miljölagstiftning. I till exempel industriutsläppsdirektivet, IED, definieras tillsyn som:

”miljötillsyn: alla åtgärder (inklusive tillsyn på plats samt kontroll av utsläpp, interna rapporter, uppföljningsdokument, egen övervakning, använda tekniker och tillfredsställande miljöledning för anläggningen) som vidtas av en behörig myndighet eller för dennas räkning för att kontrollera och främja att anläggningarna uppfyller tillståndsvillkoren och, vid behov, för att övervaka deras miljökonsekvenser.”

Genom införlivandet av IED i de svenska industriutsläppsbestämmelserna ställs även krav på tillsynsplaner och miljötillsynsprogram för enskilda IU-verksamheter, bland annat med krav på intervall för tillsynsbesök och uppföljande besök. (Miljötillsynsförordningen och Miljöprövningsförordningen). Vid förtydliganden eller justeringar av tillsynsbegreppet bör även EU-författningarnas terminologi och innebörd beaktas. Annars finns risk att det i onödan uppstår behov av parallella begrepp för tillsyn utifrån antingen nationellt initierad lagstiftning eller sådan tillsyn/kontroll som följer av genomförandet av EU-författningar.

Skälen för Naturvårdsverkets förslag

Användande av begrepp liknande ”förebyggande operativ tillsyn” eller ”främjande operativ tillsyn” kan skapa tveksamhet om vad som avses och därmed tveksamhet kring vad som är operativ tillsyn. Det kan därför diskuteras om det är lämpligt att använda sig av dessa begrepp. Det kan därför vara mer lämpligt att fokusera på vad som operativ tillsyn, dvs. kontroll av regelefterlevnad eller åtgärder för rättelse (inkl. råd/information som är myndighetsutövning). Råd/information från en operativ tillsynsmyndighet som

inte är myndighetsutövning bör inte betraktas som operativ tillsyn eller tillsyn överhuvudtaget, utan är verksamhet som myndigheten bedriver med stöd av 26:1, tredje stycket, MB.

Visst finns det operativ tillsyn som kan betecknas som främjande eller förebyggande, t.ex. råd/information till verksamhetsutövare, men det viktiga är vilka åtgärder i form av råd/information som kan kategoriseras som operativ tillsyn och vilka som inte kan det. Det är också viktigt att ha kontroll på vilken operativ tillsyn som är finansierbar via avgifter.

Det kan också diskuteras om information behöver komma från den tillsynsmyndighet som har tillsyn över verksamhetsutövaren om det inte ingår i tillsynsbegreppet. Det kan tvärtom finnas effektivitetsvinster med att färre har det uppdraget och tar fram råd och information eller svarar på frågor så ett likartat sätt. Redan idag vänder sig en del verksamhetsutövare till andra tillsynsmyndigheter med sina frågor. Detta för att friare kunna ställa frågor och inte råka ut för krav om det framgår att de inte uppfyller ex. kunskapskravet eller på annat sätt gör fel. Det finns möjlighet att samordna råd och information inom en region eller nationellt.

PM
2017-03-16

Inspel till miljötillsynsutredningen - Naturvårdsverket får talerätt i tillsynsärenden

Förslag till ändring i miljöbalken (1998:808)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap. Tillsyn

3 §

Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter) i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Bestämmelser om tillsyn finns också i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet. Detta gäller inte verksamheter som utövas av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Lag (2011:608).

Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter) i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Naturvårdsverket får föra talan i mål och ärenden om tillsyn för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Bestämmelser om tillsyn finns också i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet. Detta gäller inte verksamheter som utövas av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Lag (2011:608).

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket ges möjlighet att föra talan i tillsynsbeslut.

Bakgrund

Naturvårdsverket hänvisar fortsatt till tidigare inspel i frågan⁵⁹ men vill göra ett par förtydliganden.

Skillnad i rättstillämpning?

Huruvida det finns skillnader mellan olika domstolars beslut i tillsynsärenden har Naturvårdsverket ingen klar uppfattning om. Att den utförda tillsynen skiljer mellan olika tillsynsmyndigheter framgår dock bland annat i de uppföljningar enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen som Naturvårdsverket årligen gör och redovisar till regeringen. Uppföljningarna ger kvantitativa mått på utförd tillsyn. Metoder och mått för att konstatera tillsynens utfall saknas. Likaså saknas forskning som visar att rättstillämpningen skiljer sig åt mellan olika tillsynsmyndigheter.

Dock kan en ständigt återkommande efterfrågan på vägledning noteras, liksom stora variationer mellan tillsynsmyndigheternas resurser och kompetens samt ett flertal områden där rättsläget är oklart vittnar. Sammantaget vittnar detta om ett behov av samsyn och ensning i vissa frågor. Det är i dessa frågor Naturvårdsverket bedömer att talerätten skulle kunna skapa klarhet och på så sätt göra tillsynen mer enhetlig. Syftet med talerätten är främst att driva fram praxis där sådan i nuläget saknas, t ex om avfallsfrågor, IED – huvudverksamhet, ändring av miljöfarlig verksamhet. Det kan också handla om att lyfta nationella mål där tillsynen fokuserat på lokala/regionala mål. Detta bör kunna leda till en mer enhetlig tillsyn.

Alternativa lösningar?

Eftersom utredningen bedömt att talerätten ska skapa enhetlighet i rättstillämpningen antar vi att frågan om alternativa lösningar är ställd emot den problembeskrivningen. Frågan kan dock vara aktuell att svara på även om syftet till stor del handlar om att driva fram praxis.

Ett alternativt sätt att driva fram praxis skulle kunna vara att bistå enskilda tillsynsmyndigheter med kompetens i sådana enskilda ärenden där praxis saknas. Ett exempel på kompetens som ofta saknas är miljörett- De centrala tillsynsvägledande myndigheterna har ansvar för att vägleda i principiellt viktiga tillsynsfrågor, och/eller frågor med särskilt stor risk och/eller påverkan på miljön.

Hur ska det gå till?

Vad gäller prövningsärenden gör Naturvårdsverket redan idag prioriteringar gällande de ärenden och mål som myndigheten väljer att gå in i. Eftersom antalet tillsynsärenden är ofantligt mycket större är det orimligt att tänka sig att Naturvårdsverket ska gå igenom alla ärenden för att prioritera. Istället föreslås

⁵⁹ NV inspel D - Naturvårdsverkets talerätt. Skickat 2016-11-01

att Naturvårdsverket ges möjlighet att yttra sig i tillsynsärenden som är principiellt viktiga och/eller har stor betydelse för miljön. Det skulle i praktiken innebära att Naturvårdsverket prioriterar de ärenden som rör sakfrågor där det saknas vägledande domar. Dessa identifieras förslagsvis på motsvarande sätt som vägledningsbehov i dagsläget kartläggs, det vill säga genom omvärldsbevakning, dialog med tillsynsmyndigheter.

Enligt konstaterande i tidigare inspel behövs lagförändringar. Naturvårdsverket föreslår att det inför en ny bestämmelse i 26 kap. 3 § miljöbalken om att Naturvårdsverket får föra talan i mål och ärenden om tillsyn för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Skälen för Naturvårdsverkets förslag

Konsekvenser

Naturvårdsverket har inte gjort en fullständig bedömning av konsekvenserna av en talerätt i tillsynsärenden. Det har dock framförts av andra att det är tvivelaktigt att staten (NV) ska driva talan mot staten (Ist). Naturvårdsverket ser inget egenvärde i att överklaga länsstyrelsernas beslut. Det centrala är att få till en så bra rättspraxis som möjligt.

En annan fråga som uppkommer är vad som bör gälla. På samma sätt bör övriga myndigheter med utpekats ansvar enligt miljöbalken liksom Naturvårdsverket ges talerätt i tillsynsärenden inom sina respektive ansvarsområden.

För företag kommer ökad likvärdighet i förutsättningarna, och förutsägbarhet kunna vara en fördel. Däremot finns en risk att miljökraven ökar. Det bör dock noteras att talerätten endast kommer att användas i principiellt viktiga ärenden eller med stor betydelse för miljön. Detta är i så fall endast med stöd av redan befintlig lagstiftning.

Alternativ 1 - Naturvårdsverket ges talerätt i tillsynsärenden

Alternativet innebär att Naturvårdsverket ges talerätt i tillsynsärenden, på motsvarande sätt som fanns i miljöskyddslagen.

Fördelar

- Flera områden där det i dag finns oklarheter i hur lagstiftningen ska tillämpas kan klarläggas med praxis
 - o Avfall
 - o IED – huvudverksamhet
 - o Frågor om utökad verksamhet
- Praxis av nationell betydelse kan drivas fram av en nationell myndighet, istället för av lokala eller regionala.
- För att kunna föra en heltäckande talan behöver Naturvårdsverket kunna föra tala rörande sådana frågor och villkor som i prövningen hänskjuts till tillsynen.
- Minskat behov av vägledning i enskilda fall
- Talerätten ger statliga myndigheter en möjlighet att driva fram praxis och på så sätt i viss mån styra tillsynsmyndigheterna⁶⁰.

⁶⁰ Nilsson, A. 2016 s. 52 f. <http://nordiskmiljoratt.se/onewebmedia/Nilsson%202016-3.pdf>

Nackdelar

- Resursåtgång på central nivå, då mängden tillsynsärenden som på något sätt ska bevakas är stor.

Nollalternativ – Naturvårdsverket ges inte tulerätt i tillsynsärenden

Alternativet innebär att praxis måste drivas fram av andra myndigheter och verksamhetsutövare. Vägledning får tas fram i de fall det saknas praxis.

PM
2017-02-21

Inspel till miljötillsynsutredningen – Kompetenskrav på operativa tillsynsmyndigheter

Naturvårdsverkets förslag:

- Det behöver utarbetas kriterier som beskriver vilka kompetenser som ska finnas inom den operativa tillsynen.
- Det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som anger att i tillsynsmyndigheterna ska upprätta en kompetensförsörjningsplan.

Bakgrund

Kompetensens betydelse för tillsynens utförande

Hur tillsynsmyndigheterna aktivt arbetar med kompetens kan vara en faktor som påverkar att tillsynen skiljer sig åt mellan myndigheterna visar forskningen⁶¹. Vilken kompetens som krävs för ett arbete som inspektör är dock idag inte specificerat. Karriärvägarna för yrkesverksamma inspektörer är otydliga, och det finns heller inte beskrivet vilken kompetens som behövs för att kunna utvecklas inom yrket. Utan en klar bild av hur kompetens, olika kompetensprofiler och karriärmöjligheter ser ut försvåras kompetensförsörjningen.

Grundläggande för tillsynens effektivitet är att berörda myndigheter gör rätt saker (yttre effektivitet) och gör saker rätt (inre effektivitet), vilket innebär att myndigheterna behöver ha rätt kompetens och för att kunna agera professionellt i sina bedömningar och beslut. Kompetens kan definieras som tillämpning av kunskap, färdigheter och beteenden.

Vilka kompetenser behövs i tillsynen?

Naturvårdsverkets bedömning är att det krävs flera olika kompetenser och färdigheter för att tillsynsuppdraget ska kunna genomföras på ett tillfredställande

⁶¹ Effektiv miljötillsyn. Naturvårdsverkets rapport 6558.

sätt. I en nyligen genomförd studie⁶² ges följande beskrivning av vilka kompetenser som behövs inom miljötillsynen:

”Specialistkompetens blandas med behov av en mer allmän utredar-, samhällsplanerarkompetens. Utöver detta behövs också både kunskap och inte minst erfarenhet från förvaltning och myndighetsutövning. Dagens tillsynsarbete ställer också krav på planering, dokumentation m.m. vilket innebär att inspektörerna också måste besitta en viss administrativ kompetens. Slutligen är miljöinspektörsyrket ett yrke som rymmer utmaningar i form av de man möter i sin myndighetsroll, vilket ställer krav på kompetens och erfarenhet i form av bemötande.”

Aktuell forskning visar att det finns ett behov av att detaljerat definiera vilken kompetens som miljöinspektörer behöver⁶³. Samtidigt konstaterar man att inspektörers drivkrafter och motivation på ett individuellt plan och på gruppnivå behöver tydliggöras när det gäller var man drar gränser i bedömningar, beslut och prioriteringar. Dessa aspekter påverkar synen på yrkesrollen, och sannolikt även synen på vilken kompetens som behövs. För att kunna göra dessa förtydliganden behövs flera sätt och perspektiv i beskrivningen av miljöinspektören och miljöinspektörens roll.

Tillsynsmyndighetens samlade kompetens

Kompetensbehoven kan beskrivas på tre nivåer, dvs individuell kompetens, specialistkompetens och gruppens kompetens. Den individuella kompetensen kan delas in i en generell grundkompetens som alla bör ha och en kompetens som är nischad, en specialistkompetens. I grundkompetensen ingår t ex kunskaper om miljölagstiftningen och förvaltningslagen, språkkunskap som rör tydlighet och korrekthet (för rättssäkra beslut) och nomenklatur (enighet om begrepp och användning av rätt termer). Specialistkompetens gäller fördjupad kunskap inom exempelvis ett sakområde inom miljötillsynen, tekniska stödsystem eller tillsynsmetodik. Den samlade kompetens som finns i gruppen eller som knyts till gruppen är den som tillsynsmyndigheten behöver för att klara alla delar i uppdraget. I den samlade kompetensen ingår kunskaper och färdigheter om:

- Miljömålssystemet, målstyrt miljöarbete och hållbar utveckling
- Riskanalys –Tekniska och naturvetenskapliga utgångspunkter när risker bedöms i tillsynsplaneringen och i den löpande tillsynen
- Miljörätt och förvaltningsrätt
- Tillsynsmetodik och intervjuteknik
- Styrning och ledarskap, tillsynsplanering, uppföljning och utvärdering

Tillräcklig kompetens

⁶² Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen. Naturvårdsverkets rapport 6731.

⁶³ Effektiv miljötillsyn. Naturvårdsverkets rapport 6558.

Det som anges om tillsynsmyndighetens kompetens i miljötillsynsförordningen är att ”myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor”⁶⁴ I den tidigare tillsynsförordningen fanns följande bestämmelse⁶⁵:

”En myndighet som har tilldelats operativa tillsynsuppgifter skall för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet.”

Det allmänna rådet kopplat till bestämmelsen angav att myndigheten bör avsätta tillräckliga ekonomiska och tidsmässiga resurser för kompetensutveckling för att personalen ska kunna upprätthålla och utveckla sin kompetens. Vidare framgick att behovet av kompetensutveckling fortlöpande ska undersökas. Kompetensbrister inom en myndighet kan lösas exempelvis med formell samverkan eller informellt samarbete mellan olika myndigheter⁶⁶ påpekas i handboken för operativ tillsyn.

Exempel på hur kompetensförsörjningen kan regleras inom offentlig kontroll finns inom livsmedelskontrollen, där det krävs att myndigheterna ska ha kompetensförsörjningsplaner. Detta är reglerat i Livsmedelsverkets föreskrift (LIVSFS 2005:21):

3 g § *Bestämmelser om kontrollmyndigheters kompetensförsörjning finns i artikel 6 i förordning (EG) nr 882/2004.*

Kontrollmyndigheten ska upprätta en plan för kompetensförsörjning (kompetensförsörjningsplan). Av kompetensförsörjningsplanen ska framgå

- 1. den kompetens som myndigheten behöver för att fullgöra sina kontrolluppgifter,*
 - 2. den kompetens som finns hos myndighetens personal samt andra personer som bedriver kontrollverksamhet för myndigheten,*
 - 3. behovet av kompetensutveckling hos personalen, och*
 - 4. hur myndigheten avser att uppfylla kraven på kompetensförsörjning.*
- Kompetensförsörjningsplanen ska hållas uppdaterad. (LIVSFS 2016:12)*

Utbildning och rekrytering

Tillsynsmyndigheterna uppger att det idag är en utmaning både att rekrytera och att behålla rätt kompetens, och även att rekrytera personal med tillsynserfarenhet⁶⁷. Kompetens som efterfrågas i rekryteringen och som ofta saknas är förvaltningskunskap och insikt om vad myndighetsarbetet innebär. Detsamma gäller mer specifik miljökunskap, vilket kan påverka tillsynsarbetet.

Sedan miljöbalken trädde i kraft har flera vidareutbildningar av olika slag, omfattning och inriktning tagits fram för inspektörer av olika aktörer. Detta visar att det finns ett behov av att stärka kompetensen genom olika utbildningsaktiviteter. Idag är det dock svårt att närmare beskriva det samlade utbildningsbehovet. Innan det kan specificeras och uppskattas vilket behov som

⁶⁴ 9 § miljötillsynsförordningen (2011:13)

⁶⁵ 7 § tillsynsförordningen (1998:900).

⁶⁶ Operativ tillsyn. Naturvårdsverkets handbok 2001:4.

⁶⁷ Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen. Naturvårdsverkets rapport 6731.

föreligger behövs först en samsyn om vilka kompetenser och färdigheter som behövs inom miljötillsynen.

En av slutsatserna i en studie från 2015 om bedömningsarbetet inom miljö- och hälsoskyddet är vidare att grundutbildningen för inspektörer behöver ses över för att kunna vara en stabil grund för blivande inspektörer⁶⁸. Idag finns det flera olika vägar att gå för att bli inspektör. En av konsekvenserna är därför att den juridiska kompetensen kan vara liten både gällande förvaltningslagen och om miljölagstiftningen.

Skälen för Naturvårdsverkets förslag

Det är idag inte specificerat vilka kompetenser som de operativa tillsynsmyndigheterna behöver, och det finns inte en samsyn om kompetensbehoven. Möjligheterna att vid behov kunna utveckla grund- och vidareutbildningen för blivande inspektörer och yrkesverksamma inom miljötillsynen behöver dessutom förbättras. Naturvårdsverkets bedömning är därför att:

- Det behöver utarbetas kriterier som beskriver vilka kompetenser som ska finnas inom den operativa tillsynen.
- Det bör införas en bestämmelse i miljötillsynsförordningen som anger att i tillsynsmyndigheterna ska upprätta en kompetensförsörjningsplan.

⁶⁸ Hur tänker en inspektör. Naturvårdsverkets rapport 6657.

PM
2017-02-21

Inspel till miljötillsynsutredningen – Finansiering

Naturvårdsverkets förslag: I första hand föreslås att principen om att avgifter som tas ut för tillsyn ska tillfalla tillsynsmyndigheten ska gälla även för Länsstyrelsen. I andra hand föreslås att återrapporteringskrav gällande föregående år i länsstyrelsernas regleringsbrev om operativ tillsyn utformas så att de kan utgöra ett rättvisande underlag för en öronmärkt anslagspost i respektive länsstyrelses budget nästkommande år. Totalt sett bedömer vi att ytterligare och öronmärkta resurser behöver tillföras länsstyrelsernas tillsynsarbete. Förslaget har tagits fram i samarbete med företrädare för länsstyrelserna.

Bakgrund

Naturvårdsverket ser ett behov av att dimensionera finansieringen av Länsstyrelsens tillsyn utifrån det faktiska tillsynsbehovet. För det ändamålet behöver kopplingen mellan tillsynsuppdragets storlek och finansieringen tydliggöras. Länsstyrelsen listar följande principer som viktiga:

- Så långt som möjligt ska operativ tillsyn vara avgiftsfinansierad.
- Avgift för tillsyn tas ut av och tillfaller tillsynsmyndigheten.
- Avgiftsuttaget ska motsvara nedlagd tillsyn.
- Tillsynsmyndigheten har möjlighet att använda både fast tillsynsavgift och timtaxa och i vissa fall kombinera dessa.
- Inom områden där både länsstyrelse och kommun kan bedriva tillsyn ska samordning av modell för tillsynsavgift ske.
- Genom uppföljning/revison/rapportering ska tillsynsmyndigheterna redovisa tillsyn och avgiftsuttag.

Naturvårdsverket bedömer att dessa principer är väl överensstämmande med förarbetena till miljöbalken och att de, om de uppfylls bidrar till att öka likvärdigheten och effektiviteten i tillsynen.

Skälen för Naturvårdsverkets förslag

Länsstyrelserna utför till stor del den tillsyn som planeras⁶⁹. Man rapporterar även att resurser saknas för att utföra den tillsyn som bedöms nödvändig för att bidra till att uppnå syftet med miljöbalken⁷⁰. Även om siffrorna för det första rapporteringsåret få betraktas som något osäkra, är det tydligt att länsstyrelserna bedömer tillsynen som kraftigt underfinansierad. Detta bekräftar den bild som länsstyrelserna i olika sammanhang framfört till Naturvårdsverket under en lång rad år. Naturvårdsverket bedömer det som angeläget att skapa förutsättningar för länsstyrelsernas tillsynsuppdrag och tillgängliga resurser för att genomföra uppdraget är i balans.

Naturvårdsverket ser följande möjliga åtgärder för att åstadkomma detta: Den administrativt enklaste vägen torde vara att, som för kommunerna, låta avgifterna tillfalla den myndighet som bär kostnaden för den operativa tillsynen. Om denna väg inte bedöms möjlig eller av annat skäl önskvärd kan motsvarande effekt nås genom att återrapporteringskraven i länsstyrelsernas regleringsbrev utformas så att de kan utgöra ett rättvisande underlag för en öronmärkt anslagspost i respektive länsstyrelses budget. Denna modell innebär visserligen en viss eftersläpning i tid, men tillsynsbehovet torde inte fluktuera så snabbt att detta skulle behöva bli något större problem. Ett sådant system skulle då utformas så att eftersläpningen blir så liten som möjligt. Storleken på det öronmärkta anslaget för tillsyn behöver analyseras med utgångspunkt från redovisad genomförd tillsyn och även med hänsyn till det bedömda ytterligare tillsynsbehovet i länsstyrelsernas redovisning enligt FAPT. En särskild fråga att lösa i utformningen av ett sådant system är hur konstruktionen skulle göras första året. En övergångslösning bör konstrueras så att uppväxlingen av länsstyrelsernas tillsynsarbete kan ske utan onödig eftersläpning.

⁶⁹ Uppföljning 1:28 MTF Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. s. 53, 64,

⁷⁰ Rapportering för år 2016, enligt 10 kap 3-4§§ Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt Miljöbalken