

Tillsyn enligt miljöbalken - möjligheter till utveckling och förbättring

En redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen
den 12 april 2012.

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
KOMMANDE REDOVISNINGAR	8
UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING	8
Brister	8
Tidigare synpunkter och förslag	9
Analys	9
Slutsats - förslag	9
FINANSIERING AV LÄNSSTYRELSESNAS OPERATIVA TILLSYN	10
Brister	10
Tidigare synpunkter och förslag	13
Analys	13
Slutsats - förslag	14
ANSVAR FÖR OPERATIV TILLSYN	14
Brister	15
Olika finansieringssystem medför olikvärdig tillsyn	15
Resurser, kompetens, kontinuitet m.m.	15
Regler kan ge administrativa merkostnader	17
Brukarundersökningar	17
Tidigare synpunkter och förslag	18
Analys	18
Ökad komplexitet kräver mer resurser och kompetens	19
Slutsats - förslag	20
INFORMATIONSPLIKT FÖR MILJÖFARLIG VERKSAMHET	21
Brister	21
Tidigare synpunkter och förslag	21
Analys	21
Slutsats - förslag	22
ÅTGÄRDER FÖRORENADE OMRÅDEN	22
Brister	22
Avsaknad av ansvariga	22
Oklarheter i tillsynsansvar	22
Tidigare lämnade synpunkter och förslag	23

Analys	23
Avsaknad av ansvariga	23
Oklarheter i tillsynsansvar	24
Slutsats - förslag	24
BILAGOR	25

Förord

Naturvårdsverket ska, i egenskap av tillsynsvägledande myndighet, den 15 april varje år lämna en redovisning till regeringen av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras samt brister och förslag till åtgärder. Naturvårdsverket har under 2010 och 2011 lämnat motsvarande redovisning. 2010 var grunden för redovisningen ett uppdrag i regleringsbrevet. I denna redovisning har vi, för att fokusera och begränsa redovisningen, valt att avgränsa oss till väsentliga frågor där eventuella initiativ tas av regeringen, eller där vi bedömer att regeringen har ett särskilt intresse. Brister i tillsynen och sådana förslag till åtgärder för att utveckla och förbättra tillsynen som bäst hanteras i tillsynsvägledningen redovisas inte här. Istället redovisas de i Naturvårdsverkets kommande tillsynsvägledningsplan.

Länsstyrelserna har i regleringsbrev 2011, kravet att i årsredovisningen redovisa tillsynsområden inom vilka den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen kan utvecklas och förbättras (återrapporteringskrav 51). Naturvårdsverket har tagit del av länsstyrelsernas årsredovisningar. Information i årsredovisningarna, t.ex. brister i tillsynen, har använts som underlag för denna redovisning. Andra underlag är t.ex.:

- Utvärdering av förändringarna i FMH-bilagan 2008, Rapport 6490, Naturvårdsverket, 2012. Se bilaga 2.
- Verksamhetsutövares arbete med egenkontroll – En utvärdering, Rapport 6486, Naturvårdsverket 2012. Se bilaga 3.

Sammanfattning

Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken ska tillsynen säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Balkens syfte är, enligt 1 kap. 1 §, att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Riksdagen har i miljökvalitetsmålen och generationsmålet konkretiserat vad som avses med ”en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö”. Tillsynen är därmed ett viktigt styrmedel för att vi ska uppnå miljömålen. För att tillsynen ska vara ett verksamt styrmedel krävs att den är rättssäker, likvärdig och effektiv. För att den operativa tillsynen ska utvecklas och förbättras så att den blir ett effektivt styrmedel för att uppnå miljömålen, föreslår vi bland annat följande.

Finansiering av operativ tillsyn vid länsstyrelserna

Systemet där länsstyrelsernas provnings- och tillsynsverksamhet finansieras genom förvaltningsanslaget medför olika förutsättningar för länsstyrelserna att bedriva tillsyn. Olika förutsättningar medför olikvärdig tillsyn över liknande verksamheter beroende på i vilket län de är lokaliserade. Enligt vad vi tidigare har föreslagit¹ till regeringen anser vi att länsstyrelserna bör få disponera avgiftsintäkterna för operativ tillsyn, alternativt att avgiftsintäkterna i varje län återförs till respektive länsstyrelse genom ”öronmärkta” anslag..

Översyn av hur ansvaret för den operativa tillsynen fördelas

Kraven på de operativa tillsynsmyndigheternas resurser, kompetens och kontinuitet ställs allt högre. Bland annat genom en skarpare EU-lagstiftning. Framtida utmaningar kräver en organisation och en ansvarsfördelning som ger en rättssäker, likvärdig och effektiv tillsyn och ett effektivt utnyttjande av de resurser som tillhandahålls genom avgifter och skatter. Naturvårdsverket har tidigare framfört att det behövs en utredning av hur ansvaret för tillsynen ska regleras mer ändamålsenligt och tydligt.² Behovet av en sådan kvarstår. Det bör därför göras en mer grundlig översyn av organisation och ansvarsfördelning för all tillsyn enligt miljöbalken samt EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde. Översynen bör göras i form av en offentlig utredning. Det finns dessutom ett mer omedelbart behov att se över tillsynsansvaret för vissa typer av verksamheter, t.ex. IED-verksamheter.

Informationsplikt för vissa miljöfarlig verksamheter

Naturvårdsverket föreslår en enkel informationsplikt för vissa typer av miljöfarliga verksamheter som varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga. En enkel informa-

¹ PM, Redovisning av regeringsuppdrag - Avgifter för provning och tillsyn enligt Miljöbalken, 2010-09-09

² Yttrande, 2010-09-23, dnr 710-3565-10 Rt

tionsplikt skulle, på ett kostnadseffektivt sätt, begränsa de negativa effekterna av att färre verksamheter omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt.

Åtgärder förorenade områden

Verksamhetsutövarens ansvar för att åtgärda förorenade områden har klargjorts i ett antal rättsfall. Domarna innebär att verksamhetsutövare i flera fall fått ett mindre ansvar än tidigare förmodat vilket innebär att staten måste stå för en större del av kostnaderna. Det får till följd att tillsynsarbetet bromsas upp och färre åtgärder kommer till stånd när statlig finansiering saknas i projekt med delat ansvar. För att komma tillrätta med de negativa konsekvenser som rättspraxis får för åtgärdstakten avser Naturvårdsverket arbeta vidare med frågan.

Det råder ofta oklarhet om vilken myndighet som har tillsynsansvaret för förorenade områden. Med hänvisning till vårt yttrande över ”Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden” den 30 september 2011 nämner vi i denna redovisning ett antal frågor som bör justeras eller hanteras vidare inom utredningen.

Kommande redovisningar

Uppdraget enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen är kopplat till Naturvårdsverkets ansvarsområde för tillsynsvägledning. Det betyder att andra centrala myndigheters ansvarsområden är exkluderade. En heltäckande redovisning kräver ett utvidgat uppdrag. Ett alternativ är att andra centrala myndigheter redovisar till Naturvårdsverket, som i samverkan med de andra myndigheterna, sammanställer en samlad redovisning.

Ett annat alternativ är att Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) får uppgiften att sammanställa den årliga redovisningen. Enligt 16 § förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket, ska ToFR varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen med en redovisning och utvärdering av föregående års verksamhet. Att utvidga den redovisningen till att även omfatta hur tillsynen kan utvecklas och förbättras samt brister och förslag till åtgärder, bedöms ligga i linje med ToFR:s uppdrag att vara ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn.

Uppföljning och utvärdering

Kommissionens meddelande om stärkt genomförande av EU:s miljölagstiftning³ signalerar ökade krav från EU om uppföljning och utvärdering av tillsyn och återrapportering av information om tillsyn. Krav om bättre redovisning av tillsynens effektivitet och resultat ställs även av andra, till exempel av de som betalar avgifter för tillsyn och prövning. De vill ha bra information om hur pengarna används.

Brister

Idag saknas ett ändamålsenligt och systematiskt system för uppföljning och utvärdering av hur tillsynen utvecklas.

Naturvårdsverket har tagit del av länsstyrelsernas årsredovisningar 2011. Detta för att följa upp vilka brister i tillsynen som länsstyrelserna har lyft fram. Vi konstaterar att länsstyrelserna valt att redovisa på olika sätt och med varierade detaljeringsgrad. Vilken information som lämnas varierar från länsstyrelse till länsstyrelse.

³ Kommissionens meddelande om stärkt genomförande av EU:s miljölagstiftning. "Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness", 2012-03-07

Tidigare synpunkter och förslag

I redovisning till regeringen, september 2010⁴, föreslog Naturvårdsverket utökade rapporteringskrav så att det blir möjligt att på ett kontinuerligt och ändamålsenligt sätt följa upp avgiftsintäkter och kostnader för tillståndsprövning och tillsyn. Syftet med förslaget var främst att förse regeringen med underlag för beslut om finansiering av myndigheternas arbete med prövning och tillsyn.

Analys

EU-kommissionens meddelande om stärkt genomförande av EU:s miljölagstiftning kommer sannolikt att resultera i att Sverige behöver rapportera mer information om utförd tillsyn. För att svara upp mot dessa krav och krav från andra intressenter behöver uppföljningen och utvärderingen av tillsynen systematiseras och öka i omfattning.

Länsstyrelsernas årsredovisningar skulle kunna utgöra ett bra underlag för uppföljning och utvärdering av länsstyrelsernas operativa tillsyn och tillsynsvägledning. För närvarande är det dock problematiskt eftersom den lämnade informationen varierar från länsstyrelse till länsstyrelse avseende både innehåll och detaljeringsgrad. Det är t.ex. svårt att göra jämförelser. För att förbättra möjligheterna krävs att informationen i redovisningarna är mer uniform och innehåller för uppföljningen och utvärderingen mer ändamålsenlig information.

Slutsats - förslag

Naturvårdsverket har för avsikt att intensifiera arbetet med uppföljning och utvärdering av tillsynen på regional och lokal nivå. Fokus kommer att ligga på länsstyrelsernas tillsynsvägledning och operativa tillsyn. En strategi för detta kommer att tas fram hösten 2012. Ett syfte med strategin är utveckla och förbättra underlaget till den årliga redovisningen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen. Ett annat är att mer proaktivt förbereda för de åiterrapporteringskrav som kan komma att ställas av t.ex. EU. Strategin avses tas fram i samverkan med länsstyrelserna och inom ramen för Tillsyns- och föreskriftsrådet. Dialog förs med miljödepartementet så att hänsyn tas till regeringens behov och önskemål.

För att på ett ändamålsenligt sätt kunna följa upp länsstyrelsernas tillsyn bör kraven på vad som ska åiterrapporteras i länsstyrelsernas årsredovisningar ses över. Kraven bör bli mer detaljerade både avseende innehåll och informationens detaljeringsgrad. Som redovisningarna ser ut idag är det t.ex. svårt att göra jämförelser och dra slutsatser. Det bör även övervägas om länsstyrelserna, i de delar som avser operativ tillsyn och tillsynsvägledning enligt miljöbalken, ska åiterrapportera till Naturvårdsverket. Detta för att underlätta arbete med uppföljning och utvärdering och

⁴ Redovisning av regeringsuppdrag - Avgifter för prövning och tillsyn enligt Miljöbalken, 2010-09-09, dnr 526-197-09 Rt

redovisning enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen. Dock omfattar Naturvårdsverkets ansvarsområde enbart delar av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för tillsyn av vattenverksamhet och enskilda avlopp, Socialstyrelsen för hälsoskyddstillsynen, etc. I det perspektivet kanske det är lämpligare att rapporteringen sker till ToFR (se avsnittet *Kommande redovisningar* ovan).

Hur resurser används är en väsentlig aspekt att beakta vid uppföljning och utvärdering. Dels vid den enskilda tillsynsmyndigheten och dels vid en jämförelser mellan två eller flera tillsynsmyndigheter. En återrapportering av avgiftsintäkter och kostnader för tillståndsprövning och tillsyn, enligt vårt förslag till regeringen 2010, skulle därför underlätta uppföljning och utvärdering av utförd tillsyn. Bland annat för en uppföljning och utvärdering av förutsättningarna för länsstyrelserna att bedriva en likvärdig tillsyn.

Finansiering av länsstyrelsernas operativa tillsyn

Länsstyrelsernas prövnings- och tillsynsarbete enligt miljöbalken finansieras via förvaltningsanslaget. Det finns ingen närmare koppling mellan behovet av operativ tillsyn och de resurser som varje enskild länsstyrelse har till förfogande för tillsynen.

Brister

Länsstyrelsernas årsredovisningar för 2011⁵ visar att länsstyrelserna inte har tillräckligt med resurser för att inom hela sitt ansvarsområde bedriva en tillräckligt bra tillsyn enligt miljöbalken. Till exempel så räcker resurserna ofta enbart till reaktiv tillsyn och till att granska miljörapporter, i vissa län enbart översiktligt. Mängden egeninitierad tillsyn är i allmänhet liten om det överhuvudtaget förekommer någon sådan. Den tillsyn som utförs består till en mycket stor andel av ”skrivbordstillsyn”. Särskilt vattenverksamheter men även områdesskydd har en mycket låg tillsynsnivå. Miljöprocessutredningen (MPU) SOU 2009:42, konstaterade att det som hämmar arbetet med en effektiv tillsyn av vattenverksamheter är inte själva kompetensen, utan bristen på resurser.

Det framgår också tydligt av länsstyrelsernas årsredovisningar att tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet i allmänhet har högsta prioritet och att tillsynen därför blir lidande eftersom prövning och tillsyn konkurrerar om samma resurser.

⁵ Utdrag ur länsstyrelsernas årsredovisningar för 2011 – se bilaga 1.

Enligt länsstyrelsernas årsredovisningar blir miljöfarliga verksamheter föremål för tillsyn eller tillsyn i form av platsbesök i olika hög utsträckning beroende på i vilket län de är lokaliserade. I Södermanland bedrivs tillsynen utifrån principen att alla miljöfarlig verksamhet i länet där länsstyrelsen har tillsyn, utom täkter, ska besökas minst en gång per år. I Norrbotten besöks samtliga miljöfarliga verksamheter årligen, med undantag för täkter och vindkraftverk. I Gävleborg bedrivs egeninitierad tillsyn. Tyngre verksamheter har fått minst ett egeninitierat tillsynsbesök under året. Av övriga tillsynsobjekt har Länsstyrelsen Gävleborg genomfört egeninitierade tillsynsbesök på ungefär hälften av verksamheterna. I de flesta andra län är bilden i årsredovisningarna en annan. I Kalmar skriver Länsstyrelsen att miljörapporterna enbart får en översiktlig granskning. Kontrollinsatser i övrigt utgörs till stor del av reaktiv tillsyn. I Stockholm omfattade i huvudsak tillsynen av miljöfarlig verksamhet granskning av inkomna rapporter, tillsyn till följd av klagomål och ändrad verksamhet samt debitering av avgifter. I Västra Götaland är miljöskyddstillsynen oftast händelsestyrd då resurserna inte räcker till planerad tillsyn i den utsträckning som är befogad. En stor del av tillsynsarbetet bedrivs som skrivbordstillsyn, dvs. besvarande av miljörapporter, anmälningssärenden, besiktningssrapporter, säkerhetsrapporter etc. De resurser som finns för Sevesotillsyn räcker inte för att genomföra tillsyn i sådan omfattning som krävs enligt Sevesolagstiftningen.

Länsstyrelserna har inte likartade förutsättningar att bedriva tillsyn. Ett sätt att illustrera detta är att ställa länsstyrelsernas kostnader år 2011 för operativ tillsyn över miljöfarlig verksamhet i relation till avgiftsintäkterna från de verksamheter där länsstyrelsen har den operativa tillsynen. Jämförelsen (se tabell nedan) visar att den länsstyrelse som har mest resurser har ca. två gånger så mycket resurser räknat per avgiftsintäkt jämfört med de länsstyrelser som har minst.

Ur tabellen nedan kan även kostnadstäckningen beräknas. Om overheadkostnader adderas (kostnaderna i tabellen multipliceras med en faktor 1,65) blir kostnadstäckning knappt 60 procent för hela länsstyrelsekollektivet.

Tabell. ⁶ Länsstyrelsernas operativa tillsyn över miljöfarlig verksamhet

	Kostnad enl. årsredovisning 2011 ⁷	Avgiftsintäkt för tillsynsobjekten	Kostnad tillsyn/avgiftsintäkt tillsyn	Antal tillsynsobjekt enl. SMP
Södermanland	2 112 000 kr	1 123 964 kr	1,88	48
Gävleborg	2 297 000 kr	1 509 040 kr	1,52	65
Stockholm	3 191 000 kr	2 219 750 kr	1,44	77
Gotland	610 000 kr	431 018 kr	1,42	44
Västernorrland	2 782 000 kr	2 056 730 kr	1,35	181
Blekinge	993 581 kr	769 941 kr	1,29	32
Västerbotten	2 804 000 kr	2 347 383 kr	1,19	180
Norrbottn	1 405 000 kr	1 210 836 kr	1,16	155
Örebro	1 569 000 kr	1 371 224 kr	1,14	41
Uppsala	632 000 kr	619 954 kr	1,02	11
Västmanland	993 000 kr	1 033 500 kr	0,96	41
Kronoberg	1 188 000 kr	1 287 585 kr	0,92	85
Jämtland	1 506 000 kr	1 645 961 kr	0,91	213
Östergötland	2 961 000 kr	3 247 764 kr	0,91	137
Skåne	4 357 000 kr	4 834 534 kr	0,90	236
V Götaland	6 365 000 kr	7 311 621 kr	0,87	377
Halland	610 000 kr	756 259 kr	0,81	34
Dalarna	854 000 kr	1 265 095 kr	0,68	79
Jönköping	2 105 000 kr	3 110 017 kr	0,68	258
Värmland	1 690 000 kr	2 551 526 kr	0,66	110
Kalmar	980 000 kr	1 763 122 kr	0,56	70

Om man jämför det länsstyrelserna skrivit i sina årsredovisningar om utförd operativ tillsyn över miljöfarlig verksamhet, med kvoten i tabellen ovan så finns en överensstämmelse. Tydliga exempel på det är de båda extremerna Kalmar och Södermanland. Det finns dock länsstyrelser som avviker, dvs. som i text beskriver en låg nivå på tillsynen men som hamnar högt i tabellen. Stockholm är ett sådant exempel.

I miljötillsynsförordningen (2011:13) finns regler om att länsstyrelserna ska ta tillbaka överlåten tillsyn från en kommun om den inte uppfyller de krav som anges i förordningen. Länsstyrelsen Uppsala anser i sin årsredovisning att finansieringen av tillsynsverksamheten är ett hinder för att uppnå rätt balans mellan kommunal

⁶ Kostnaderna i tabellen har hämtats från länsstyrelsernas årsredovisningar för 2011 (VÄS-kod 555). Antalet tillsynsobjekt har hämtats från Svenska miljörapporteringsportalen (SMP). Avgiftsintäkterna har rapporterats via e-post till Naturvårdsverket. De avgiftsintäkter som redovisas i tabellen avser enbart den schabloniserade del av avgiftsintäkten som är att hänföra till den operativa tillsynen. Dvs. den del av den totala avgiften som schablonmässigt är att hänföra till finansiering av tillståndsprövning och tillsynsvägledning har subtraherats. I snitt kan 65 procent av avgiftsintäkten hänföras till operativ tillsyn och resterande del till tillståndsprövning och tillsynsvägledning. Avgifterna för täkter avviker dock från detta. Där är en mindre andel av den totala avgiften kopplat till den operativa tillsynen.

⁷ Redovisade kostnader inkluderar inte tillhörande OH-kostnader. För att inkludera dessa har vi tidigare multiplicerat ovanstående kostnader med en faktor 1,65 för att få de totala kostnaderna.

och regional tillsyn. Ett återtag av tillsynsobjekt leder nämligen inte till att Länsstyrelsen per automatik ges motsvarande resursförstärkning.

Socialstyrelsen konstaterar att länsstyrelsernas resurser och kompetens oftast är ännu sämre på hälsoskyddsområdet än miljöskyddsområdet. Det får till följd att tillsynsvägledningen blir lidande. En orsak till det är ren resursbrist. Vid en förfrågan som Socialstyrelsen gjort har flera länsstyrelserna uppgett att de endast har 5 procent av en tjänst till hälsoskyddsfrågor. En annan orsak är att länsstyrelsen saknar operativ tillsyn inom hälsoskyddet, vilket leder till en svårighet att upprätthålla kompetensen.⁸

Tidigare synpunkter och förslag

Naturvårdsverket har i redovisning till regeringen, september 2010⁹, tagit upp frågan om hur länsstyrelsernas tillsyn bör finansieras. I redovisningen föreslår vi att länsstyrelserna ska få disponera de avgiftsintäkter som avser operativ tillsyn, alternativt att avgiftsintäkterna i varje län återförs till respektive länsstyrelse genom ”öronmärkta” anslag. Detta skulle ge ett flertal positiva effekter, t.ex:

- Mer resurser till tillsyn.
- Mer likartade förutsättningar att bedriva operativ tillsyn vid länsstyrelserna.
- Avgiftshöjningar resulterar i större motprestation gentemot de som betalar avgifterna.
- Återtagande av tillsyn från en kommunen genererar pengar till länsstyrelsen som därmed får tillskott av resurser för att bedriva den tillsyn som återtagits.

Analys

Av de redovisade bristerna i länsstyrelsernas årsredovisningar framgår att systemet för finansiering av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet inte ger tillräckligt med resurser för den operativa tillsynen. Tillsynen blir dessutom ofta nedprioriterad i förhållande till tillståndsprövning. Det är också tydligt att kostnaden för operativ tillsyn över miljöfarlig verksamhet, i förhållande till behovet, skiljer sig åt mellan länsstyrelserna (se tabell ovan). Vi vet inte om processen för att äska pengar påverkar utfallet. Vi kan bara konstatera att resultatet visar att situationen skiljer sig väsentligt åt mellan länsstyrelserna. Finansieringssystemet är också ett hinder för att uppnå en bra balans mellan regional och kommunal tillsyn. Relationen mellan tillgängliga resurser och faktiskt behov behöver bli bättre. En koppling mellan avgiftsintäkter och resurser för tillsyn saknas.

⁸ Socialstyrelsen har tillfrågat länsstyrelserna om mängden resurser för tillsynsvägledning, hälsoskydd. Källa Anders Printz, Socialstyrelsen

⁹ PM, Redovisning av regeringsuppdrag - Avgifter för provning och tillsyn enligt Miljöbalken, 2010-09-09

Avgiftsintäkterna ger en låg kostnadstäckning, knappt 60 procent. Regeringens principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål uppfylls inte.

Slutsats - förslag

Dagens system där länsstyrelsernas prövnings- och tillsynsverksamhet finansieras inom ramen för förvaltningsanslaget, medför olikartade förutsättningar för länsstyrelserna att bedriva tillsyn. Årsredovisningarna för 2011 bekräftar detta. Olikartade förutsättningar medför olikvärdig tillsyn över liknade verksamheter beroende på i vilket län de är lokaliserade. För att åtgärda detta anser vi, enligt vad vi tidigare har föreslagit till regeringen, att länsstyrelserna bör få disponera avgiftsintäkterna för operativ tillsyn, alternativt att avgiftsintäkterna i varje län återförs till respektive länsstyrelse genom ”öronmärkta” anslag.

Ansvar för operativ tillsyn

Ansvar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken är decentraliserad och spridd på en stor mängd myndigheter. Totalt är det nära 260 kommunala nämnder (hänsyn taget till gemensamma nämnder), 21 länsstyrelser och 10 centrala myndigheter som har operativt tillsynsansvar. Dessutom har Generalläkaren den operativa tillsynen över militär verksamhet. Många av dessa myndigheter, bl.a. kommunala nämnder och länsstyrelser, utför ett mycket ändamålsenligt och systematiskt tillsynsarbete med god kvalitet.

Utöver det i miljötillsynsförordningen ordinarie reglerade ansvaret har länsstyrelserna i stor utsträckning överlåtit tillsyn över tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet till de kommunala nämnderna. Enligt Svenska miljörapporteringsportalen är 63 procent av de tillståndspliktiga verksamheterna överlåtna. I Industriutsläppsutredningens betänkandet, SOU 2011:86, *Bättre miljö – minskade utsläpp*, konstateras att av landets 1 070 IPPC-anläggningar utövar kommunerna tillsyn över ca 60 procent och länsstyrelserna över resterande 40 procent. 94 av landets 290 kommuner utövar tillsyn över IPPC-anläggningar. Enligt Svenska Miljörapporteringsportalen utövas den operativa tillsynen över 31 st. IPPC-verksamheter av 22 kommuner som har mindre än 15 000 invånare. Om även kommuner med upp till 20 000 invånare inkluderas blir det totala antal IPPC-verksamheter 71 st. fördelat på 40 kommuner. Inom andra tillsynsområden är överlåtelse av tillsyn av mycket mindre omfattning.

Större kommuner har normalt tillräckligt med resurser och kompetens för att bedriva tillsyn. Flera mindre kommuner har, för att uppnå bättre resurseffektivitet och kompetensförsörjning i tillsynen, börjat samarbeta genom gemensam nämnd och förvaltning, eller genom enbart gemensam förvaltning. För närvarande finns 21 st. mer organiserade former av mellankommunalt samarbete. I dessa ingår nära 60 kommuner, varav ca. 40 st. har en befolkning som understiger 15 000 invånare. Det betyder att ca. 100 kommuner med en befolkning under 15 000 invånare fortfarande

de har en egen nämnd och förvaltning. Det är dessutom vanligt, främst i mindre kommuner, att tjänstemännen även har andra arbetsuppgifter än operativ tillsyn enligt miljöbalken, t.ex. att utföra kontroll enligt livsmedelslagstiftningen.

EU-kommissionen prioriterar högt insatser för att stärka efterlevnaden av EU:s miljölagstiftning och arbetar för närvarande med konkreta förslag. I EU-direktiv och EU-förordningar införs allt oftare bestämmelser som reglerar tillsyn och kontroll, t.ex. tillsynsfrekvens och dokumentationskrav. Strävan finns att likrikta tillsynen, vilket medför ökade krav på en enhetlig nationell tillsyn. Krav om utökad åiterrapportering av information om utförd tillsyn och dess resultat är att vänta. Därutöver kan EU-kommissionen troligen komma att föreslå att något organ på EU-nivå får till uppgift att följa upp och bedriva tillsyn på ländernas tillsyn. EU-kommissionen överväger att antingen ge denna uppgift till EU:s miljömyndighet, EEA eller, som inom livsmedelsområdet, att kommissionen själv får mandat att bedriva sådan tillsyn. Förslag om stärkt efterlevnad kan komma i en nära framtid. Detta framgår av ett meddelande om stärkt genomförande av EU:s miljölagstiftning.¹⁰ I gemenskapens sjunde miljöhandlingsprogrammet avses meddelandet följas upp med specificerade åtgärder.

Någon större översyn av tillsynens organisation och fördelningen av ansvaret för den operativa tillsynen har inte gjorts sedan miljöbalken började gälla 1999.

Brister

Olika finansieringssystem medför olikvärdig tillsyn

Staten och kommunerna har olika finansieringssystem för operativ tillsyn (se även föregående avsnitt ”Finansiering av länsstyrelsernas operativa tillsyn”). Kommunerna beslutar om sina egna taxor och behåller avgiftsintäkterna. Statens avgiftsintäkter stannar inte vid respektive tillsynsmyndighet, t.ex. vid länsstyrelserna. De flesta länsstyrelser har ett litet utrymme, på grund av bristande resurser, att bedriva egeninitierad tillsyn. Det får till följd att t.ex. tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter i vissa län mer sällan får tillsynsbesök om länsstyrelsen är operativ tillsynsmyndighet. Om däremot den operativa tillsynen är överlåtten till kommunen, som kan ta ut avgift och behålla avgiftsintakten, får de ofta mer egeninitierad tillsyn än om tillsynen skulle vara kvar på länsstyrelsen. De olika finansieringssystemet medverkar därför i flera fall till olikvärdig tillsyn för liknande verksamheter beroende på om tillsynen över verksamheten är överlåtten eller inte.

Resurser, kompetens, kontinuitet m.m.

En decentraliserad tillsyn medför svårigheter att upprätthålla tillräcklig kompetens vid särskilt de små myndigheterna. Att tillsynen är spridd på många myndigheter

¹⁰ Kommissionens meddelande om stärkt genomförande av EU:s miljölagstiftning. ”Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness”, 2012-03-07

innebär också en högre risk utifrån likabehandlings- och rättssäkerhetsperspektiv. Även jävsfrågan har diskuterats. Ansvarskommittén¹¹ skrev följande. ”Det finns också en omvitnad jävsproblematik, när kommuner inom vissa områden kan komma att utöva tillsyn över egen verksamhet och likaså över privat verksamhet som kan sägas konkurrera med kommunens egen.”

En utvärdering av verksamhetsutövares arbete med egenkontroll¹² visar att myndigheternas tillsyn över egenkontrollen upplevs av de flesta verksamhetsutövare som bra. Samtidigt säger de intervjuade¹³, avseende hur tillsynen över egenkontrollen kan utvecklas, att de främst ser brister beträffande tjänstemännens kontinuitet och kunskapsöverföringen vid tillsynsmyndigheten. Flera av de intervjuade har erfarenhet av att rutinerade tjänstemän slutar och ersätts av ny, inte sällan ung och relativt oerfaren, personal. Detta innebär att verksamhetsutövaren behöver introducera nya tjänstemän i arbetssätt och rutiner vid verksamheten, vilket upplevs som en tidsödande process. Flera upplever att revisorerna som granskar miljöledningssystem har bättre kontinuitet, bättre kompetens och en ”bättre blick” för vad som är viktigt i miljöarbetet än tjänstemännen vid tillsynsmyndigheterna.

En utvärdering av effekterna av ändringarna den 1 januari 2008 i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd¹⁴, visar att 70 procent av de tillfrågade kommunerna upplever att de i stor utsträckning eller helt och hållet har tillräckligt med kompetens och resurser för tillsyn av de verksamheter som flyttades ned från tillståndspliktig nivå i och med ändringarna i förordningens bilaga. 23 procent anger att de i liten utsträckning har tillräckligt med kompetens och 7 procent att de inte alls har tillräcklig kompetens. Den statistiska analysen visar att kommuner som inte redan innan haft tillsyn över de verksamheter som klassades om i och med ändringarna i FMH-bilagan i större utsträckning upplevde att de inte alls eller i liten utsträckning har tillräckligt med kompetens för tillsyn av C-verksamheterna. Samma utvärdering visar att en av de tillfrågade länsstyrelserna upplever att samtliga kommuner i länet har tillräckligt med kompetens för att hantera tillsynen över de tillståndspliktiga verksamheter som blev omklassade till C-verksamheter. De allra flesta länsstyrelser, 10 av 12, upplever att de flesta av kommunerna har tillräckligt med kompetens. En av länsstyrelserna anser att ett fåtal av kommunerna i deras län har tillräckligt med kompetens.

Både länsstyrelser och kommunala nämnder är känsliga för personalförändringar. Länsstyrelsen i Blekinge skriver i sin årsredovisning för 2011¹⁵ att den på grund av

¹¹ Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande, SOU 2007:10

¹² Verksamhetsutövares arbete med egenkontroll – En utvärdering, Rapport 6486, Naturvårdsverket 2012

¹³ Tillfrågade verksamhetsutövare bestod till 40 procent av C-verksamheter och till 60 procent av A- eller B verksamheter enligt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹⁴ En utvärdering av effekterna av ändringarna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, Rapport 6490, Naturvårdsverket 2012

¹⁵ Utdrag ur länsstyrelsernas årsredovisningar för 2011 – se bilaga 1.

sin ringa storlek är mycket sårbar då medarbetare slutar eller har annan längre frånvaro.

Brister har även påpekats av andra myndigheter. Jordbruksverket har, på uppdrag av regeringen, tagit fram förenklings- och förbättringsförslag för svensk vattenbruksnäring.¹⁶ I korthet innebär förslagen att tillsynen av vattenbruksverksamhet ska bli effektivare och bättre, samt att kostnaden för tillsyn ska sänkas. Det föreslås att ansvaret för all tillsyn enligt djurskydds-, smittskydds-, miljö-, livsmedels- och fiskerilagstiftning, av både tillståndspliktiga och anmälningspliktiga vattenbruksanläggningar, koncentreras och utförs av regionala tillsynspersoner som är specialiserade på vattenbruksverksamhet. Ett tungt vägande skäl till förslaget var att länsstyrelserna och kommunerna inte ansågs ha de resurser som krävs för att göra en bra tillsyn. Tillsynspersonalen bedömdes sakna tillräcklig kompetens.

Regler kan ge administrativa merkostnader

Överlåtelse av operativ tillsyn från länsstyrelse till kommun är exempel på regler som skapar administrativa merkostnader. Vid beslut om överlåtelse ska länsstyrelsen pröva frågan utifrån ett flertal aspekter och krav i miljötillsynsförordningen. När överlåtelse sedan har skett har länsstyrelsen skyldigheten att regelbundet följa upp och utvärdera den överlåtna tillsynen. Är tillsyn överlåten skapar det också ett behov av ytterligare regional tillsynsvägledning. Allt detta tar resurser från mer operativt arbete vid länsstyrelsen, t.ex. tillståndsprövning eller operativ tillsyn.

Brukarundersökningar

Samtliga länsstyrelser har 2011 genomfört en brukarundersökning inom verksamhetsområdet tillsyn vattenverksamhet (anmälningsärenden). Resultatet visar att andelen totalt sett nöjda varierade mellan länsstyrelserna – från 41 till 78 procent. Genomsnittet var 62 procent. Brukarna var i allmänhet mest nöjda med personalens bemötande, länsstyrelsernas information, att det var lätt att förstå skriftliga beslut och yttranden, att motiven till ställningstaganden är tydliga, samt personalens kompetens. Minst nöjda var man med handläggningstiderna, möjligheten att nå rätt person på telefon, samt att hitta på länsstyrelsernas webbplats.

Sveriges Kommuner och Landsting har 2011 genomfört en öppen jämförelse för området företagsklimat. Inom miljö- och hälsoskydd anser företagarna att de är förhållandevis nöjda med möjligheten att via telefon och e-post komma i kontakt med rätt person vid den kommunala tillsynsmyndigheten, men de ger relativt låga betyg för kompetens och rättssäkerhet.¹⁷

¹⁶ Redovisning av uppdrag att föreslå regelförenkling m.m. för vattenbruksverksamhet, Jordbruksverket, dnr 18 8175/11, 2011-11-29

¹⁷ Öppna jämförelser, Företagsklimat 2011, Sveriges Kommuner och Landsting 2011

Tidigare synpunkter och förslag

I vårt yttrande¹⁸ över förslag till ny miljötillsynsförordning framförde vi att strukturen med tre kapitel är bra och mer överskådlig jämfört med den tidigare förordningen. Vi ansåg dock, för att reda ut de otydligheter som kvarstår, att det krävs en omfattande utredning av hur ansvaret för tillsynen ska kunna regleras mer ändamålsenligt och tydligt.

Naturvårdsverket har haft i uppdrag av regeringen att redovisa hur tillsynen över import och export av farligt avfall bedrivs, identifiera brister i tillsynen och bedöma hur dessa brister bör åtgärdas.¹⁹ Ett av förslagen i vår redovisning var att tillsynen i hamnar och vid gränsövergångar koncentreras till enbart länsstyrelser och att ett mindre antal länsstyrelser får det ansvaret. Motivet för att koncentrera tillsynen är att den skulle kunna bedrivas betydligt mer effektivt.

Tillsyns- och föreskriftsrådet har i en PM, juni 2008,²⁰ lyft fram strukturella problem och tolkningssvårigheter vad gäller ansvarsfördelningen för den operativa tillsynen. Flera av dessa finns fortsatt kvar efter införandet av miljötillsynsförordningen.

I Naturvårdsverkets yttrande över tillsynsutredningen (SOU 2004:100) ansåg vi att utredningen hade behövt gå mer på djupet vad gäller EU-rättens påverkan på tillsynen. Vi skrev bl.a. ”I arbetet med EG-direktiv bör därför deras inverkan på tillsynen och kostnaderna för densamma samt på tillsynsmyndigheters möjlighet att effektivt genomföra de samlade kraven i EG-rätten tillmätas betydligt större betydelse”.

Analys

Decentraliserad tillsyn har flera fördelar, t.ex. tillsynsmyndigheternas närhet till tillsynsobjekt och medborgare, samt den nära kopplingen till fysisk planering och arbete med den lokala miljön i övrigt. Man kan även konstatera att de skilda finansieringssystemen för å ena sidan statliga tillsynsmyndigheter och å andra sidan kommunala tillsynsmyndigheter, medför att det finns ekonomiska fördelar att ge de kommunala nämnderna tillsynsansvaret. De har möjlighet att finansiera tillsynen genom avgifter och får, till skillnad mot t.ex. länsstyrelserna, behålla avgiftsintäkterna. Det kan ha utgjort en drivkraft för att en så stor andel av tillsynen över tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet är överläten till de kommunala nämnderna. Det finns dock flera nackdelar med att många myndigheter, i flera fall relativt små myndigheter, har operativt tillsynsansvar. Nackdelar som lyfts fram är t.ex. pro-

¹⁸ Yttrande, 2010-09-23, dnr 710-3565-10 Rt

¹⁹ Gränsöverskridande avfallstransporter – brister i tillsyn och förslag på åtgärder, PM, Naturvårdsverket, 2010-02-19

²⁰ PM med förslag på åtgärder för att förtydliga det operativa tillsynsansvaret och det tillsynsvägledande ansvaret enligt miljöbalken, Tillsyns- och föreskriftsrådet, juni 2008

blem att upprätthålla tillräcklig kompetens och kontinuitet vid en liten myndighet, samt ökad risk för tillsyn som inte är rättssäker eller likvärdig.

Resurs- och kompetensbrist är långt ifrån ett problem som enbart avser små kommunala tillsynsmyndigheter. Även länsstyrelserna lider i högsta grad av detta. Knappa resurser minskar möjligheten att upprätthålla den kompetens som behövs för att kunna utföra en likvärdig och rättssäker tillsyn. Bland annat länsstyrelsernas årsredovisningar visar detta på ett tydligt sätt. Det har även framförts farhågor för att koncentrationen av miljöprövningsdelegationerna (MPD) till ett mindre antal länsstyrelser, kan medföra ytterligare problem att upprätthålla kompetensen vid de länsstyrelser som fortsättningsvis inte har någon MPD.

Ökad komplexitet kräver mer resurser och kompetens

Det har gått mer än 14 år sedan regeringen överlämnade miljöbalksproposition 1997/98:45 till riksdagen. I den saknas överväganden av hur befintliga och kommande EU-regler påverkar eller kan komma att påverka tillsynen i Sverige. I propositionen föreslogs att ”En upplysning om EG-rättens existens skall finnas i balken”. Eftersom EU-förordningar på miljöområdet då var ovanliga och antalet EU-direktiv var få, bedömdes sannolikt förslaget tillräckligt vid den tidpunkten. Sedan dess har dock EU-reglerna på miljöområdet ökat stort. Det har tillkommit närmare ett femtiotal EU-förordningar och ett 30-tal direktiv.²¹

Det regelsystem som tillsynsmyndigheten ska beakta i vid kontroll av lagefterlevnad blir med tiden allt mer komplext. Detta i takt med att fler EU-direktiv implementeras i svensk lag och genom att antalet EU-förordningar successivt ökar. Exempel på EU-regleringar som ställer stora krav på resurser och kompetens i tillsynen är REACH, ramdirektivet för vatten och Industriemissionsdirektivet (IED).

ÖKADE KRAV PÅ TILLSYNYN ÄR ATT VÄNTA

Med nya EU-åtgärder på plats kommer det sannolikt krävas en utveckling av den svenska tillsynsverksamheten. I Sverige varierar förutsättningarna för att genomföra en likvärdig tillsyn. Ökade krav på kvaliteten och likvärdigheten i tillsynen kan komma att medföra ökade krav på genomförande och tillsyn i Sverige med ökade behov av insatser, bl.a. för att stärka kompetensen och resurser för att genomföra tillsyn.

Ett exempel där det krävas en utveckling av den svenska nationella tillsynsverksamheten är implementeringen av industriemissionsdirektivet (IED). Då IED införts i svensk rätt årsskiftet 2012-2013 kommer tekniska referensdokument ”BAT-slutsatser” att få legal status. Två till fyra sådana kommer att finnas till årsskiftet, och ytterligare ca. 30 ska tas fram de närmaste ca fem åren. Dessa blir en ny grundbult i EUs miljölagstiftning för punktkällor. Var och en av dessa ca. trettio doku-

²¹ Källa: Tillsyns- och föreskriftsrådet EU-register, webbplats www.tofr.info

ment kommer bestå av ca. 50 sidor kvalificerad teknisk information med legalt bindande status. Detta kommer att ställa högre krav på resurser och kompetens vid tillsynsmyndigheterna. Kraven på resurser och kompetens kommer att skärpas ytterligare om Industriutsläppsutredningens²² förslag om utökade och mer kvalificerade uppgifter i den s.k. översyns- och omprövningsprocessen (att tillståndsvillkor uppfyller BAT-slutsatser) läggs på tillsynsmyndigheterna. Om dessutom förslaget att fler ändringar i miljöfarlig verksamhet ska hanteras som anmälningsärenden istället för som idag genom tillståndsprövning, kommer det att krävas ännu mer resurser och kompetens.

Slutsats - förslag

Oavsett om t.ex. Industriutsläppsutredningens förslag genomförs eller inte kommer kraven på de operativa tillsynsmyndigheternas resurser, kompetens och kontinuitet att ställas allt högre. Framtida utmaningar kräver en organisation och en ansvarsfördelning som ger en rättssäker, likvärdig och effektiv tillsyn och ett effektivt utnyttjande av de resurser som tillhandahålls genom avgifter och skatter.

Även i framtiden behövs det sannolikt en decentraliserad tillsynsorganisation. Antalet tillsynsområden och tillsynsobjekt är så stort och diversifierat att det är svårt att se något alternativ. För att svara upp mot nu gällande och framtida lagstiftning (inkl. EU-förordningar) bör dock ansvarsfördelningen ses över och tydliggöras så att tillsynen klarar kommande utmaningar. En operativ tillsynsmyndighet, oavsett om det är en kommunal nämnd, länsstyrelse eller någon annan, måste ha tillräckligt med resurser och kompetens, samt kontinuitet i tillsynen. Därför behöver finansieringssystemen ses över så att tillräckligt med resurser finns för en rättssäker, likvärdig och effektiv operativ tillsyn oavsett var tillsynsansvaret är placerat. Organisationen och ansvarsfördelningen bör också underlätta enkel och resurseffektiv tillsynsvägledning, samt uppföljning och rapportering av den information som t.ex. EU-kommissionen eller regeringen kräver. Regler och system som medför att resurser måste läggas på ”administrativt merarbete” bör minimeras. För att uppnå allt detta kan det vara nödvändigt att göra justeringar i nu gällande ansvarsfördelning.

I utredningen ”En effektiv Sevesolagstiftning”²³ ser utredaren över om nuvarande ansvarsfördelningen för sådan tillsyn som tar sin grund i Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (Seveso II-direktivet) är ändamålsenlig utifrån målet om en effektiv tillsyn och utifrån målsättningen att miljöbalktillsyn och Sevesotillsyn ska ske samlat. Naturvårdsverket har tidigare framfört att det krävs en omfattande utredning av hur ansvaret för tillsynen enligt miljöbalken ska kunna regleras mer ändamålsenligt och tydligt. Behovet av en sådan kvarstår. Mot bakgrund av vad vi framfört ovan anser vi att det bör göras en grund-

²² Bättre miljö - minskade utsläpp, SOU 2011:86

²³ Direktiv 2011:72 En effektiv Sevesolagstiftning

lig översyn av organisation och ansvarsfördelning för all tillsyn enligt miljöbalken, samt EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde. Översynen bör göras i form av en offentlig utredning. Det finns dessutom ett mer omedelbart behov att se över tillsynsansvaret för vissa typer av verksamheter, t.ex. IED-verksamheter.

Informationsplikt för miljöfarlig verksamhet

I vår utvärdering²⁴ av förändringarna i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH-bilagan) som började gälla den 1 januari 2008, konstateras bl.a. att ändringarna inneburit en minskning av antalet C-verksamheter med ca 2200 stycken. I Naturvårdsverkets rapport 5353 ”Pröva eller inte pröva” som låg till grund för ändringarna i FMH-bilagan, gjordes beräkningen att antalet anmälningspliktiga verksamheter skulle öka med 1 250 st. En förväntad ökning av antalet anmälningspliktiga verksamheter med 7 procent blev istället en minskning med 12 procent.

Brister

Ändringen i FMH-bilagan år 2008 innebär att det nu är fler miljöfarliga verksamheter med icke oväsentlig omgivningspåverkan, som kan startas utan att tillstånd krävs eller att anmälan behöver göras. Utvärderingen av förändringarna i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd visar att de kommunala nämnderna nu måste lägga resurser på att lokalisera dessa för att utöva tillsyn över dem.

Tidigare synpunkter och förslag

I rapporten ”Pröva eller inte pröva?” föreslog Naturvårdsverket att den kommunala tillsynsmyndigheten, för vissa angivna verksamhetstyper, skulle få besluta om en särskild informationsplikt. Syftet med förslaget var att kommunernas tillsynsmyndigheter, istället för den mer omfattande anmälningsplikten, skulle få information om en verksamhet innan den startar.

Analys

Att färre miljöfarliga verksamheter omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt innebär nackdelar för de kommunala tillsynsmyndigheterna. Mer resurser måste läggas på att lokalisera verksamheter som kan behöva återkommande tillsyn. Det försvårar också tillsynsmyndighetens möjlighet att påverka miljöskyddet vid dessa verksamheter eftersom den möjligheten ofta är större innan verksamheten startats

²⁴ Utvärdering av förändringarna i FMH-bilagan 2008. Rapport 6490, Naturvårdsverket 2012

jämfört med om verksamheten redan pågår. Allt detta medför att resurser tas i anspråk som annars skulle ha kunnat användas på bättre sätt.

Slutsats - förslag

En enkel informationsplikt skulle, på ett kostnadseffektivt sätt, begränsa de negativa effekterna av att färre verksamheter omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. Kostnadseffektivt på det sättet att resurserna som verksamhetsutövaren behöver lägga på att informera om verksamheten med största sannolikhet underskrider de resurser som går åt för tillsynsmyndigheten att lokalisera och leta upp verksamheten och få till stånd miljöskyddsåtgärder. En informationsplikt kan också vara mer kostnadseffektiv för verksamhetsutövaren eftersom krav om miljöskyddsåtgärder ofta är enklare och billigare att efterleva innan en verksamhet startat jämfört med efter.

Naturvårdsverket föreslår att regeringen överväger en enkel informationsplikt i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd för verksamheter som varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga, men som ändå utgör en icke oväsentlig risk ur miljö- eller hälsosynpunkt.

Åtgärder förorenade områden

Brister

Avsaknad av ansvariga

Praxisbildningen inom 10 kap. miljöbalken är viktig för åtgärdstakten av förorenade områden. Den underlättar tillsynsmyndigheternas bedömning av verksamhetsutövarens ansvar. Under 2010 har verksamhetsutövarens ansvar för att åtgärda förorenade områden klagjorts i ett antal vägledande rättsfall från Miljööverdomstolen. Domarna innebär dock att verksamhetsutövare i flera fall kommer att få ett mindre ansvar än tidigare förmodat. Det innebär att staten måste stå för en större del av kostnaderna än Naturvårdsverket tidigare förutsett för att områden ska bli åtgärdade.

Oklarheter i tillsynsansvar

Det råder för närvarande ofta oklarhet om vilken myndighet som har tillsynsansvaret på förorenade områden, eftersom det finns utrymme för olika tolkningar av 2 kap. miljötillsynsförordningen. Övertagandet av tillsyn av kommunerna som skett vid olika tidpunkter komplicerar bedömningen ytterligare.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har fått i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå en förändring av tillsynsansvaret. Under 2011 redovisades uppdraget ”Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden” till Miljödepartementet. Naturvårdsverket har i sitt yttrande över förslaget den 30 septem-

ber 2011 ställt sig positiv i flera avseenden men anser att det finns ett antal frågor som måste justeras eller utredas vidare för att syftet med uppdraget ska uppnås.

Tidigare lämnade synpunkter och förslag

Med hänvisning till vårt yttrande över ”Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden” den 30 september 2011, anser Naturvårdsverket att dessa frågor bör justeras eller hanteras vidare i miljödepartementets arbete med att förtydliga och förenkla tillsynsansvaret:

- Tillsynsansvaret på förorenade områden som härrör från pågående verksamheter bör fördelas enligt den huvudregel som föreslås i utredningen för att undvika fortsatta otydligheter.
- Urvalsgrunderna för förslaget till lista över högriskobjekt bör bygga på ett tydligt och välförankrat underlag.
- Reglerna om överlåtelse som föreslås i utredningen behöver utformas på ett annat sätt. Överlåtelsen av tillsynsansvar från kommun till länsstyrelse innebär ett avsteg från den övriga regleringen i miljötillsynsförordningen (2011:13). Överlåtelsen bör bygga på att länsstyrelse och kommun är överens och att det i första hand är länsstyrelsen som gör bedömningen av om de uppfyller förutsättningarna för att kunna ta över tillsynen.
- För att skapa en överblick över aktuella överlåtelser kan tillsynsregistret eller motsvarande behöva innehålla beslut om överlåtelser. I annat fall kommer det att vara mycket svårt att hålla reda på vem som ansvarar för vad.
- Förändringar bör genomföras så att tillsynsavgifter, via återföring till länsstyrelsens anslag, i högre grad finansierar tillsynen. Ett tydligare och eventuellt ökat tillsynsansvar för länsstyrelsen bör inte resultera i ökade krav på statsbidrag för tillsynsarbetet.

Analys

Avsaknad av ansvariga

Områden där verksamhetsutövaren har ett begränsat ansvar konkurrerar om statlig finansiering med de övriga områdena i landet där ansvarig helt saknas. Arbetet med efterbehandlingsåtgärder av förorenade områden är tidskrävande och föregås inte sällan av komplicerade juridiska bedömningar och ingående utredningar för att nå den mest kostnadseffektiva och miljömässiga åtgärden. Det kan ta flera år innan ett förorenat område slutligen åtgärdas. Risken finns att tillsynsmyndigheterna inte driver ärenden med begränsat ansvar mot ansvarig verksamhetsutövare då det saknas ekonomisk täckning från statligt håll för den del där ansvar saknas. Efterbehandlingsåtgärden kommer då inte att kunna vidtas trots tillsynsmyndighetens ansträngningar via tillsynen.

Den praxisbildning som skett under 2010 riskerar att motverka Naturvårdsverkets samt Länsstyrelsernas uppdrag enligt regleringsbrevens att via tillsynen verka för att öka andelen privatfinansierade efterbehandlingar av förorenade områden så att det

framtida behovet av bidragsfinansiering minskar. Detta genom att förorenade områden där ansvaret tidigare förmodats kunna ställas i sin helhet på verksamhetsutövare nu i högre grad blir objekt som ska delfinansieras med statliga medel. Tillsynsmyndigheten kan därmed inte driva på efterbehandlingsarbetet i önskad utsträckning då efterbehandlingen blir beroende av bidragsfinansiering. Det framgår inte av praxis att pågående verksamheter skulle undantas från praxisbildningen. De verksamheter som avvecklas eller prövas kommer därmed också att kunna få ett begränsat ansvar för de föroreningar som verksamheten orsakat och även i dessa fall kan behovet av statlig finansiering komma att öka. Praxis riskerar också att motverka den ökade åtgärdstakt som är nödvändig för att nå miljömålet att miljöproblemet med förorenade områden i sin helhet huvudsakligen ska vara löst år 2050. Även principen om att förorenaren ska betala riskerar att urholkas.

Oklarheter i tillsynsansvar

Oklarheterna resulterar ofta i att ingen tillsynsmyndighet ställer krav på utredningar och åtgärder där tillsynsansvaret är osäkert. Färre förorenade områden kan därför komma att åtgärdas.

Slutsats - förslag

För att komma tillrätta med de negativa konsekvenser som rättspraxis från 2010 får för åtgärdstakten avser Naturvårdsverket arbeta vidare med frågan.

Fördelningen av tillsynsansvaret behöver tydliggöras. Naturvårdsverket hänvisar till sitt yttrande den 30 september 2011 om förslaget till förändring av tillsynsansvaret i utredningen ”Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden”.

Bilagor

- 1) Exempel på det som länsstyrelserna har lyft fram i sina årsredovisningar för 2011 avseende otillräcklig eller lågt prioriterad tillsyn, samt brister i tillsynen
- 2) Utvärdering av förändringarna i FMH-bilagan 2008. Rapport 6490, Naturvårdsverket 2012
- 3) Verksamhetsutövares arbete med egenkontroll – En utvärdering. Rapport 6486, Naturvårdsverket 2012

Bilagan 1:

Här följer några exempel på det som länsstyrelserna har lyft fram i sina årsredovisningar avseende otillräcklig eller lågt prioriterad tillsyn, samt brister i tillsynssystemet.

Otillräcklig eller lågt prioriterad tillsyn på grund av resursbrist

Blekinge

I tabellen nedan beskrivs den uppskattning som gjorts av tillsynsbehovet, uppdelat på lagstiftning, samt skillnaden mellan bedömt behov och det behov som har tillgodosetts under 2011.

<i>Verksamhet</i>	<i>Behov (dagar)</i>	<i>Planerad tillsyn (dagar)</i>	<i>Differens (dagar)</i>	<i>Tillgodosett tillsynsbehov, %</i>	<i>Ej tillgodosett tillsynsbehov, %</i>
Miljöbalkstillsyn	3 211,5	980	2 231,5	31 %	69 %
Tillsynsvägledning miljöbalken	241	168	73	70 %	30 %

För att på ett kostnadseffektivt sätt kunna hantera belastningstoppar och frånvaro har Länsstyrelsen under 2011 anlitat bemanningsföretag, externa advokater och konsulter för viss beredning och utredningar framförallt inom förorenade områden. Länsstyrelsen är på grund av sin ringa storlek mycket sårbar då medarbetare slutar eller har annan längre frånvaro.

Kalmar

Länsstyrelsen har av resursskäl sedan fyra år tillbaka lågprioriterat granskningen av de årliga miljörapporterna. Miljörapporterna får enbart en översiktlig granskning. Enstaka miljörapporter har handlagts mera utförligt. Kontrollinsatser sker i övrigt till stor del i form av reaktiv tillsyn. Länsstyrelsen har också prioriterat ner granskningen av vissa anmälningsärenden samt egeninitierad tillsyn.

Länsstyrelsen har nedprioriterat den operativa tillsynen av vattenverksamhet under 2011, vilket medfört bl.a. minskad möjlighet att följa upp efterlevanden av de villkor som angetts, om vattenanläggningar underhålls i den utsträckning som krävs eller ta upp frågor om ändring eller upphävande av villkor.

Södermanland

Naturvårdstillsynen har av resursskäl inskränkt sig till händelsestyrda ingripanden varav ett 10-tal föranlett anmälan till åklagare.

Skåne

Tillsynen av vattenverksamhet är, på grund av begränsade resurser, till största delen händelsestyrd vilket gör att Länsstyrelsen inte kan prioritera utveckling av tillsynen samt förbättra den egeninitierade tillsynen.

Uppsala

Länsstyrelsens operativa tillsyn inom miljöbalkens olika områden är till stora delar händelsestyrd genom inkommande miljörapporter, anmälnings- och klagomålsärenden med mera. Utifrån rådande resurser prioriteras egeninitierad tillsyn på miljöfarlig verksamhet, förorenad mark samt Sevesotillsyn.

Problem finns att bedriva egeninitierad tillsyn inom områdena vattenverksamhet och områdesskydd. Särskild vad gäller egeninitierad tillsyn över vattenverksamhet bedöms avvikelserna som stor gentemot det behov som föreligger för att god status ska vara möjlig att uppnå i länets vattenförekomster senast år 2015 eller 2021.

Stockholm

Tillsynen av miljöfarlig verksamhet omfattade under 2011 i huvudsak granskning av inkomna rapporter, tillsyn till följd av klagomål och ändrad verksamhet samt debitering av avgifter.

När det gäller tillsyn av vattenverksamhet konstaterar Länsstyrelsen ökande svårigheter att hinna med tillsynen med anledning av klagomål.

Jämtland

Länsstyrelsens egenplanerade tillsyn har fått stå tillbaka till förmån för ärendehandläggning såsom tillståndsprövning och anmälnings- och klagomålsärenden samt nationella uppgifter, exempelvis remisser, utredningar, redovisningar, enkäter med mera. Om ytterligare resurser kunde disponeras för operativ tillsyn skulle prioritering ske av dammsäkerhetstillsyn och miljöfarlig verksamhet.

Örebro

De tillsynsområden inom Länsstyrelsens ansvarsområde där resurserna bedöms otillräckliga är främst vattenverksamheter, strandskydd, förorenade områden, artskydd och biotopskydd. Resursbrister finns också för den operativa tillsynen av skyddade områden som naturreservat, nationalparker, natura 2000-områden och naturminnen.

Västra Götaland

Miljöskyddstillsynen är oftast händelsestyrd då resurserna inte räcker till planerad tillsyn i den utsträckning som är befogad. En stor del av tillsynsarbetet bedrivs som skrivbordstillsyn, dvs. besvarande av miljörapporter, anmälningsärenden, besiktningrapporter, säkerhetsrapporter etc. De resurser som finns för Sevesotillsyn

räcker inte för att genomföra tillsyn i sådan omfattning som krävs enligt Sevesolagstiftningen.

Större delen av naturvårdstillsynen är händelsestyrd. Ambitionen är att mer av tillsynen ska vara planerad och initierad av tillsynsmyndigheten, för att tillsynen verkligen ska styras mot de områden där nyttan är som störst och att även överträdelser som inte upptäckts av allmänheten, åtgärdas.

Begränsade resurser för tillsyn av vattenverksamhet tvingar fram en hård prioritering där platsbesök bara sker då särskilda behov föreligger.

Kronoberg

Planerade, egeninitierade inspektioner genomförs endast vid de största, mest störande miljöfarliga verksamheterna. Även övrig tillsyn har begränsats så långt som det är möjligt, t.ex. har miljörapporter och produktionsuppgifter från täkter endast granskats översiktligt. Länsstyrelsen konstaterar, att det för närvarande är mycket svårt att upprätthålla en tillsyn ens med den låga ambitionsnivå som sattes i tillsynsplanen för 2011.

Östergötland

Antalet planerade tillsynsbesök är satta till ett minimum. Identifierade brister i tillsynen är tätt sammankopplade med den resursbrist som råder. I stort sett bedrevs endast händelsestyrd tillsyn under 2011 och tyvärr är handläggningstiden för tillsynsärenden relativt lång då mer akuta tillstånd och dispenser prioriteras i första hand.

Västmanland

Länsstyrelsens operativa tillsyn har till största del varit händelsestyrd. Den egeninitierade tillsynen har nedprioriterats på grund av hög personalomsättning. Den egeninitierade tillsynen har inriktats på granskning av saneringsplaner för ledningsnät som är kopplat till avloppsreningsverk, riskutbildning för verksamhetsutövare samt information till verksamhetsutövare om efterbehandling av grustäcker

Redovisade "systembrister"

Uppsala

Länsstyrelsen konstaterar att det är en brist att de i något för stor utsträckning överlåtit tillsyn över miljöfarlig verksamhet till kommunerna. En liten tillsynsverksamhet är sårbar för personalförändringar. Balansen mellan kommunal och regional tillsyn bedöms inte vara optimal ur effektivitetssynpunkt.

I nuläget är finansieringen av vår tillsynsverksamhet ett hinder för att uppnå rätt balans mellan kommunal och regional tillsyn. Ett återtag av tillsynsobjekt leder nämligen inte till att Länsstyrelsen per automatik ges motsvarande resursförstärkning. Länsstyrelsen föreslår därför att det inrättas ett system där Länsstyrelsen

omgående efter ett återtagande av tillsynsobjekt betalas riktade medel för tillsyn motsvarande den avgift verksamheten betalar.

På ett mer övergripande plan finns förbättringspotential vad gäller samordning och rollfördelning mellan länsstyrelsernas tillsynsvägledning och de centrala myndigheternas tillsynsvägledning. Vad som kan förbättras är samordningen av tillsynsprojekt samt en tydligare uppdelning av vem som gör vad. Länsstyrelsernas styrka som tillsynsvägledande myndigheter ligger i den nära kontakt som man får med kommunerna i länet genom att ordna handläggartreffar med mera.

Värmland

Mot bakgrund av länets behov av en god näringslivsutveckling har Länsstyrelsen under året prioriterat en snabb handläggning av miljöprövningsärenden. Eftersom Länsstyrelsen hittills inte har haft en åtskild hantering av prövningsärenden och tillsyn utan tillämpat en modell där personalen arbetat såväl med tillsyn som med prövning har detta inneburit att arbetet såväl med själva tillsynsplanen som med den faktiska tillsynen inte blivit av den omfattning som Länsstyrelsen sett som önskvärd.

Jönköping

Det operativa tillsynsarbetet har med tiden blivit alltmer byråkratiskt och administrativt tungt.

Jämtland

En väg att tillföra medel för tillsyn är att den tillsynsavgift som Länsstyrelsen debiterar verksamhetsutövare även får disponeras av Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen saknar stöd i miljöbalken med formella möjligheter att förelägga kommuner om att vidta och åtgärda briser i den operativa tillsynen eller i organisationen.

Verksamheten vid en kraft- och regleringsdammar behöver inte lämna miljörapport. Skulle så vara fallet skulle arbetet underlättas och insynen öka för tillsynsmyndigheten.

Västra Götaland

Länsstyrelsen bedömer att en förutsättning för att bedriva en effektiv Sevesotillsyn av tillräckligt hög kvalitet är att den ansvariga myndigheten har tillsyn över ett flertal Sevesoverksamheter inom liknande branscher.

Länsstyrelsen saknar möjligheter att ställa krav på kommunala nämnder med ansvar för tillsyn enligt miljöbalken när det konstaterats att det finns brister i tillsynen. Detta kan leda till problem vid uppföljning och utvärdering då vår roll och vårt mandat kan ifrågasättas.

Västerbotten

Kopplingen mellan resurser och faktiskt behov behöver bli bättre på tillsyns- och provningsområdet. Idag betalar verksamhetsutövarna tillsyns- och provningsavgifter men Länsstyrelsen har liten möjlighet att påverka dess storlek och kopplingen mellan hur mycket avgifter som tas ut och hur mycket medel som går till respektive länsstyrelse är inte tillräckligt bra. Detta är särskilt påtagligt i Västerbotten där vi bland annat har en pågående expansion av gruvor samt en stor utbyggnad av vindkraft. Detta leder till ett ökat behov av tillsyn och provningsresurser men också ökade intäkter i form av tillsyns- och provningsavgifter. Det ger dock ingen tydlig effekt på tillgängliga resurser hos länsstyrelserna för att arbeta med dessa frågor. Detta medför att vi tvingas att göra prioriteringar som påverkar kvaliteten på provnings- och tillsynsarbetet negativt.
