

Överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn

Tillämpning av bestämmelser – Slutrapport

THOMAS ZOBEL & SIMON MATTI

RAPPORT 6559 • APRIL 2013



Överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn

Tillämpning av bestämmelser – Slutrapport

Författare Thomas Zobel & Simon Matti
Institutionen för ekonomi, teknik och samhälle,
Luleå tekniska universitet

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6559-1

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2013

Tryck: CM Gruppen AB, Bromma 2013

Omslagsfoto: SXC

Förord

Rapporten Överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn – tillämpning av bestämmelser är resultatet av en forskningsutredning som har beställts av Naturvårdsverket. Arbetet har utförts av Thomas Zobel och Simon Matti, Institutionen för ekonomi, teknik och samhälle, Luleå tekniska universitet.

I miljöbalken (1998:808) och miljötillsynsförordningen (2011:13) finns bestämmelser om överlåtelse och återtagande av operativ tillsyn enligt miljöbalken. Bestämmelserna har i viss mån förändrats i och med miljötillsynsförordningens ikraftträdande. Denna rapport syftar till att belysa omfattningen av länsstyrelsernas överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn samt vilka drivkrafter och överväganden som ligger bakom beslut om överlåtelse eller återtagande av sådan tillsyn.

Uppdraget har inneburit

- En kartläggning av omfattningen av överlåten och återtagen operativ miljötillsyn samt vilka tillsynsområden och verksamhetstyper som överlåtit
- Identifikation och analys av vilka drivkrafter och andra faktorer som gör att länsstyrelserna överlåter eller inte överlåter respektive återtar tillsyn samt de överväganden som länsstyrelserna gör i sin ärendehantering i dessa frågor.
- En bedömning om miljöbalkens och miljötillsynsförordningens bestämmelser tillämpas likvärdigt över landet

Resultaten ska användas som underlag för Naturvårdsverkets tillsynsvägläddande arbete gällande överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn. Resultaten ska även användas som underlag för Naturvårdsverkets årliga rapportering till regeringen om hur tillsynen i landet fungerar och hur den kan utvecklas och förbättras.

Projektet har finansierats med medel från Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag. Författarna ansvarar för innehållet i rapporten. Kontaktpersoner vid Naturvårdsverket har varit Björn Pettersson och Anna Rolf.

Stockholm april 2013

Naturvårdsverket

Innehåll

FÖRORD	3
1 SAMMANFATTNING	5
2 SUMMARY	7
3 INTRODUKTION	9
3.1 Bakgrund	9
3.2 Gällande regelverk för miljötillsynen	10
3.3 Motivering och relevans	11
3.4 Rapportens syfte	12
3.5 Viktiga utgångspunkter och avgränsningar	12
3.6 Rapportens disposition	13
4 STUDIENS GENOMFÖRANDE OCH METOD	14
5 NULÄGET GÄLLANDE ÖVERLÅTELSE OCH ÅTERTAGANDE AV MILJÖTILLSYN	16
5.1 Allmänt om insamlade uppgifter och data	16
5.2 Överlåtelse av tillsyn av miljöfarlig verksamhet	17
5.3 Överlåtande av tillsyn inom övriga tillsynsområden	22
5.4 Återtagande av tillsyn	23
6 ÖVERLÅTELSE OCH ÅTERTAGANDE AV TILLSYN PÅ TVÅ LÄNSSTYRELSER	24
6.1 Val av fall	24
6.2 Länsstyrelsens hantering av processer för tillsynsöverlåtelse	24
6.2.1 Processernas initiering	26
6.2.2 Prövning och uppföljning av överlåtelsebeslut	27
6.2.3 Formell beslutsordning	30
6.2.4 Betydelse av ny miljötillsynsförordning	31
6.3 Kommunernas roll	31
7 DISKUSSION OCH SLUTSATSER	34
7.1 Vad har överlåtits och i vilken omfattning?	34
7.2 Omfattning av och orsaker till återtagande av tillsyn	35
7.3 Orsaker till skillnader gällande överlåtelser	35
7.4 Formell/Informell process	36
7.5 Påverkan av den nya miljötillsynsförordningen	36
7.6 Fortsatta studier	38
8 KÄLLFÖRTECKNING	39
BILAGOR	39

1 Sammanfattning

Detaljerad kunskap om hur länsstyrelserna i praktiken hanterar överlåtelse och återtagande av miljötillsyn enligt miljöbalken saknas idag och därför är det av yttersta vikt för såväl operativa som tillsynsvägledande myndigheter att kunskapsbasen ökar gällande denna fråga. Denna studie syftar därför till att (a) kvantitativt belysa omfattningen av länsstyrelsernas överlåtelse och återtagande av miljötillsyn till kommunala nämnder, samt (b) initiera en studie av de drivkrafter och överväganden som ligger bakom överlåtelse och återtagande av miljötillsyn.

Studien som rapporten baseras på består huvudsakligen av två delstudier, dels en kartläggning av den dagsaktuella situationen i landet gällande överlåtande respektive återtagande av operativ tillsyn enligt miljöbalken och dels identifiering och analys av de avgörande drivkrafter och andra faktorer som gör att länsstyrelserna överlåter eller inte överlåter respektive återtar tillsyn samt de överväganden som länsstyrelserna gör. I den första delen har relevanta uppgifter samlats in från länsstyrelserna i form av förteckningar över tillsynsobjekt samt mer allmänna uppgifter kring vilken tillsyn som överlåtits respektive återtagits. Den andra delen har utgjorts av fallstudier som genomförts på två länsstyrelser som skiljer sig markant avseende graden av överlåtelse.

Den mer kvantitativa kartläggning som genomförts tillsammans med de mer kvalitativa fallstudierna ger en relativt tydlig övergripande bild av situationen där landets länsstyrelser generellt är villiga att överlåta tillsyn inom samtliga tillsynsområden till kommunerna. Överlåtelse av tillsyn inom andra tillsynsområden än miljöfarlig verksamhet sker i relativt begränsad omfattning. Inom området miljöfarliga verksamheter råder den motsatta situationen. Här är överlåtelse av tillsynen den normala situationen inom stort sett samtliga branscher. Övergripande är tillsynen i nästan sju fall av tio överlåten till kommunal nämnd. De undantag från en hög överlåtelsegrad som kan identifieras kan förklaras med branschspecifika faktorer, företrädesvis omfattningen på verksamheternas miljöpåverkan. Variationerna gällande graden av överlåtelse är stor i landet, från en situation där omkring en tredjedel av verksamheterna är överlåtna till ett läge där kommunerna tagit över i stort sett alla verksamheter som är möjliga att överlåta. Det är mycket sällan, i förhållande till överlåtelseärenden, som länsstyrelserna återtar tillsynsansvar. När tillsyn återtas verkar det i normala fall ske odramatiskt i samförstånd mellan länsstyrelse och kommun.

Generellt kan konstateras utifrån studiens resultat att skillnaderna mellan länsstyrelserna är betydligt mindre än de stora likheterna. Trots att studien har fokuserat på överlåtelse och återtagande av tillsyn utifrån ett länsperspektiv är det tydligt att graden av överlåtelse avgörs till övervägande del av kommunernas vilja att överta tillsynen. I praktiken kännetecknas tillsynsarbetet av en stor del informella kontakter länsstyrelsen och kommunerna emellan som komplement till organiserade dialogmöten som sker löpande över året samt mer formaliserade kontroller som också används. Den kunskap som länsstyrelsen därigenom erhåller utgör en god grund för överlåtelsebeslut samt utgör även en central del i uppföljningen av överlåtelsebeslut.

Studiens resultat visar att länsstyrelserna redan före den nya miljötillsynsförordningen i praktiken arbetade i stort sett i enlighet med de mer preciserade bestämmelserna som senare introducerades i den nya förordningen. I praktiken verkar alltså den nya förordningens utökade faktorer att ta hänsyn till vid överlåtelse och återtagande av tillsyn vara en anpassning till redan tillämpad praxis.

2 Summary

Detailed knowledge of how the Swedish county administrative boards in practice handles the transfer and withdrawal of environmental inspections under the Swedish Environmental Code is missing today and therefore it is of utmost importance for both operational and supervisory guidance authorities to increase the knowledge base regarding this issue. This study therefore aims to (a) quantitatively illustrate the extent of the transfer and withdrawal of environmental inspections from county administrative boards to municipal councils, and (b) initiate a study of the motivations and considerations behind the transfer and withdrawal of environmental inspections.

The study on which the report is based on mainly consists of two parts, a survey of the current situation in the country regarding the transfer and withdrawal of environmental inspections and also identification and analysis of the key driving forces and other factors that make the county administrative boards transfers or withdraw inspections as well as the considerations which the county administrative boards do. In the first part, relevant data has been collected from the county administrative boards in the form of lists of supervised entities as well as more general information about the transferred or withdrawn inspections. The second part consisted of case studies carried out in two county administrative boards that differ markedly in the degree of transfer.

The more quantitative survey in conjunction with the more qualitative case studies provide a relatively clear overall picture of the situation in which the county administrative boards generally are willing to transfer inspection in all regulatory areas to municipalities. Transfer of inspection in other areas than environmentally hazardous activities is relatively limited. The opposite situation is evident when it comes to environmentally hazardous activities. Here the transfer of inspection is the normal situation in virtually all sectors. Overall inspections are in nearly seven out of ten cases transferred to municipalities. The exceptions to a high transfer rate that can be identified can be explained by sector-specific factors, preferably the extent of the activities' environment impact. Variations in the rate of transfer is high in the country, from a situation where about one-third of the activities are transferred to a situation where the municipalities have taken over virtually all activities that are possible to transfer. County administrative boards seldom, in relation to the transfer of inspections, withdraw the responsibility of inspection. When this happens it is normally an undramatic event which is characterized by agreement between the county administration board and the municipality.

Generally it can be observed by the study's findings that the differences between the county administrative boards are much smaller than the major similarities. Although the study has focused on the transfer and withdrawal of inspection from a county administrative board perspective, it is clear that the rate of transfer is determined predominantly by the municipalities will take over inspection. In practice environmental monitoring is characterized largely by informal contacts between county administrative boards and municipalities complementing organized dialogue meetings that are ongoing throughout the year as well as more formalized

controls also been used. The knowledge that the county administrative board thereby obtains constitutes a good basis for the transfer decision and also forms a central part in the monitoring of the transfer decision.

Our results demonstrate that the county administrative boards already before the new environmental inspection regulation in practice worked broadly in line with the more specific principles which later were introduced in the new regulation. In practice, therefore, the extended factors to take into account when deciding to transfer or withdraw inspection in the new regulation seems to be an adaptation to the already established practice.

3 Introduktion

3.1 Bakgrund

Den offentliga tillsynen är ett centralt förvaltningspolitiskt styrmedel genom vilket myndigheter på olika nivåer följer upp och kontrollerar att politiskt beslutade regler, normer och direktiv efterlevs samt att politiska beslut genomförs i praktiken och på det sätt som avses (Lundquist, 1992). Totalt finns det i Sverige omkring 230 tillsynslagar och 380 tillsynsorgan, varav cirka 90 statliga¹, fördelade på en rad politikområden (Johansson, 2006). Det övergripande syftet med denna offentliga tillsyn är att bevaka och skydda ”Medborgarens intressen, säkerhet och villkor [...] i hennes roller som mottagare av vissa angivna former av leveranser eller prestationer” (SOU 2002:14, s. 11). Eftersom kvaliteten på implementering och genomförande av kollektiva beslut är en grundsten för såväl de offentliga beslutens legitimitet som för förtroendet för beslutsfattarna är likaledes en väl fungerande och effektiv tillsyn, där regelöverträdelser eller bristande måluppfyllelse upptäcks och åtgärdas, av yttersta vikt (Pressman & Wildavsky, 1973; Knight, 1992; Ostrom, 2005). Skyddet av såväl medborgarnas intressen som det politiska systemets legitimitet innebär emellertid också att tillsynen måste uppfylla de demokratiska kraven på rättsakerhet och enhetlighet, det vill säga att utövandet av tillsynen är både förutsägbar i sin verkan och lika för alla inom den verksamhet som avses, oavsett geografisk lokalisering av densamma. Därmed ställs stora kvalitativa krav på de aktörer som tolkar de statliga tillsynsdirektiven och utövar tillsynen i praktiken. Detta gäller inte minst i de fall där tillsynen överläts från en förvaltningspolitisk nivå eller myndighet till en annan och där det övergripande tillsynsansvaret och den operativa tillsynen därmed återfinns på skilda nivåer och inom skilda myndighetsstrukturer.

Såsom i alla former av politisk styrning utgör den offentliga tillsynen ett viktigt reaktivt styrmedel också inom den svenska miljöpolitiken. Ett effektivt och legitimt genomförande av miljöpolitiska beslut, riktlinjer och regler förutsätter att miljöfarliga eller potentiellt miljöstörande verksamheter kontrolleras genom tillsyn av myndigheter på flera nivåer i förvaltningssystemet. Miljön som ett centralt tillsynsområde för det offentliga blev särskilt tydligt i och med miljöbalkens (SFS 1998:900) tillkomst 1999, då miljötillsynens omfattning i fråga om såväl tillsynsobjekt som involverade tillsynsmyndigheter kraftigt expanderade. Enligt en uppskattning gjord av kommunförbundet år 2000 finns det inom miljöbalkens tillsynsområde totalt ca 900 000 tillsynsobjekt – från enskilda avlopp till nationalparker och stora industriella anläggningar – med det operativa tillsynsansvaret fördelade på centrala tillsynsmyndigheter, länsstyrelser och kommunala förvaltningar (Statskontoret, 2012). Enligt miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) har Naturvårds-

¹ Förutom de 21 länsstyrelserna utövas den statliga tillsynen av en rad statliga myndigheter och verk som antingen har tillsyn inom sitt område som huvuduppgift (exempelvis Arbetsmiljöverket, Statens kärnkraftsinspektion, Finansinspektionen, Post- och telestyrelsen och Kemikalieinspektionen) eller som kombinerar tillsynen med ett bredare uppdrag (exempelvis Naturvårdsverket, Statens livsmedelsverk, Skolverket och Socialstyrelsen) (Statskontoret, 2012; Karlander & Nilsson, 2012).

verket det centrala ansvaret för tillsynsvägledning, det vill säga ”utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna” på miljöområdet och ytterligare ett tiotal statliga myndigheter har såväl tillsyns- som tillsynsvägledningsansvar inom sina respektive specialområden. Enligt miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) är emellertid länsstyrelserna de huvudsakliga operativa tillsynsmyndigheterna, med ett brett ansvar för såväl skyddade områden, djur- och växtarter som miljöfarliga verksamheter inom sitt geografiska ansvarsområde.

De senaste decennierna har sett ett tilltagande intresse för decentralisering av den offentliga förvaltningen och styrningen, inte minst på miljö- och resursförvaltningsområdet (se exempelvis Andersson & Ostrom, 2008; Lundqvist, 2004; Agrawal & Ostrom, 2001; Ostrom, 1990), där det operativa ansvaret flyttats från central nivå till nivåer närmare den verksamhet som ska styras eller kontrolleras. Denna rörelse, från ett statscentrerat system till ett där ansvar sprids över flera administrativa nivåer (s.k. flernivåstyrning, Hooghe & Marks, 2003; Bache & Flinders, 2004), har föreslagits vara såväl en lösning på kollektiva dilemman (Ostrom, 2005) och legitimitetsproblem (Peters, 1986), som ett sätt på vilket förvaltningens flexibilitet och effektivitet kan stärkas (Bardhan, 2002). Detta decentraliseringsintresse kan också skönjas i regelverket som omger den svenska miljötillsynen. I såväl miljöbalken som miljötillsynsförordningen finns bestämmelser rörande överlåtelse av miljötillsyn. Enligt dessa får länsstyrelsen, på begäran av kommunfullmäktige, överlåta uppgiften att utöva tillsyn över exempelvis en verksamhet eller ett skyddat område till en kommunal nämnd, förutsatt att den kommunala nämnden har erforderliga resurser och kompetens för att klara tillsynen. Detta innebär att en kommun både kan begära och beviljas operativt tillsynsansvar för miljöfarliga verksamheter inom sina gränser, medan länsstyrelsen behåller ansvaret för tillsynsvägledning i länet.

3.2 Gällande regelverk för miljötillsynen

I miljöbalken (SFS 1998:808) och i den nya miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) finns bestämmelser om överlåtelse av miljötillsyn. Den nya förordningen ersatte 1 mars 2011 den gamla tillsynsförordningen (SFS 1998:900). Tidigare har även regeringen beslutat om ändringar i 26 kap. miljöbalken som rör tillsynen. Strukturellt är den största förändringen att fördelningen av den operativa tillsynen mellan myndigheterna är inskriven direkt i förordningstexten och inte, som tidigare, i en bilaga. Flera av förändringarna har som syfte att förenkla kemikalietillsynen. Den tidigare regleringen i 26 kap. 3 § miljöbalken om kommunernas ansvar för tillsyn över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. har tagits bort och regleras nu enbart i miljötillsynsförordningen. Länsstyrelsernas ansvar för kemikalietillsynen förtydligas i förordningen. En annan förändring är att kemikalietillsyn samt tillsyn över avfall och producentansvar knyts tydligare till tillsynen över en verksamhet. Vidare integreras fördelningen av operativ tillsyn enligt miljöbalken och över EU-förordningar och det blir möjligt att tillämpa miljöbalkens bestämmelser om egenkontroll vid tillsyn över EU-förordningar. Det blir tydligt att om flera myndigheter har tillsynsansvaret över ett objekt, får myndigheterna komma överens hur ansvaret ska fördelas.

Ett flertal förändringar har också införts när det gäller överlåtelse och återtagande av tillsyn. Enligt 10 § i den gamla tillsynsförordningen och 18 § i den nya förordningen får länsstyrelsen överlåta operativ tillsyn till den kommunala nämnden om kommunfullmäktige har gjort en framställning om det. När framställan om överlåtelse tidigare prövades skulle länsstyrelsen enligt 11 § i den gamla tillsynsförordningen bland annat beakta:

- Omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan;
- den kommunala nämndens möjligheter att avsätta tillräckligt med resurser och kompetens; samt
- kommunens interna ansvarsfördelning för drift respektive tillsyn av kommunala verksamheter.

I och med de nya bestämmelserna har länsstyrelserna därutöver att beakta sin egen möjlighet att bedriva operativ tillsyn och lämna effektiv tillsynsvägledning när de tar ställning till om tillsyn ska överlåtas till kommunerna. Vidare ska den myndighet som har överlåtit sin tillsyn också, enligt de nya bestämmelserna, följa upp och utvärdera denna regelbundet. I 26 kap. 4 § miljöbalken anges att ärenden ska överlåtas till regeringen för avgörande om länsstyrelsen inte vill överlåta tillsynen. I samma bestämmelse står också att länsstyrelsen får återkalla tillsynen och att den ska återkallas om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen. Vidare ska länsstyrelsen avslå en framställan om överlåtelse av tillsyn över kommunala verksamheter om kommunen har en nämndorganisation som strider mot kommunallagen eller om det finns andra organisatoriska skäl som gör att tillsynen inte kommer att kunna utövas effektivt.

3.3 Motivering och relevans

Det tilltagande intresset för decentralisering av tillsynsansvaret ställer emellertid ytterligare krav på koordinering mellan tillsynsmyndigheterna (på statlig, regional och kommunal nivå). För att bibehålla en god rättsäkerhet, transparens och förutsägbarhet i miljötillsynen krävs det att ansvariga myndigheter tolkar förordningens och miljöbalkens bestämmelser uniformt och gör likvärdiga bedömningar rörande såväl den operativa tillsynen som kraven på överlåtelse och uppföljning.

En olikvärdig bedömning vid landets länsstyrelser huruvida tillsynsobjekt ska överlåtas till den kommunala nivån skulle potentiellt innebära en risk för att kvaliteten på den operativa miljötillsynen skiljer inom landet. En utredning av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) visar att arbetsbelastningen vad gäller miljötillsynen har ökat för de svenska kommunerna efter att miljöbalken infördes i svensk lagstiftning (ESO, 2000). Dock har inte resurserna ökat i motsvarande grad. Utredningen visar att 80 % av alla kommunala tillsynsmyndigheter inte har resurser för de krav som miljöbalken ställer och att de därför inte kan genomföra sina uppdrag fullt ut. Att både kommunerna och länsstyrelserna klarar av sina tillsynsuppgifter är viktigt för att målreglerna och hänsynskraven i miljöbalken ska kunna uppfyllas. Om brister finns i tillsynen uppkommer enligt Westerlund (1997) ett ”genomförandeunderskott”. Det föreligger då stor risk att målreglerna och hänsynskraven inte uppfylls. Det bör dock nämnas att det inte är klarlagt huruvida den

kommunala tillsynen generellt sett är kvalitetsmässigt sämre än den operativa tillsyn som utförs av länsstyrelserna.

Trots betydelsen av en likvärdig tolkning och bedömning av bestämmelserna gällande överlåtelse och återtagande av miljötillsynen finns det i dagsläget ingen övergripande samlad kunskap om hur de svenska länsstyrelserna hanterar frågor som rör överlåtelse av operativ miljötillsyn till kommunala nämnder, och hur de följer upp och eventuellt återtar tillsynsansvaret enligt tillsynsförordningens bestämmelser. Detta är en viktig fråga för en rad intressenter och en kärnfråga för miljöpolitikens allmänna legitimitet. Såväl operativa och vägledande tillsynsmyndigheter på lokal och regional nivå bör vara medvetna om hur regelverket hanteras i andra delar av landet och i vilken grad deras tolkningar överensstämmer eller divergerar från andras. Koordineringsfrågan är även av stort intresse för näringslivet. Om tillsynen av miljöfarliga verksamheter inte hanteras likvärdigt över landet kan detta utgöra ett konkurrenshinder och resultera i att företag har olika förutsättningar beroende på deras geografisk lokalisering. Den viktigaste intressenten är dock Naturvårdsverket som, för att kunna utföra sitt tillsynsvägledande uppdrag och därmed skapa förutsättningar för en likvärdig och effektiv tillsyn som bidrar till att säkerställa miljöbalkens syfte, behöver god kunskap om hur länsstyrelserna hanterar överlåtelse- och återtagandefrågor.

3.4 Rapportens syfte

Eftersom detaljerad kunskap om hur länsstyrelserna i praktiken hanterar överlåtelse och återtagande av miljötillsyn saknas är det av yttersta vikt att kunskapsbasen ökar gällande denna fråga. Denna studie syftar därför till att (a) kvantitativt belysa omfattningen av länsstyrelsernas överlåtelse och återtagande av miljötillsyn till kommunala nämnder, samt (b) initiera en studie av de drivkrafter och överväganden som ligger bakom överlåtelse och återtagande av miljötillsyn. I det senare ligger också att resonera kring hur olika länsstyrelser tolkar och tillämpar miljötillsynsförordningens regelverk, samt jämföra och utvärdera skillnader i denna tillämpning.

3.5 Viktiga utgångspunkter och avgränsningar

Denna rapport fokuserar på länsstyrelsernas² tillämpning av bestämmelserna rörande överlåtelse och återtagande av tillsyn. Dock, eftersom de nuvarande bestämmelserna enligt den nya miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13)³ enbart tillämpats under det senaste året och därmed på ett kraftigt begränsat antal överlåtelser/återtagande, kommer studien huvudsakligen att utgå från hur överlåtelsefrå-

² Eftersom överlåtelse av tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13, kap.1, 18 §) beslutas av länsstyrelsen på begäran av kommunfullmäktige, är det rimligt att anta att skillnader i överlåtelsegrad mellan länsstyrelser i någon mån är avhängig aktuella kommuners ambition att själva överta tillsynen. I detta sammanhang skulle det därför även vara av intresse att mer direkt studera ett antal kommuners bevekelsegrunder och resonemang i dessa frågor. Här gör vi emellertid bedömningen att detta inte ryms inom projektramarna och denna fråga ställs därför åt sidan i denna rapport.

³ Den nya miljötillsynsförordningen ersatte 1 mars 2011 den gamla tillsynsförordningen (SFS 1998:900). Tidigare har även regeringen beslutat om ändringar i 26 kap. miljöbalken som rör tillsynen och som trädde i kraft den 1 januari 2001.

gor har hanterats vid tillämpning av regelverket i den gamla förordningen (SFS 1998:900). När så är möjligt och påkallat, exempelvis då lärdomar och framtida utveckling på miljötillsynsområdet diskuteras, kommer dock studien att anknyta till de nya bestämmelserna.

Denna rapport ska inte ses som en heltäckande studie av de bevekelsegrunder och regeltillämpningar som ligger bakom samtliga 21 länsstyrelser nuvarande och tidigare arbete med överlåtelse och återtagande av miljötillsyn. Snarare läggs i rapporten en grund för mer fördjupade analyser av hur förordningens och miljöbalkens bestämmelser tolkas och tillämpas, samt vad detta får för konsekvenser för den svenska miljötillsynen. Även om den kvantitativt deskriptiva delen av rapporten redovisar och diskuterar samtliga fall av överlåtelser och återtaganden på länsstyrelsenivå, kräver de mer analytiska frågorna kring överväganden och drivkrafter ett fördjupat, kvalitativt angreppssätt. Därför är det en förutsättning för projektet att intervjuer genomförs med nyckelpersoner som har god insikt i de resonemang och processer som ligger bakom beslut på länsstyrelsenivå. För att möjliggöra det djup i analysen som krävs för frågeställningarna måste också, av praktiska skäl, ett urval av fall göras. Antalet länsstyrelser vars överlåtelseprocesser djupstuderats i denna rapport begränsas därför till två, valda utifrån kartläggningen i projektets första del. Slutligen bör redan nu betonas att fokus i rapporten ligger på att bättre förstå samt diskutera länsstyrelsernas arbete med överlåtelser av miljötillsyn; vilka faktiska åtgärder som framgent ska vidtas på miljötillsynsområdet är i slutändan en politisk fråga och inte för denna rapport att ange.

3.6 Rapportens disposition

Rapporten disponeras enligt följande. Efter den inledande bakgrundsbeskrivningen och syftesintroduktionen följer en beskrivning av studiens genomförande och använda metoder. Därefter presenteras den kartläggning av nuläget gällande överlåtelse och återtagande av miljötillsyn som genomförts under våren 2012. Kartläggningen innehåller relativt mycket data och för att underlätta för läsaren presenteras de viktigaste resultaten direkt i texten medan övriga resultat återfinns i rapportens bilagor. Kartläggningen följs av en redovisning av resultaten från de två fallstudier som genomförts på två av landets länsstyrelser under sommaren 2012. Rapporten avslutas med en kortare diskussion och slutsatser samt förslag på vidare studier.

4 Studiens genomförande och metod

Studien är huvudsakligen empirisk till sin natur och indelad i tre huvudsakliga delar: a) en inledande kartläggning av den dagsaktuella situationen i landet gällande överlåtande respektive återtagande av operativ tillsyn enligt miljöbalken, b) identifiering och analys av de avgörande drivkrafter och andra faktorer som gör att länsstyrelserna överlåter eller inte överlåter respektive återtar tillsyn samt de överväganden som länsstyrelserna gör, samt c) en sammanfattande syntes av projektets resultat. Före det att den inledande kartläggningen påbörjades genomfördes intervjuer med två representanter från tillsynsenheten vid Länsstyrelsen i Norrbottens län. Syftet med intervjuerna var att få en övergripande bild av läget avseende överlåtande och återtagande av miljötillsynen i landet. Den kunskapen var nödvändig för att veta vilka frågor som skulle ställas till andra länsstyrelserepresentanter både i samband med kartläggningen och den påföljande identifieringen och analys av avgörande drivkrafter. Inledningsvis och även löpande har kontakter tagits med Naturvårdsverkets handläggare som bidragit med synpunkter gällande studiens genomförande. Vid ett tillfälle har även en representant från Havs- och vattenmyndigheten deltagit vid ett avstämningsmöte.

Studiens första del inbegriper en översiktlig kartläggning av den dagsaktuella situationen i landet gällande överlåtande respektive återtagande av operativ tillsyn enligt miljöbalken. I denna deskriptiva del är omfattningen av överlåten och återtagen operativ miljötillsyn belyst, det vill säga hur stor andel av landets tillsynsobjekt som är överlåtna från respektive länsstyrelse, frekvensen av ärenden som berör återtagande av tillsyn från kommunerna samt i vilka kommunala nämnder som övertagit den operativa miljötillsynen och i vilken omfattning de har gjort det. Vidare ingår även i kartläggningen en studie av vilka tillsynsområden och verksamhetstyper som överlåtits respektive återtagits. Kartläggningen har gått till så att kontakt har tagits med ansvarig enhetschef på samtliga landets 21 länsstyrelser. Enhetscheferna har ombetts skicka dokumentation över den miljötillsyn man ansvarar för samt specifikt redovisa vilka tillsynsobjekt som överlåtits till kommunal nämnd (respektive återtagits från kommunal nämnd). Det har trots de förberedande intervjuerna på Länsstyrelsen i Norrbotten och kontakter med Naturvårdsverket i vissa fall uppkommit en del frågor i samband med förfrågan om dokumentation. Frågorna har diskuterats via telefon med en handläggare vid respektive länsstyrelse. Vissa av länsstyrelserna har inte haft möjlighet att bidra med material till studien, troligtvis på grund av hög arbetsbelastning. Den insamlade dokumentationen har därför kompletterats med uppgifter från ett tidigare forskningsprojekt finansierat av Tillväxtverket med fokus på eventuell påverkan av frivilliga miljö-åtaganden på tillsynsbehov. Uppgifterna från det tidigare projektet inkluderar data från samtliga länsstyrelser. Resultaten från den första delen redovisas i avsnitt 5 nedan samt i rapportens bilagor.

Studiens andra del fokuserar på att identifiera och analysera de avgörande drivkrafter och andra faktorer som gör att länsstyrelserna överlåter eller inte överlåter respektive återtar tillsyn samt de överväganden som länsstyrelserna gör vid sin

ärendehantering gällande dessa frågor. Som redan nämnts kräver denna analys ett mer fördjupat angreppssätt än det som används under den inledande kartläggningen. Därför har semistrukturella intervjuer med nyckelpersoner som har god insikt i de resonemang och processer som ligger bakom beslut på länsstyrelsenivå valts som metod i denna andra del. Ett sådant angreppssätt förutsätter, eftersom det är relativt tidskrävande, att ett urval görs av de organisationer som är relevanta för studiens syfte. Vi har i denna del såväl som i hela studien valt att empiriskt helt fokusera på länsstyrelserna⁴, och vi har därför valt ut två länsstyrelser som fallstudieobjekt. Urvalet gjordes utifrån kartläggningen i projektets första del. Den grundläggande tanken bakom urvalet är att länsstyrelserna ska skilja sig från varandra i så stor utsträckning som möjligt med avseende på andel överlåtna tillsynsobjekt, vilket resulterar i att rapporten studerar dels en länsstyrelse som uppvisar en mycket hög andel överlåtelser, dels en länsstyrelse med den lägsta andelen överlåtelser. Önskvärt var också att de valda länsstyrelserna skulle ligga nära den storleksmässiga (avseende antal tillsynsobjekt) medianen för att de i så stor grad som möjligt kunna vara representativa för landets länsstyrelser. Slutligen var det även önskvärt att de två valda länsstyrelserna inte skulle ligga nära varandra geografiskt. Den andra delens resultat redovisas i avsnitt 6 nedan.

Den tredje och avslutande delen av studien utgörs av en sammanfattande syntes av projektets resultat. I denna syntes ingår en bedömning om miljöbalkens och den nuvarande tillsynsförordningens bestämmelser tillämpas likvärdigt över landet. Den tredje delen redovisas huvudsakligen i rapportens avsnitt 7.

⁴ I detta sammanhang skulle det även vara av stort intresse att studera kommunerna mer direkt men bedömningen gjordes att detta inte rymdes inom projektramarna.

5 Nuläget gällande överlåtelse och återtagande av miljötillsyn

Som nämnts tidigare i rapporten har inte alla landets länsstyrelser haft möjlighet att delta i studien genom att bidra med dokumentation över miljötillsynen i allmänhet och specifikt avseende överlåtelse och återtagande av tillsyn. Helt aktuella uppgifter saknas därför från sju län: Blekinge, Dalarnas, Jämtlands, Jönköpings, Kronobergs, Stockholms och Västernorrlands län. För att möjliggöra en bra helhetsbild över hela landet har därför den insamlade dokumentationen kompletterats med uppgifter och data från ett tidigare forskningsprojekt med fokus på eventuell påverkan av frivilliga miljöåtgärderna på tillsynsbehov. Projektet pågick under åren 2006-2008 och uppgifterna avseende tillsynsansvaret för miljöfarlig verksamhet som används även i denna studie härstammar från år 2007. De kompletterande uppgifterna har den fördelen att de är geografiskt heltäckande vad gäller miljöfarlig verksamhet samt att de möjliggör en jämförelse av situationen avseende överlåtelse av miljötillsyn mellan år 2007 och 2012.

5.1 Allmänt om insamlade uppgifter och data

Uppgifterna som samlats in från 14 länsstyrelser består huvudsakligen av två delar. Den ena delen, som redovisats i en Excel-fil, innefattar en förteckning över miljöfarlig verksamhet och uppgifter förknippade med tillsynen av tillsynsobjekten inom detta område som exempelvis verksamhetens namn, adressdata, i vilken kommun objektet ligger, branschkod, tillsynsmyndighet och klassificering A/B. Denna specifika insamling av uppgifter avseende miljöfarlig verksamhet gjordes på grund av att de inledande intervjuerna med representanter från tillsynsenheten vid Länsstyrelsen i Norrbottens län indikerade att det var inom detta område överlåtelse av tillsyn var vanligast. I studien har även motsvarande uppgifter från år 2007 använts. De uppgifter och data som redovisas från dessa dokument kan innehålla mindre fel på grund av att vissa uppgifter inte framgår för vissa tillsynsobjekt. Vid tveksamheter har berörda tillsynsobjekt tagits bort ur materialet och därför stämmer inte all sifferdata helt exakt men detta har dock ingen påverkan på resultat och slutsatser. Den andra delen består av en mer allmän beskrivning i textform av vilka tillsynsobjekt som överlåtits respektive återtagits.

Kontakterna med länsstyrelserna visar tydligt att det i många fall är svårt att få en samlad bild över länens samtliga tillsynsobjekt inklusive eventuell överlåtelse och återtagande av tillsyn eftersom objekten inom många tillsynsområden ofta inte finns sammanställda i förteckningar. Ett undantag är dock området miljöfarlig verksamhet vars objekt finns inlagda i ärendehanteringssystemet Miljöreda på samtliga länsstyrelser. Att övriga områden inte är förtecknade på likartat sätt är naturligt med tanke på det mycket stora antal tillsynsobjekt det rör sig om, cirka 900 000 objekt enligt kommunförbundet (Statskontoret, 2012). Inga krav finns heller i gällande regelverk när det gäller att föra förteckningar över objekt och ärenden där tillsynen inte är återkommande. I många fall finns inte heller alla ärenden avseende överlåtelse alternativt återtagande av tillsyn sammanställda. Det finns dock undantag bland landets länsstyrelser; bland annat har Länsstyrelserna i Norrbottens-, Hallands-, Skåne-, och Västra Götalands län tydliga sammanställningar.

De uppgifter som samlats in tillsammans med kontakterna med länsstyrelserna visar tydligt att överlåtelse av tillsyn framförallt sker inom området miljöfarlig verksamhet. Därför redovisas det området separat nedan med en högre detaljnivå än övriga områden. Resultaten från övriga tillsynsområden redovisas gemensamt och i mer allmän form beroende av att tillgängliga uppgifter är mer allmänna i sin karaktär.

5.2 Överlåtelse av tillsyn av miljöfarlig verksamhet

I det material som länsstyrelserna har kunnat ta fram går det att i detalj studera vem som ansvarar för respektive tillsynsobjekt inom området miljöfarlig verksamhet. Det går dock inte att få fram uppgifter om eventuell återtagen tillsyn. I tabell 1 framgår översiktligt hur situationen är gällande tillsynsansvaret och överlåtelser för 14 av landets 21 län. En jämförelse av andelen överlåtna tillsynsobjekt år 2012 med motsvarande uppgifter fem år tidigare ger att skillnaderna i överlåtelsegrad generellt är relativt små. Övergripande ser vi att andelen överlåtna verksamheter år 2012 var ca 68 % vilket inte ens skiljer sig en hel procent från hur läget var år 2007. Att skillnaderna är små beror troligen på att huvuddelen av de överlåtna objekten har varit överlåtna under lång tid, redan långt före år 2007, samt att återtagande av tillsyn är relativt sällsynt förekommande. Att det förhåller sig på det sättet framgår av intervjuerna på de två utvalda länsstyrelserna såväl som i det mer allmänna material som länsstyrelserna har skickat in. De fakta att skillnaderna är små mellan åren samt att materialet från 2012 inte är heltäckande gör att vidare analyser istället utgår från uppgifterna från 2007.

TABELL 1: STATISTIK ÖVER TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE PER
LÄN GÄLLANDE ÅR 2012

Län	Tot. verk.	A-verks.	B-verks.	Generall.	Kommun	Lst	Andel överlåtna (%)*	Förändring sedan 2007 (%)
Blekinge								
Dalarna**								
Gotland	88	2	86	2	42	44	48,8	-45,5
Gävleborg	174	16	158	0	138	36	79,3	5,88
Halland***	248	10	238	2	206	38	84,4	-10,6
Jämtland**								
Jönköping **								
Kalmar	278	17	261	1	215	62	77,6	-1,85
Kronoberg**								
Norrbottn	160			7	129	24	84,3	0,290
Skåne	504	52	452	4	318	182	63,6	4,26
Stockholm**								
Södermanland	159			1	123	35	77,8	-1,52
Uppsala****	149	5	144	0	144	0	100	6,02
Värmland	268			0	159	109	59,3	-0,766
Västerbotten	221	43	178	2	143	76	65,3	-6,95
Västernorrland**								
Västmanland	147	12	135	0	113	34	76,9	-2,59
Västra Götaland	903	59	844	12	504	387	56,6	-1,12
Örebro	224	17	207	1	182	41	81,6	3,15
Östergötland	283			2	140	141	49,8	4,72
Totalt	3806	233	2703	34	2556	1209	67,9	0,508

* Verksamheter där Generalläkaren har tillsynsansvaret kan inte överlåtas. Dessa verksamheter finns inte med i beräkningen av andelen överlåtna verksamheter;

** Uppgifter saknas från länsstyrelser;

*** Två verksamheter saknar tillsynsmyndighet i underlaget till statistiken;

**** Tveksamhet finns angående uppgifterna eftersom det inte är troligt att förändringen är så stor (Gotland) eller att all tillsyn är överlåten (Uppsala)

TABELL 2: STATISTIK ÖVER TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE PER LÄN GÄLLANDE ÅR 2007

Län	Tot. verks.	A-verks.	B-verks.	Generall.	Kom.	Lst	Andel överlåtna (%)*
Blekinge	154	8	146	9	114	31	78,6
Dalarna	209	17	192	1	150	58	72,1
Gotland	92	3	89	4	83	5	94,3
Gävleborg	210	24	186	3	152	55	73,4
Halland	263	11	252	0	250	13	95,1
Jämtland	112	3	109	0	37	75	33,0
Jönköping	338	12	326	2	155	181	46,1
Kalmar	265	15	250	2	209	54	79,5
Kronoberg	155	6	149	0	88	67	56,8
Norrbottn	182	27	155	13	142	27	84,0
Skåne	792	71	721	0	470	322	59,3
Stockholm	326	22	304	19	202	105	65,8
Södermanland	192	10	182	3	150	39	79,4
Uppsala	139	13	126	6	125	8	94,0
Värmland	213	24	189	0	128	85	60,1
Västerbotten	265	42	223	2	190	73	72,2
Västernorrland	200	23	177	3	147	50	74,6
Västmanland	185	11	174	0	147	38	79,4
Västra Götaland	859	66	793	20	484	355	57,7
Örebro	197	21	176	2	153	42	78,5
Östergötland	255	19	236	2	138	115	54,5
Totalt	5603	448	5155	91	3714	1838	67,4

* Verksamheter där Generalläkaren har tillsynsansvaret kan inte överlåtas. Dessa verksamheter finns inte med i beräkningen av andelen överlåtna verksamheter.

Oavsett vilka uppgifter man utgår ifrån kan det konstateras att graden av överlåtelser inom området miljöfarliga verksamheter är relativt hög; generellt över hela landet har nästan sju av tio verksamheter tillsyn som är överlåten till kommunal nämnd. Variationen är dock stor. I den ena änden av intervallet avseende graden av överlåtelse hittas Jämtlands län där länsstyrelsen fortfarande ansvarar för cirka två tredjedelar av tillsynen. Även i Jönköpings län (46 % överlåtelsegrad) och Östergötlands län (54 %) måste det anses vara så att kommunerna övertagit relativt sett en liten andel av tillsynen. I den andra änden av intervallet återfinns bland annat Hallands län (95 %), Gotlands län (94 %), Uppsala län (94 %) och Norrbottens län (84 %) där det är troligt, utifrån den höga överlåtelsegraden, att i stort sett alla verksamheter som enligt regelverket är möjliga att överlåta också är överförda till kommunerna. I Hallands län är det exempelvis så att länsstyrelsen enbart har kvar tillsynen för 13 objekt, varav 11 är A-anläggningar som troligen inte är aktuella att överlåta på grund av att anläggningarnas miljöpåverkan är av betydande omfattning. En liknande situation återfinns i Uppsala län där ansvaret för tillsynen endast för åtta verksamheter, varav sju är A-anläggningar, ligger kvar på länsnivå. Att verksamheter är klassificerade som A-anläggningar utgör dock inget hinder för överlåtelse i sig utan det är snarare relativt vanligt att även sådana verksamheter är överlåtna till kommunal nämnd. Av det totala antalet A-verksamheter i landet (448 st.) är 112 överlåtna till kommunal nämnd.

I detta avsnitt redovisar vi huvudsakligen, av utrymmesskäl, situationen på länsnivå samt inom olika branscher, men för den läsare som är intresserad av detaljer på kommunal nivå finns dessa, länsvis uppdelade, redovisade i rapportens bilagor. Studien går inte in på detaljer på kommunal nivå men uppgifterna visar tydligt att trots att så många verksamheter har överlåtits till kommunal nämnd har så många som 63 kommuner (22 %) inte tagit över någon tillsyn alls. Dessa kommuner återfinns i 14 olika län och de har det gemensamt att de samtliga, med något enstaka undantag, är relativt små. Det har inom ramen för studien inte funnits möjlighet att studera orsaken till varför dessa kommuner inte har tagit över någon tillsyn men med tanke på att överlåtelse av tillsyn inom området miljöfarlig verksamhet är så vanligt förekommande är det inte troligt att dessa kommuner inkommit med någon begäran. Ett exempel är Västerbottens län där Åsele kommun, enligt handläggare på länsstyrelsen, aldrig visat intresse för att ta över tillsyn.

När det gäller överlåtelse av tillsyn inom enskilda branscher (Se Tabell 3, branscher uppdelade i huvudgrupp enligt SNI2002) återspeglar graden av överlåtelser i princip resultaten som ovan beskrivits för respektive län. Graden av överlåtelse är generellt hög och de undantag som finns kan troligen till stor del förklaras med branschspecifika faktorer, företrädesvis omfattningen på verksamheternas miljöpåverkan. Inom starkt miljöpåverkande industrigrenar som exempelvis Utvinning av metallmalmer (SNI-kod 11) och Massa-, pappers- och pappersvarutillverkning (SNI-kod 21) är graden av överlåtelse endast 21 % respektive 6 %, vilket är naturligt eftersom dessa branscher i stort sett enbart innefattar stora industriella A-anläggningar. Särskilt hög andel överlåtna verksamheter återfinns i de branscher där A-anläggningar saknas och omfattningen av miljöpåverkan således kan anses vara lägre.

Av särskilt intresse för denna studie är Avloppsrening, avfallshantering, renhållning o.d. (SNI-kod 90) eftersom dessa verksamheter i hög utsträckning drivs av kommunerna och länsstyrelserna enligt bestämmelser i såväl den gamla som den nya tillsynsförordningen måste ta hänsyn till kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter. I viss mån gäller detta även för El-, gas-, ång- och hetvattenförsörjning (SNI-kod 40). I tabell 3 framgår att andelen överlåtna verksamheter visserligen är lägre av medelvärdet, cirka 60 % för bransch 90 och cirka 64 % för bransch 40, men graden av överlåtande får ändå anses vara relativt hög. Länsstyrelserna verkar således generellt inte anse att kommunernas interna ansvarsfördelning (kommunala verksamheter får överlåtas om driftsansvaret är skilt från tillsynsansvaret) påverkar deras förutsättningar för tillsyn av denna typ av verksamheter.

TABELL 3: STATISTIK ÖVER ÖVERLÅTELSE AV TILLSYN PER BRANSCH
GÄLLANDE ÅR 2007

SNI- Kod*	Bransch	Tot.						Överl. Tillsyn (%)
		Verks	A	B	GI	Kom.	Lst.	
01	Jordbruk, jakt och service i anslutning härtill	673	0	673	0	589	84	87,5
02	Skogsbruk och service till skogsbruk	1	0	1	0	0	1	0
05	Fiske, vattenbruk samt service i anslutning härtill	76	0	76	0	55	21	72,4
11	Utvinning av råpetroleum och naturgas m.m.	4	0	4	0	3	1	75
13	Utvinning av metallmalmer	48	45	3	0	10	38	20,8
15	Livsmedels- och dryckesvarufremställning	217	9	208	0	145	72	66,8
17	Textilvarutillverkning	19	0	19	0	6	13	31,6
18	Tillverkning av kläder; pälsberedning	2	0	2	0	0	2	0
19	Garvning och annan läderberedning m.m.	4	0	4	0	2	2	50,0
20	Tillverkning av trä och varor av trä, kork och rotting m.m.	293	2	291	0	214	79	73,0
21	Massa-, pappers- och pappersvarutillverkning	67	61	6	0	4	63	5,97
22	Förlagsverksamhet; grafisk produktion m.m.	66	2	64	0	47	19	71,2
23	Tillverkning av stenkolsprodukter, raffinerade petroleumprodukter och kärnbränsle	6	5	1	0	0	6	0
24	Tillverkning av kemikalier och kemiska produkter	316	89	227	0	188	128	59,5
25	Tillverkning av gummi- och plastvaror	210	1	209	0	141	69	67,1
26	Tillverkning av icke-metalliska mineraliska produkter	62	3	59	0	42	20	67,7
27	Stål- och metallframställning	147	39	108	0	75	72	51,0
28	Tillverkning av metallvaror utom maskiner och apparater	478	2	476	0	356	122	74,5
29	Tillverkning av maskiner som ej ingår i annan underavd.	185	0	185	70	83	32	72,2
30	Tillverkning av kontorsmaskiner och datorer	2	0	2	0	2	0	100
31	Tillverkning av andra elektriska maskiner och artiklar	34	3	31	0	23	11	67,6
32	Tillverkning av teleprodukter	11	0	11	0	10	1	90,9
33	Tillverkning av precisionsinstrument m.m.	8	0	8	0	8	0	100
34	Tillverkning av motorfordon, släpfordon m.m.	58	5	53	2	43	13	76,8
35	Tillverkning av andra transportmedel	14	2	12	0	9	3	75
36	Tillverkning av möbler; annan tillverkning	39	0	39	0	22	17	56,4
37	Återvinning	94	0	94	0	85	9	90,4
40	El-, gas-, ång- och hetvattenförsörjning	606	56	550	0	389	217	64,2
45	Byggverksamhet	3	0	3	0	2	1	66,7
50	Handel med och service av motorfordon m.m.	18	0	18	0	16	2	88,9

SNI- kod*	Bransch	Tot.						Överl. tillsyn (%)
		verks. A	B	GI	Kom.	Lst.		
51	Parti- och agenturhandel utom med motorfordon	71	0	71	0	53	18	74,6
52	Detaljhandel utom med motorfordon m.m.	3	0	3	0	3	0	100
60	Landtransport; transport i rörsystem	1	0	1	0	1	0	100
62	Lufttransport	1	0	1	0	1	0	100
63	Stödtjänster till transport; resebyråverksamhet	166	44	122	3	110	53	67,5
73	Forskning och utveckling	4	0	4	0	4	0	100
74	Andra företagstjänster	46	0	46	0	35	11	76,1
75	Offentlig förvaltning och försvar m.m.	19	0	19	12	0	7	0
85	Hälso- och sjukvård, sociala tjänster; veterinärverksamhet	19	0	19	0	18	1	94,7
90	Avloppsrening, avfallshantering, renhållning o.d.	1439	80	1359	3	856	580	59,6
92	Rekreations-, kultur- och sportverksamhet	1	0	1	0	1	0	100
93	Annan serviceverksamhet	72	0	72	1	61	10	85,9

* SNI 2002

5.3 Överlåtande av tillsyn inom övriga tillsynsområden

Överlåtelse av tillsyn inom andra tillsynsområden än miljöfarlig verksamhet sker relativt sett i begränsad omfattning i jämförelse med miljöfarlig verksamhet. Överlåtelse förekommer dock och i detta avsnitt ges en kort översiktlig bild av situationen så som den rapporterats av länsstyrelserna.

När det gäller olika typer täktverksamhet skiljer det sig mellan länen. En helhetsbild har inte kunnat fastställas men det är vanligt att länsstyrelsen vald att behålla tillsynen för täkter helt. I exempelvis Gotlands län har man behållit ansvaret för alla täkter medan man i Gävleborgs län har valt att behålla all tillsyn när det gäller torvtäkter. Det finns dock ett flertal exempel på när länsstyrelsen överlåtitt ett stort antal av täkterna i länet. Tillsynsansvaret är mycket sällan överlåtet vad gäller vattenskyddsområden. I de allra flesta län verkar länsstyrelserna inte fått någon överlåtelsebegäran från kommunerna. Det finns dock åtminstone ett par undantag. I Skåne län finns i dagsläget drygt 170 vattenskyddsområden varav länsstyrelsen har tillsyn över cirka 150. I Västra Götalands län är graden av överlåtelse något högre. Här har 18 av totalt 49 kommuner övertagit tillsynen över de vattenskyddsområden som länsstyrelsen fastställt. Troligen beror detta på att länsstyrelsen här varit aktiv och uppmuntrat kommunerna att ta över denna tillsyn. Lika sällsynt verkar överlåtelse av tillsyn över förorenade områden vara. Enbart några få fall har redovisats av länsstyrelserna. I Västmanlands län har en kommun tagit över tillsynen över de föreningsskadade områden som återfinns i kommunen. I Östergötlands län har den största kommunen, Linköping, tagit över tillsynen över fyra förorenade områden. Lika många förorenade områden har tagits över av Mjölby kommun, som är betydligt mindre. Övriga kommuner i länet har inte visat något intresse av att ta över tillsynen inom detta område.

I det tillgängliga materialet rapporterar två län om överlåtelser av stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § MB. I Västmanlands län har tillsynsansvaret för stängselgenombrott överlåtit till nästan samtliga kommuner i länet (nio av totalt tio kommuner). I samma län har inget annat tillsynsansvar inom naturvårdsområdet överlåtit. I Västra Götalands län är tillsynen över stängselgenombrott (vilket man uppger är en väldigt liten typ av ärende) överlåtet till nästan alla kommuner. Det är enbart några kommuner i före detta Skaraborgs län som inte har tagit över ansvaret för den tillsynen. I såväl denna studies tillgängliga uppgifter som i en mindre intern studie av tillsynsansvar enligt 11 kap. MB angående vattenverksamhet, genomförd av Havs- och vattenmyndigheten, framgår det att överlåtelse endast skett i ett fåtal fall. I Södermanlands län är den bara Eskilstuna kommun som övertagit tillsynen och då gäller det enbart anmälningspliktiga vattenverksamheter. En liknande situation återfinns i Västerbottens län där Skellefteå kommun har övertagit tillsynen över vattenverksamheter som får företas utan tillstånd (B9 i den upphävda tillsynsförordningen). I Örebro län har åtta av totalt 12 kommuner övertagit tillsynen av vattenverksamhet som avser bryggor och åtgärder i samband med anläggande/ändring av bryggor i de områden där kommunen redan har ansvar för tillsyn av strandskyddet. I dessa fall ingår även att handlägga anmälningar om bryggor enligt 11 kap. 9 b § MB. Slutligen har ett exempel på överlåtelse av tillsyn relaterat till anmälan av samråd enligt i enlighet med 12 kap. 6 § MB identifierats. I Västra Götalands län har sådan tillsyn överlåtit till Härryda kommun, något man är ensamma om bland länets kommuner. När det gäller andra områden än de som adresserats ovan har inga överlåtelseärenden rapporterats. Det gäller exempelvis artskydd, vilthägn, markavvattningar, dispens inom skyddade områden, terrängkörningsdispenser etc.

5.4 Återtagande av tillsyn

De kontakter som tagits med representanter från länsstyrelserna samt de uppgifter som skickats ger inte någon fullständig bild av omfattningen av återtagande av tillsyn samt inom vilka områden återtagande i så fall sker. Dock är det mycket sällan, i förhållande till överlåtelseärenden, som länsstyrelserna redogör för fall som rör återtagande av tillsyn och det är därför troligt att länsstyrelserna mycket sällan återtar tillsynsansvaret. Det förekommer dock om än i relativt liten omfattning. Exempelvis i Västerbottens län har länsstyrelsen, i samband med översyn av tidigare fattade beslut, funnit skäl att återta tillsynen för tre objekt inom området miljöfarliga verksamheter. I ett av fallen, från 2007, återtog länsstyrelsen tillsynen på grund av bristen i tillsynen. I de andra två fallen har återtagandet skett i samförstånd med kommunerna. Just att det råder samförstånd i samband med återtagande verkar vara den vanligaste situationen vid återtagande. I vissa fall kan det till och med vara så att återtagande sker på kommunens begäran. Så har det varit i exempelvis Örebro län där det i princip alltid varit kommunerna som initierat återlämnningen av tillsynsansvaret till länsstyrelsen. Inom andra områden än miljöfarlig verksamhet har inget exempel på återtagande av tillsyn hittats. Studien är dock inte heltäckande vad gäller återtagande av tillsyn och det är därför inte omöjligt att det har förekommit i enstaka fall.

6 Överlåtelse och återtagande av tillsyn på två länsstyrelser

I detta kapitel fokuserar vi på hur länsstyrelsen i praktiken arbetar med samt tillämpar bestämmelserna kring överlåtelse och återtagande av miljötillsyn. Den empiriska analysen bygger på semistrukturerade intervjuer som genomförts med personal vid två länsstyrelser under sommaren 2012. Intervjuerna spelades in och transkriberades och används som underlag för de analyser som nedan genomförs. Det främsta kriteriet som användes vid urvalet av intervjupersoner var tidigare erfarenheter av och insikter i länsstyrelsens hantering av överlåtelse- och återtagandeprocesser. Av denna anledning intervjuades vid varje länsstyrelse chefen för tillsynsavdelningen samt en senior handläggare vid samma avdelning. De svar som intervjuerna ger kan därför betraktas som tillförlitliga i den mån att de intervjuade personerna har god erfarenhet av hur frågor av denna art tidigare har hanterats och om de överväganden samt processer som överlåtelse- och återtagandeprocesser innefattar.

Eftersom rapporten ämnar belysa och om möjligt också förklara varför överlåtelsegraden skiljer sig så påtagligt mellan de svenska länsstyrelserna (se Tabell 1 ovan) kommer denna del av rapporten att analysera länsstyrelsernas interna arbete med dessa frågor. Baserat på tidigare forskning, framförallt rörande implementering och beslutsfattande i politiskt styrda organisationer (e.g. Pressman & Wildavsky, 1973; March & Olsen, 1989; Simon, 1997) fokuserar analysen på två övergripande faktorer som på goda grunder kan antas innehålla förklaringar till de varierande utfallen: (1) Interna arbetsprocesser samt (2) Balansen mellan formellt regelverk och informella normer som styrande för processernas utformning. Därtill lägger vi en tredje faktor som till viss del är extern till länsstyrelsens eget arbete men som också tydligt påverkar möjligheter och förutsättningar för tillsynsarbetet: (3) Kommunernas roll.

6.1 Val av fall

Syftet med denna del av studien är att skapa en närmare bild av de drivkrafter och överväganden som ligger bakom överlåtelse och återtagande av miljötillsyn på länsstyrelsenivå, samt att resonera kring skillnader och likheter i olika länsstyrelser tolkning och tillämpning av miljötillsynsförordningens regelverk. För att initiera en studie av detta slag har vi valt att fokusera den empiriska analysen kring en jämförelse av två länsstyrelser. Med utgångspunkt i den ovan redovisade kartläggningen av miljötillsynen i Sverige valdes två länsstyrelser med kraftigt skild överlåtelsegrad ut för närmare analys.

6.2 Länsstyrelsens hantering av processer för tillsynsöverlåtelse

En första aspekt av länsstyrelsernas arbete med överlåtelse av miljötillsyn handlar om utformningen av de processer som leder fram ett beslut om överlåtelse. Även om en traditionell, sekventiell modell, där beslutsprocessen löper genom ett antal klart avgränsade steg (problemidentifiering, beslut, implementering och uppfölj-

ning, se vidare: deLeon, 1999) knappast fångar komplexiteten i länsstyrelsernas arbete med miljötillsynsfrågor och därmed inte är direkt tillämplig, är ett processorienterat fokus en relevant utgångspunkt för jämförelser av ett antal orsaker. För det första påverkar utformningen av de interna arbetsprocesserna inom länsstyrelsen hur beslut i frågor som rör överlåtelse och återtagande av miljötillsyn faller ut. Vilka steg som tas under beredningen av ett ärende, vilka personer som är involverade i såväl beredning som beslut, samt vilka underlag som inhämtas kan sammantaget antas ha betydande bäring på utfall. För det andra finns goda skäl att anta att de bredare processer som omger arbetet med miljötillsyn på en länsstyrelse antingen direkt eller indirekt har en effekt också på kommunernas ambitionsnivå i fråga om att överta tillsyn och organisera sitt arbete, och därmed påverka såväl överlåtelsegrad som möjligheter till effektiv uppföljning och kontroll. För det tredje är organiseringen av de interna besluts- och arbetsprocesserna en aspekt som kan antas variera i betydande grad mellan länsstyrelser och därmed utgöra såväl en potentiell förklaring till att överlåtelsegraden tydligt varierar mellan olika län. Visserligen har länsstyrelsens arbete och organisation såväl generellt som med särskilt avseende på miljötillsynsfrågor att följa centrala (nationella) regleringar, men det kan icke desto mindre hållas för troligt att den interna organiseringen skiljer sig åt.

En icke-obetydlig mängd tidigare forskning (se exempelvis March & Olsen, 1989; Peters, 2000; Axelrod, 1984; North, 1990) har demonstrerat hur en organisations informella regler, det vill säga de traditioner, vanor, tolkningar och normer som är rådande inom organisationen och på ett automatiserat eller undermedvetet sätt förs vidare till nya medarbetare, har en betydande påverkan på arbetsprocessernas utformning. Eftersom dessa informella regler uppstår och vidmakthålls genom dynamiken inom en organisation, skiljer sig dessa också åt mellan organisationer vilket gör att balansen mellan formella och informella regler i processen potentiellt kan utgöra ytterligare en viktig förklaringsfaktor när skillnader i utfall mellan länsstyrelser ska förklaras. Arbetsprocessernas utformning, såväl med avseende på formell organisering som informella normer, utgör därmed en potentiellt central förklaringsfaktor. Detta inte bara eftersom processens utformning kan bidra till att förklara skillnader i utfall, det vill säga grad av överlåtelse miljötillsyn, mellan länsstyrelser. Också nyckelvärden som likabehandling, transparens och rättssäkerhet i såväl tillsyn, överlåtelse, och uppföljning/tillsynsvägledning påverkas av utformningen av de processer som omger och strukturerar länsstyrelsens arbete. Under de delar av intervjuerna som handlar om processerna inom länsstyrelsen fokuseras specifikt på (a) hur överlåtelseprocesser initieras, och av vem; (b) hur beslutsunderlag, framförallt rörande kommunernas förmåga att utöva tillsyn, inhämtas; (c) hur beslut om överlåtelse tas; samt (d) hur och i vilken form länsstyrelserna följer upp, kontrollerar och utvärderar ett till en kommun överlåtet tillsynsansvar. I samtliga av dessa aspekter ingår därutöver en analys av hur man på länsstyrelsen förhåller sig till det formella regelverket som preciseras av tillsynsförordningarna (SFS 1998:900 samt SFS 2011:13); i vilken grad man gör avsteg från detta till förmån för informellt grundade arbetsprocesser; samt den ytterst centrala frågan om hur man på länsstyrelsen tolkar olika faktorer som kan vara centrala för de beslut som fattas.

6.2.1 Processernas initiering

En viktig lärdom från intervjuerna, och en faktor som otvetydigt påverkar såväl rapportens övergripande slutsatser som den mer specifika analysen av processer, är att såväl länsstyrelse 1 som länsstyrelse 2 har mycket begränsade erfarenheter av såväl överlåtelse- som återtagandeärenden. Detta trots att de personer som intervjuats på länsstyrelserna enligt ovan är de som har den längsta och bredaste erfarenheten av dylika ärenden. Orsakerna till den begränsade erfarenheten skiljer sig emellertid åt mellan de studerade länsstyrelserna. På länsstyrelse 1 har de flesta möjliga objekten inom miljöfarlig verksamhet sedan länge varit föremål för kommunal tillsyn och det finns, enligt respondenterna, mycket få verksamheter kvar som överhuvudtaget är möjliga att överlåta till kommunerna: ”vi har överlåtit så pass mycket så det vi har kvar vill vi kanske ha kvar så att säga. Det är ju A-verksamheter, gruvor, massaindustrier” (R1a). De processer som länsstyrelse 1 framförallt är involverade i behandlar därmed snarare uppföljning, tillsynsvägledning samt revideringar eller uppdateringar av äldre överlåtelsebeslut för att införliva nya verksamheter i den redan beslutade kommunala tillsynen. Den höga överlåtelsegraden innebär också att initieringen av överlåtelseprocesser påverkas. Ett exempel på detta är att länsstyrelse 1 inte arbetar särdeles aktivt (eller alls) med att påverka kommunerna till att begära ytterligare tillsynsuppdrag⁵. De få fall av överlåtelsebegäranden gällande miljöfarliga verksamheter som inkommit till länsstyrelsen under 2000-talet har således till övervägande del varit självständiga kommunala initiativ.

I fråga om initiering av överlåtelseprocesser skiljer sig detta markant från länsstyrelse 2 som i nuläget har en relativt sett låg grad av överlåten miljötillsyn⁶ och av den anledningen istället bedriver ett aktivt arbete för att få kommunerna inom sitt län att inkomma med begäran om ytterligare överlåtelse av tillsyn. Arbete med att initiera överlåtelseprocesser bedrivs framförallt inom ramen för en formaliserad miljösamverkansorganisation som samlar såväl länsstyrelsen som länets kommuner.

”Vi har ju i [län] en miljösamverkan där vi agerar ganska mycket i våra kontakter med varandra i kommunen, så väldigt mycket av de här frågorna om vem som ska ha tillsyn över vad resonerar ju vi om i den konstellationen”. (R2a)

⁵ Ett viktigt undantag gäller vattenskyddsområden, där länsstyrelse 1 uppger att man arbetat aktivt med att få kommunerna att begära övertagande av denna tillsyn, framförallt eftersom man här anser att kommunerna besitter en bättre kunskap om de verksamheter som ligger i närheten av vattenskyddsområden och att det därför är både opraktiskt och bidrar till en lägre kvalitet om tillsynen fortsättningsvis skulle vara centraliserad till länsstyrelsenivå: ”Vår tillsyn över kommunala vattenskyddsområden har varit bristfällig kan man ju säga” (R1b). Länsstyrelse 1 hänvisar i detta till bestämmelserna i den nya tillsynsförordningen (SFS 2011:13), vilken anger att myndigheten vid prövning av överlåtelseärenden skall ta hänsyn till ”möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn” (20 § 1 kap. sjätte stycket).

⁶ Relevant att påpeka i sammanhanget är att företrädare för länsstyrelse 2 visserligen säger sig känna till att överlåtelsegraden i länet är relativt låg sett över landet som helhet, men de bedriver inget mer specifikt arbete för att utreda varför det förhåller sig på det sättet. Snarare verkar frågan om just överlåtelsegrad ta en ganska undanskymd plats i tillsynsavdelningens formella arbete.

"Och sen har vi ju genom den här miljösamverkan [...] en löpande dialog egentligen, vi jobbar med tillsynsgemensamma projekt tillsammans och vi gör ganska mycket ihop så att det är väldigt mycket dialogform med våra kommuner." (R2a)

Ambitionen att öka överlåtelsen av miljötillsyn är emellertid varken den enda, eller den dominerande, i dialogen med kommunerna. Istället bekräftar respondenterna på länsstyrelse 2, i stor likhet med länsstyrelse 1, att "det har mera handlat om att se över kanske hur det ser ut i den eller den kommunen än att driva frågan om nya objekt" (R2a). En betydande del av miljötillsynsarbetet i de två studerade länsstyrelserna handlar därmed om uppföljning och uppdatering av sedan tidigare fattade beslut, snarare än om att initiera nya överlåtelseprocesser.

6.2.2 Prövning och uppföljning av överlåtelsebeslut

För länsstyrelse 2 fyller emellertid miljösamverkan med kommunerna en annan central funktion i miljötillsyns- och överlåtelseprocessen. Under intervjuerna ombads också respondenterna att resonera kring hur länsstyrelsen hanterar besluts- och uppföljningsdelarna av överlåtelseprocessen, det vill säga hur de informerar sig om att kommunerna uppfyller de krav på operativa tillsynsmyndigheter som anges i såväl den gamla (SFS 1998:900) som den nya (SFS 2011:13) tillsynsförordningen, samt att inga jävssituationer i enlighet med 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (SFS 1991:900) föreligger. I detta sammanhang är det tydligt att den formaliserade miljösamverkansorganisationen som länsstyrelse 2 är en del av innebär att ett informationsutbyte och en dialog med kommunerna pågår kontinuerligt. Detta bidrar i sin tur starkt till att en god kännedom om kommunens förutsättningar och möjligheter finns hos länsstyrelsen, såväl före som under och efter den formella överlåtelseprocessen. I samma anda uttrycker respondenterna att den uppföljning av överlåtna objekt som länsstyrelsen företar, inklusive arbetet med tillsynsvägledning, är tydligt beroende av de relationer och den kunskap som miljösamverkan bidrar med: "Så relationsbyggandet med kommunerna är otroligt viktigt för det tror jag vi får tillbaka i god tillsyn också att det inte blir mycket konfrontation utan man hittar sätt att lösa" (R2a), och vidare att "man möter människor, man pratar, man förklarar, man bygger relationer som är värdefulla" (R2a). I och med att utbytet mellan länsstyrelsen och kommunerna är såväl relativt frekvent som formaliserat i en samverkansorganisation är det också, som ovan anades, svårt att identifiera en absolut startpunkt för överlåtelseprocessen som påföljande steg i besluts- och uppföljningsprocessen utgår ifrån i enlighet med en rationell-hierarkisk modell. Snarare framgår det av intervjuerna att länsstyrelsen kontinuerligt arbetar för att följa upp och därmed skaffa sig en överblick över dels kommunernas tillsynsarbete med redan överlåtna objekt, dels om de i tillsynsförordningen (SFS 2011:13) listade förutsättningarna som råder inom varje kommun. En begäran om överlåtelse av tillsyn markerar därmed inte processens egentliga startpunkt:

"Egentligen har processen börjat långt innan den där begäran kom in [...] vi har gjort upp vilka objekt det handlar om, vi har haft ett resonemang om hur det ser ut på resurssidan, vilka personer har ni och så där, man har en hygglig kännedom om hur folk jobbar och vilka de är. Så när det här kommer in så är det rätt många gånger bearbetat innan." (R2a)

Den löpande dialogen med kommunerna fyller också en viktig funktion efter det att en överlåtelse är beslutad och då länsstyrelsens roll övergår till att vara av en såväl tillsynsvägledande som, enligt vad som är reglerat i den nya miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13, 21 §), uppföljande och utvärderande art. Kommunkontakterna möjliggör för länsstyrelsen att fortgående informera sig om situationen runt om i länet, på ett tidigt stadium upptäcka och åtgärda brister i den kommunala organisationen eller arbetssättet samt, och något som vid flera tillfällen framhålls av respondenterna, identifiera kompetens- och vägledningsbehov hos kommunerna.

"Så vår medverkan i de här gruppkonstellationerna som finns inom [miljösamverkan], det är ju också egentligen en del i för oss att hålla koll på hur det fungerar på kommunerna - hur jobbar de och vilka avvägningar gör de." (R2b)

Vidare, efter ett fattat överlåtelsebeslut tar länsstyrelsens kontakt med kommunerna också formen av mer systematiska kontroller i form av såväl platsbesök som skriftlig egenrapportering av tillsynsarbetet som genomförs regelbundet, med ett par års mellanrum. I dessa utvärderingar av kommunernas miljötillsyn granskas inte enskilda ärenden eller beslut, utan snarare den kommunala organisationen, kompetensen och hur de generellt arbetar med miljötillsynsfrågor. Utvärderingarna, framförallt de som tar formen av platsbesök, är enligt respondenterna efterfrågade av de kommunala tjänstemännen.

Även i intervjuerna med länsstyrelse 1 framhålls att löpande, såväl informella som formella, kontakter mellan länsstyrelse och kommuner är centrala när överlåtelsebeslut ska fattas och uppföljningar eller översyner av tidigare beslut göras. Inte heller här kan processen för överlåtelse sägas ha någon identifierbar startpunkt, där en begäran om överlåtelse initierar en översyn av kommunernas kompetens och nämndsorganisation. Snarare menar man på länsstyrelsen att: "vi känner ju till kommunerna och det som är viktigt är ju resurs- och kompetens- och organisationsfrågan [...] och det har vi ganska bra koll på" (R1b). De löpande kontakterna mellan länsstyrelse och kommun är sedan 2000-talets början organiserade dels i form av tillsynsvägledardagar, där länsstyrelsen vid ett par tillfällen årligen samlar kommunala miljöinspektörer för att informera och diskutera kring aktuella ämnen inom miljötillsynsarbetet, dels i form av en formaliserad och regelbunden granskning av kommunernas tillsynsplaner, behovsutredningar, resurser och arbetsgång, likt den systematiska översyn av det kommunala tillsynsarbetet som företas i länsstyrelse 2.

"Vi har ju nu i början av 2000-talet då varit runt till kommunerna [...] och besökt alla nämnder ett antal gånger, tre vändor har det väl blivit till alla, då vi har tagit upp det här med tillsynsvägledning och granskning av deras arbete så att säga." (R1a)

För att ytterligare effektivisera arbetet med tillsynsvägledning organiserar också länsstyrelse 1 kommunala representanter från olika geografiska områden i länet i ett tillsynsråd. Detta råd har till uppgift att vara ett stöd i länsstyrelsens vägledning genom att utgöra dels ytterligare en arena för fördjupade diskussioner kring miljö- tillsyn och utveckling av råd och riktlinjer för kommunernas tillsynsarbete, dels en arbetsgrupp för att planera och genomföra länsövergripande fortbildningsprojekt.

Företrädare för båda studerade länsstyrelser framhåller här att processen kring överlåtelse av miljötillsyn till stora delar löper kontinuerligt, med såväl löpande informella kontakter och mer formellt organiserade diskussionsträffar. De kunskaper om och den insyn i kommunernas förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn som handläggarna har att luta sig mot vid beredningen av tillsynsärenden inhämtas därmed inte unikt för varje ny begäran, utan är snarare av det slaget som redan finns på länsstyrelsens tillsynsavdelning. Inte heller är processen som leder fram till ett överlåtelsebeslut formaliserad i den mening att länsstyrelsen använder sig av en checklista eller handbok som styr arbetet. Den informella karaktären på länsstyrelsernas överlåtelse och uppföljningsprocesser innebär emellertid att beredningen av överlåtelseärenden skiljer sig såväl över tid som mellan kommuner och ärenden. Däremot, framhåller respondenterna från de två länsstyrelserna, har de organiserade dialogerna med kommunerna bidragit till en likriktning i kommunernas tillsynsarbete över tid, framförallt i och med att kompetensen i små och därmed relativt resurssvaga kommuner har ökat.

"Det har varit stor skillnad men skillnaden har blivit mindre under den här tioårsperioden. De resursstarka kommunerna [...] de hade ju ganska bra underlag redan för tio år sedan, medan vissa kommuner inte hade så jättebra kännedom om de här kraven på register och behovsutredning och plan och sådant där." (R1b)

"Vi tycker ju det [att kommunerna blivit mer likriktade i sitt arbete]. Det är en del frågor som har varit rätt knöliga [...] och där har ju vi inom ramen för det här samarbetet tagit fram någon form av, inte riktlinjer, men tolkningsmöjligheter så att man har dokument och policy som man kan stå bakom, som ska vara som stöd." (R2a)

Här är uppfattningen på båda länsstyrelser att den löpande dialogen och nätverks-träffarna med kommunföreträdare bidrar till att stötta framförallt de små kommunerna i sitt arbete, och därmed utgör ett viktigt led i att tillse att tillsynsarbetet inte tappar fart trots att rotationen på miljöinspektörer och handläggare är relativt stor i mindre kommuner.

"Har man mycket nytt folk så tappar man lite fart, så är det ju. Då blir den här anledningen ännu viktigare med de grupper som ses så att man vet att det finns likartade situationer på andra kommuner, att man kan få hjälp av sina kollegor." (R2a)

"Mycket av det här sociala, det här mötandet och miljösamverkan gör ju att man har en känsla för hur de olika kommunerna fungerar och även hur olika de funkar, vissa frågor hanteras så där och så där och kanske behöver vi göra något gemensamt då för att länet inte ska framstå väldigt splittrat." (R2a)

Det är i detta sammanhang också relevant att påpeka att erfarenheten hos länsstyrelserna av återkallad tillsyn, initierad av att det vid översyner framkommit att kommunerna har brustit i antingen sin interna organisation eller i sina arbetsprocesser, är högst begränsad. Generellt framgår det av intervjuerna att i de fall som länsstyrelsens utvärdering av den kommunala tillsynen uppmärksammar brister hos kommunen leder detta väldigt sällan till ett återkallande. Snarare tenderar situationer där förutsättningarna för att bedriva tillsyn brister att initiera ett förstärkt stöd från länsstyrelsen, såväl i form av en ökad tillsynsvägledning, som i form av fortbildningsprojekt och framtagandet av länsgemensamma riktlinjer för hur arbetet

med miljötillsyn bör bedrivas. Enligt respondenterna vid länsstyrelse 2 har återkallelse av tillsyn endast aktualiserats vid ett tillfälle, och då med grund i en kommunal omorganisation som skapade en jävsituation enligt 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900) och därmed omöjliggjorde en fortsatt kommunal tillsyn. Samma bild ges av länsstyrelse 1, där ingen tillsyn har återkallats på grund av bristande kommunala förutsättningar. Vi ett tillfälle har emellertid tillsyn återtagits på grund av en jävssituation, och då på ett tämligen odramatiskt sätt.

”Ja, vi väckte ju frågorna då när bestämmelsen kom i kommunallagen [...]. Då när situationen var på det sättet, då gick vi ju ut och ställde frågan och pekade på de här jävsituationerna så att säga och då ändrade ju alla kommuner sina organisationer utom en [...] och då avstod de den här tillsynen i princip, de lämnade tillbaka tillsynen till oss för att slippa ändra sin organisation.” (R1a)

6.2.3 Formell beslutsordning

Vad gäller de formella besluten som fattas i överlåtelseärenden skiljer sig ordningen mellan de två här studerade länsstyrelserna. På länsstyrelse 1 fattas besluten av länsledningen, det vill säga av landshövding eller i vissa fall länsråd. Tjänstemän från tillsynsavdelningen agerar föredragande vid beslutsmötet och enligt respondenterna följer besluten utan undantag tjänstemannaförslaget, eftersom: ”föredraganden har ju bredden och kunskapen och insikten” (R1b). Orsaken till att beslut kring överlåtelse av tillsyn fattas på högsta nivå anges vara att utfallet av dessa påverkar de ekonomiska och personella resurserna på länsstyrelsen och att länsledningen därför har ett intresse av frågorna. Denna ordning skiljer sig tydligt från länsstyrelse 2, där beslut i överlåtelsefrågor istället tas på enhetsnivå. Här blir länsledningen informerad om kommande beslut men har i regel inga synpunkter på enskilda ärenden. Dock medger respondenterna från länsstyrelse 2 att länsledningen har en tydlig ståndpunkt i fråga om nivån på överlåtna objekt, också här kopplad till resurser: ”Jag vet ju att ledningen tycker ofta att det är bra att vi överlåter tillsynen med tanke på hur arbetssituationen för oss ser ut” (R2a). Det kan därmed, i detta sammanhang, antas att länsstyrelsernas skilda ambitioner när det gäller att driva på ett ökat kommunalt tillsynsövertagande, vilka naturligtvis har sina orsaker i andelen redan överlåtna objekt, också är en internt uttalad ståndpunkt hos respektive länsledning. När det gäller länsstyrelse 2 verkar drivkrafterna bakom viljan hos länsledningen att i ökad omfattning överlåta tillsynen vara av personalpolitisk och indirekt av ekonomisk natur. Det är troligt att länsstyrelse 2, i likhet med länsstyrelse 1, är ovilliga att överlåta verksamheter med omfattande miljöpåverkan dels på grund av kravet i miljötillsynsförordningen gällande tillsynsobjektets miljöpåverkan men också därför att tillsynen av dessa objekt troligen är viktiga ur kompetenssynpunkt. Men man verkar i dagsläget anse att man har mer än tillräcklig omfattning på den egna operativa tillsynen för att man ska behöva ta hänsyn till det egna kompetensbehovet vid överlåtelse av tillsyn när det gäller verksamheter med mindre omfattande miljöpåverkan.

Vidare sätter denna skillnad i formell beslutsordning fokus också på en annan central aspekt av besluts- och implementeringsprocesser. Eftersom beslut i överlåtelseärenden på länsstyrelse 1 i praktiken tas av länsledningen och inte, som är fallet på länsstyrelse 2, av de tjänstemän på tillsynsavdelningen som har regelbundna kontakter med såväl verksamhetsutövare som kommunala miljöinspektörer kan det

också antas att dessa beslut är mer skyddade från såväl informella processer som interna tolkningar av regelverk som blir vanligt när implementering av policy flyttas ut i myndighetsorganisationen (se vidare exempelvis Lipsky, 1980).

6.2.4 Betydelse av ny miljötillsynsförordning

Slutligen tillfrågades respondenterna också om, och i sådana fall hur, den nya tillsynsförordningen (SFS 2011:13) har påverkat utformningen av överlåtelse- och tillsynsvägledningsprocesserna på länsstyrelsen. Sammantaget framgår det av intervjuvärderna att de mer preciserade bestämmelserna i den nya tillsynsförordningen till stora delar följer den praxis som redan tidigare funnits implementerad på länsstyrelserna. Detta gäller framförallt bestämmelserna i 1 kap. 20 § 5-7 stycket, där länsstyrelsen nu har att ta ställning till myndighetens egna förutsättningar att fortsättningsvis bedriva såväl effektiv tillsyn som tillsynsvägledning. Detta, menar respondenterna, har också tidigare ingått i de resonemang som förts inför ett överlåtelsebeslut men har i och med formaliseringen i förordningstext inneburit en lättnad i och med att denna typ av överväganden nu också utgör giltiga beslutsunderlag. I praktiken innebär det att resonemangen kring överlåtelsebeslut nu också får innefatta en avvägning mellan att överlåta objekt till kommun och att behålla tillsynskompetens internt på länsstyrelsen, vilket indirekt innebär att effektiviteten i miljöskyddet potentiellt blir högre då länsstyrelsen tillåts ta hänsyn också till sina egna resurser vid beslut.

"Nog har vi fuskat lite och tänkt så innan, men nu är det mer okej att göra det så på det sättet känns det ju bättre." (R2a)

"Ja, det känns väl som att i princip så har vi väl funderat i de här banorna." (R1a)

"Vi har nog fört det resonemanget förut också, men det har ju inte blivit mindre över tiden i takt med att resurserna över tid har begränsats." (R2a)

Därtill framhåller länsstyrelse 2 också att den nya förordningens mer preciserade förutsättningskrav också har skärpt länsstyrelsen prövning av kommunernas egen kompetens inför överlåtelsebeslut. För länsstyrelse 1 är detta mer en hypotetisk fråga eftersom ingen begäran om överlåtelse av tillsyn har behandlats inom ramen för den nya förordningen.

"Ja, man kan väl säga att vi tittar mera nu på resurssidan och behovsutredning, kompetens och liknande så att man lever upp till det här kravet. Tidigare har vi nog mer tittat på vilka objekt som är lämpliga för kommunal tillsyn och förutsatt att kommunerna har det som krävs så att säga. Men nu tittar vi mer objektivt på hur det egentligen ser ut i den här kommunen, har dem en rimlig möjlighet att klara det." (R2a)

6.3 Kommunernas roll

En extern faktor som vid samtliga intervjuer med länsstyrelseföreträdare framkommer som central för överlåtelsegraden inom ett län är viljan bland länets kommuner att överta, och sedermera också begära övertagande av, tillsyn. Enligt såväl den gamla (SFS 1998:900) som den nya miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) krävs en av kommunfullmäktige beslutad begäran för att en formell överlåtelsepro-

cess ska initieras. Detta innebär att länsstyrelserna bara till viss grad, exempelvis genom att aktivt informera om och driva på kommunerna att begära överlåtelse, kan styra över sin egen överlåtelseprocess. Framförallt kan länsstyrelsen inte självständigt avgöra på vilken nivå tillsynen ska ske. Eftersom rapportens syfte inte är att närmare studera hur kommunerna själva ser på frågan om överlåtelse, utan snarare att belysa de länsvisa skillnader som kan utgöra förklaringar till den varierande överlåtelsegraden, närmas frågan om kommunernas roll istället från ett länsstyrelseperspektiv: hur ser länsstyrelsen på kommunernas roll i processen och för utfallet? I vilken grad uppfattar man att kommunerna vill och har erforderlig kompetens för att överta tillsyn? Och vad uppfattar man som de bakomliggande orsakerna till att en kommun väljer att begära (eller inte begära) överlåtelse av miljötillsyn?

Som framgått ovan har kommunernas intresse för övertagande av miljötillsyn inom länsstyrelse 2 varit relativt lågt, vilket också illustreras av den låga överlåtelsegraden i länet. Trots en löpande dialog med kommunerna inom ramen för miljösamverkansorganisationen, där länsstyrelse 2 uttrycker att de såväl resonerar om vilka objekt som skulle kunna vara lämpliga för kommunerna att överta, där de utbyter råd och erfarenheter kring miljötillsyn, och där de bistår med praktiska hjälpmedel (exempelvis förslag på hur en begäran om överlåtelse kan utformas för att täcka in de viktiga aspekterna), Enligt länsstyrelsens företrädare har kommunerna i regel den erforderliga kompetensen för att klara av att sköta tillsynen av framförallt B-verksamheter på ett tillfredsställande sätt, men ”det har inte funnits något sug efter det [övertagande av tillsyn] mer än så att vi har pratat med kommunen och sagt att skulle inte ni kunna ta det här, det borde ni kunna klara.” (R2a), vilken kommunerna i vissa fall, om än motvilligt, gått med på. Genomgående i intervjun med länsstyrelse 2 står det klart att den låga överlåtelsegraden i länet inte kan hänföras till att länsstyrelsen självt inte aktivt arbetar med detta, snarare tvärtom, utan till ett tydligt ointresse från kommunerna i denna fråga.

”Kommunerna har inte kastat sig över de här objekten och sagt att vi vill ta över väldigt mycket tillsyn, utan där har man nog rätt stillsamt suttit och funderat lite och sen har vi resonerat och så har vi kommit fram till det.” (R2a)

”Nej, men det har faktiskt inte varit något sug alls efter att ta över tillsyn i [län] på senare år, det är inte alls något drag.” (R2a)

På frågan varför kommunerna i länet ställer sig tvekande till övertagande av tillsyn presenterar respondenterna ett antal möjliga förklaringar, där frågan om de kommunala resurserna står i centrum. Att överta en tillsynsuppgift kräver såväl ekonomiska resurser som personell kompetens, och trots att en övertagen tillsyn också innebär att resurser i form av tillsynsavgifter tillförs kommunen är detta i många fall inte tillräckligt för att täcka kostnaderna. Framförallt inte i de fall där kommunen inte sedan tidigare har övertagit tillsynsansvaret för en uppsättning objekt och nya tillsynsobjekt därmed bidrar till budgeten på ett positivt sätt, utan att samtidigt kräva storskaliga investeringar i ny personal. Resursaspekten kan därmed förklara bilden i länet där ett antal stora och relativt sett resursstarka kommuner har övertagit tillsyn i hög grad, medan små och resurssvaga kommuner inte övertagit någon tillsyn alls. I stora kommuner kan ett ökat inflöde av tillsynsavgifter bidra till att

delfinansiera fler tjänster och öka kompetensen inom den kommunala organisationen. I små kommuner innebär en övertagen tillsyn oftast såväl en ansträngning av den kommunala budgeten som ett aktualiserade av problemet att locka till sig relevant kompetens.

"Jag har en känsla av att kommunen gärna vill ha tillsynen om de har resurser att fixa det och kunskap och sådant där." (R1a)

"De tycker väl inte att de har resurser till det, avgifterna täcker ju inte helt och hållet och då har de ju inte riktigt tyckt att det är möjligt helt enkelt att klara av det." (R2a)

En ytterligare möjlig förklaring till den bland kommunerna varierande viljan att överta miljötillsyn drar i likhet med ovan på skillnaderna mellan stora och små kommuner. I stora kommuner, där det redan finns en relativt omfattande tillsynsorganisation på plats är den kommunala ambitionen att överta tillsyn avhängig vilja hos inspektörerna på miljökontoret att få mer stimulerande arbetsuppgifter, mer resurser, och fler medarbetare. Dessa ambitioner i kombination med att stora kommuner i regel tycks ha en större vilja till självständighet och självkontroll gentemot länsstyrelsen anges av respondenterna som en tänkbar faktor i sammanhanget.

7 Diskussion och slutsatser

7.1 Vad har överlåtits och i vilken omfattning?

Även om det genom denna studie inte varit möjligt att ge en fullständig bild över hur dagsläget ser ut gällande överlåtande och återtagande av tillsyn enligt miljöbalken kan resultaten anses fullt tillräckliga för att svara mot studiens syfte, det vill säga att kvantitativt belysa omfattningen av länsstyrelsernas överlåtelse och återtagande av miljötillsyn till kommunala nämnder samt initiera en studie av de drivkrafter och överväganden som ligger bakom överlåtelse och återtagande av miljötillsyn.

Den kvantitativa kartläggning som genomförts tillsammans med de mer kvalitativa fallstudierna ger en relativt tydlig övergripande bild av situationen där landets länsstyrelser generellt är villiga att överlåta tillsyn inom samtliga tillsynsområden till kommunerna. Överlåtelse av tillsyn inom andra tillsynsområden än miljöfarlig verksamhet sker i relativt begränsad omfattning. De få överlåtelseärenden som kunnat identifieras inom dessa områden har skett inom områdena täkter, vattenskyddsområden, förorenade områden, stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § MB, vattenverksamhet och anmälan av samråd enligt 12 kap. 6 § MB. Ärendena är få inom samtliga av dessa områden och de som finns utgör undantag från den normala situationen. Utifrån de uppgifter som studien har fått tillgång till finns det ingen anledning att tro att den begränsade överlåtelsen av tillsynsobjekt är ett resultat av att länsstyrelserna skulle vara restriktiva av att låta kommunerna ta över tillsynsansvaret inom dessa områden. Det är snarare troligt att den låga överlåtelsegraden beror på brist på intresse från kommunernas sida. Det låga intresset beror i sin tur troligen på att tillsynsuppdragen inom dessa områden inte kan finansieras eller delfinansieras med hjälp av tillsynsavgifter. Teoretiskt är en finansiering genom avgifter möjlig men i praktiken är det svårt att ta ut avgifter för delar av denna typ av tillsyn.

Inom området miljöfarliga verksamheter råder den motsatta situationen. Här är överlåtelse av tillsynen den normala situationen inom stort sett samtliga branscher. Övergripande är tillsynen i nästan sju fall av tio överlåten till kommunal nämnd. De undantag från en hög överlåtelsegrad som kan identifieras kan förklaras med branschspecifika faktorer, företrädesvis omfattningen på verksamheternas miljöpåverkan. Branscher med hög andel stora industriella A-anläggningar som Utvinning av metallmalmer och Massa-, pappers- och pappersvarutillverkning uppvisar låg andel överlåtelser. Det bör dock noteras att överlåtelser förekommer även när det gäller A-anläggningar; en fjärdedel av landets A-anläggningar har kommunen som operativ tillsynsmyndighet. Att verksamheter är klassificerade som A-anläggningar utgör alltså inget hinder för överlåtelse i sig. Särskilt hög andel överlåtna verksamheter återfinns i de branscher där omfattningen av miljöpåverkan kan anses vara lägre. Även i branscher där verksamheter i hög utsträckning drivs av kommunerna, exempelvis Avloppsrening, avfallshantering, renhållning o.d., överlåts tillsyn i relativt hög utsträckning.

Trots att överlåtelse av tillsyn över miljöfarliga verksamheter generellt är mycket vanligt är variationerna stora i landet, från en situation där omkring en tredjedel av verksamheterna är överlåtna till kommunen (Jämtlands län) till ett läge där kommunerna tagit över i stort sett alla verksamheter som är möjliga att överlåta enligt gällande regelverk (t.ex. Hallands-, Uppsala- och Norrbottens län).

7.2 Omfattning av och orsaker till återtagande av tillsyn

Det är mycket sällan, i förhållande till överlåtelseärenden, som länsstyrelserna återtar tillsynsansvar. Det förekommer dock men i relativt liten omfattning. När tillsyn återtas verkar det i normala fall ske odramatisk i samförstånd mellan länsstyrelse och kommun. I vissa fall kan det till och med vara så att återtagande sker på kommunens begäran. En trolig orsak till den låga frekvensen av ärenden avseende återtagande av tillsyn har identifierats främst genom en av de intervjuer som genomförts. Representanterna för länsstyrelsen ifråga uppger att uppmärksammade brister i tillsynen snarare leder till mer stöd från länsstyrelsens sida än till återtagande. Länsstyrelsen uppger vidare att den räknar med vissa brister i tillsynen de första åren efter överlåtelse. Detsamma gäller i de fall då personal bytts ut eller organisationen på kommunen förändrats på ett sådant sätt att tillsynen påverkas negativt.

7.3 Orsaker till skillnader gällande överlåtelser

Varken de uppgifter och data som samlats in inom ramen för studien eller de svar som representanterna från de två länsstyrelserna gett ger i stort sett ingen anledning att tro att de observerade skillnaderna gällande graden av överlåtelse av miljöfarliga verksamheter beror på skillnader mellan länsstyrelserna gällande interna processer och rutiner. Generellt kan det istället konstateras utifrån studiens resultat att skillnaderna mellan länsstyrelserna är betydligt mindre än de stora likheterna. Trots att studien har fokuserat på överlåtelse och återtagande av tillsyn utifrån ett läns- perspektiv är tydligt att graden av överlåtelse avgörs till övervägande del av kommunernas vilja att överta tillsynen. De intervjusvar som erhållits ger en tydlig bild över att så är fallet och den slutsatsen stärks dessutom av den insamlade statistiken som visar att de är vanligt att vissa (ofta stora) kommuner tar över i stort sett all tillsyn över miljöfarliga verksamheter medan den likaså är vanligt att vissa (ofta små) kommuner inte tar över någon tillsyn alls eller mycket lite. Troligen är det så att större kommuner som har ett miljökontor med relativt hög samlad kompetens tar över så mycket de bara får (stordriftsfördelar). Vidare finns det skäl att tro att små och i viss mån mellanstora kommuner oftast tycker sig sakna resurser för att själv bedriva tillsyn, och inser att kostnader såväl som arbetsinsatser kommer att öka vid övertagande av tillsyn. Kommunernas storlek är dock troligen inte den enda förklaringen till varför vi ser så stora skillnader mellan kommunerna såväl som länen. Skillnaderna har mest troligt sin förklaring i andra faktorer såsom exempelvis politisk vilja, miljöengagemang, näringslivsklimat etc. Mera exakta svar på orsaker till skillnader gällande övertagande av tillsyn måste dock sökas på kommunal nivå.

7.4 Formell/Informell process

Det framkommer genom de två fallstudierna att tillsynsarbetet långt ifrån alltid är så formellt till sin natur som det många gånger ter sig när man exempelvis läser gällande regelverk. I praktiken arbetar länsstyrelserna aktivt tillsammans med kommunerna i tillsynsärenden. Kommunernas inspektörer driver ibland på och vill gärna ha ett omfattande stöd av länsstyrelsen, dels för att kompetensen där ibland är högre, dels som ett led i spelet mellan politiker (som styr budgetanslag) och inspektörer på miljökontoret. Generellt tas också till stor del informella kontakter länsstyrelsen och kommunerna emellan som komplement till organiserade dialogmöten som sker löpande över året. Utöver dessa forum och kontakter är det vanligt att kommunerna organiserar sig i olika typer av konstellationer, exempelvis efter kommunstorlek eller på grund av att man ligger nära varandra geografiskt. Kontakterna kommunerna emellan borde rimligen ha en positiv effekt på likriktningen av den kommunala tillsynen. Som ett resultat av de informella kontakterna mellan länsstyrelsen och kommunerna och dialogmöten får länsstyrelsen i regel god kännedom om situationen i kommunerna. Den kunskap som länsstyrelsen därigenom erhåller utgör en god grund för överlåtelsebeslut samt utgör även en central del i uppföljningen av överlåtelsebeslut. Dessa mer informella kontakter och dialogmötet ersätter dock inte helt mer formaliserade kontroller som också används.

7.5 Påverkan av den nya miljötillsynsförordningen

En jämförelse mellan den gamla och den nya miljötillsynsförordningen när det gäller specifikt överlåtelse och återtagande av tillsyn ger att den gamla förordningen var mer öppen för tolkning i den meningen att länsstyrelsen själv i större utsträckning har kunnat avgöra hur arbetet ska bedrivas och hur bestämmelser ska tolkas. Den nya förordningen är mer specifik och ger länsstyrelsen bättre stöd i sitt beslutsfattande. De erhållna intervju svaren visar att man redan före den nya förordningen i praktiken arbetade i stort sett i enlighet med de mer preciserade bestämmelserna som senare introducerades i den nya tillsynsförordningen. I praktiken verkar alltså den nya förordningens utökade faktorer att ta hänsyn till vid överlåtelse och återtagande av tillsyn vara en anpassning till praxis, vilket inneburit en lättnad för länsstyrelserna i och med att vissa överväganden nu också utgör giltiga beslutsunderlag. Dessa resultat och resonemang leder därför med relativt stor sannolikhet inte till att länsstyrelserna i särskilt stor utsträckning behöver ändra sitt arbetssätt i och med den nya förordningen. I det uppdrag som föranledde denna rapport ingick initialt att ta fram förslag för hur länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelser för överlåtande och återtagande av tillsyn kan utvecklas och förbättras. Eftersom den nya förordningen verkar vara en relativt bra anpassning till praxis samtidigt som skillnader gällande graden av överlåtelse av tillsyn troligen inte i särskilt stor utsträckning beror på länsstyrelsernas bedömningar har det varit svårt att ta fram några konkreta förbättringsförslag.

Vidare kännetecknas arbetet med överlåtelse av tillsyn av spårbindenhet eftersom beslut tagna 15-20 år tillbaka i tiden har stor betydelse för situationen på länsstyrelserna idag. Fattade beslut omprövas inte i så stor utsträckning utan uppdateras snarare för att reflektera nya situationer. I län där mycket är överlåtet sedan tidigare

är detta den stora uppgiften. Eftersom återtagande praktiseras väldigt sällan så kommer framförallt tillsynsvägledningen i fokus.

7.6 Fortsatta studier

Som fastslagits ovan är det troligt att skillnaderna mellan kommunerna och därmed också länen gällande graden av överlåtelse av tillsyn troligen inte till särskilt stor omfattning beror på skillnader i bedömningar på länsnivå. Skillnaderna har istället mest troligt sin förklaring i kommunspecifika faktorer vilket gör att mer specifika svar på orsaker till skillnader gällande övertagande av tillsyn står att finna hos landets kommuner. Fortsatta fallstudier på kommunal nivå skulle kunna bidra till att finna svar. Men eftersom man då troligen enbart kan täcka några få av landets 290 kommuner är det långtifrån säkert att man kommer att kunna generalisera utifrån de funna resultaten. Ett möjligt och troligen mycket bra komplement skulle kunna vara att genomföra en statistisk multipel regressionsanalys där man gör ett försök att väga in påverkan av faktor som exempelvis kommunernas ekonomi, utbildningsnivå, politiskt styre, näringslivsklimat, miljöengagemang, samordnad kommunal nämnd etc. och se hur sådana faktorer påverkar omfattningen av tillsynsöverlåtelse.

8 Källförteckning

Agrawal, A & E. Ostrom (2001). Collective Action, Property Rights, and Decentralization in Resource Use in India and Nepal. *Politics & Society*, 29(4): 485-514.

Andersson, K. & E. Ostrom (2008). Analyzing Decentralized Natural Resource Governance from a Polycentric Perspective. *Policy Sciences* 41(1): 1-23.

Axelrod, R. (1986). An Evolutionary Approach to Norms. *American Political Science Review*, 80(4): 1095-1111.

Bache, I & M. Flinders (2004). *Multi-Level Governance*. Oxford University Press, Oxford.

Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *The Journal of Economic Perspectives*, 16(4): 185-205.

deLeon, P. (1999). The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going? In P. A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*, pp.19-34, Westview Press, Boulder, CO.

ESO (2000). Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen, Ds 2000:67. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet, Stockholm.

Hooghe, L. & G. Marks (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97(2): 233-243.

Johansson, V. (2006). *Tillsyn och effektivitet. Statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. Borea, Umeå.

Karlander, E. & E. Nilsson (2012). *Tillsyn som ett juridiskt instrument: Tillsyn enligt miljöbalken samt utvärdering av tillsynsrådets miljösamverkan i Norrbotten*. Kandidatuppsats, Luleå tekniska universitet.

Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press, Cambridge.

SFS (1991:900). *Kommunallag*.

Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage, New York.

Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund.

Lundqvist, L. J. (2004). *Sweden and ecological governance: Straddling the fence*. Manchester University Press, Manchester.

- March, J. G. & J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. Free Press, New York.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press, Princeton.
- Peters, G. B. (1986). *American Public Policy: Promise and Performance* (2nd edition). Chatham House Publishers Inc, Chatham, N. J.
- Peters, G. B. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. Continuum, London.
- Pressman, J. L. & A. Wildavsky (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes. The Oakland Project*. University of California Press, Los Angeles.
- SFS (1998:808). Miljöbalk.
- SFS (1998:900). Förordning om tillsyn enligt miljöbalken.
- SFS (2011:13). Miljötillsynsförordning.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behaviour. A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations* (4th edition). Free Press, New York.
- SOU (2002:14). Statlig tillsyn - Granskning på medborgarnas uppdrag. Statens offentliga utredningar, Justitiedepartementet, Delbetänkande från Tillsynsutredningen.
- Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*. Statskontoret, Stockholm.
- Westerlund, S. (1997) *En hållbar rättsordning – rättsvetenskapliga paradigmer och tankevärdor*. Iustus Förlag, Uppsala.

Bilaga 1

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I BLEKINGE LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Karlshamn	33	9	23	1	71,9
Karlskrona	38	1	31	6	96,9
Olofström	10	2	8	0	80,0
Ronneby	24	19	3	2	13,6
Sölvesborg	49	0	49	0	100
Totalt länet	154	31	114	9	78,6

Bilaga 2

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I DALARNAS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Avesta	17	6	11	0	64,7
Borlänge	21	8	13	0	61,9
Falun	26	5	21	0	80,8
Gagnef	8	0	8	0	100
Hedemora	14	4	10	0	71,4
Leksand	12	0	12	0	100
Ludvika	17	5	12	0	70,6
Malung-sälen	14	1	13	0	92,9
Mora	26	3	23	0	88,5
Orsa	4	0	4	0	100
Rättvik	10	10	0	0	0
Smedjebacken	12	3	9	0	75
Säter	6	0	6	0	100
Vansbro	10	10	0	0	0
Älvdalen	12	3	8	1	72,7
Totalt länet	209	58	150	1	72,1

Bilaga 3

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I GOTLANDS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Gotland	92	5	83	4	94,3

Bilaga 4

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I GÄVLEBORGS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Bollnäs	17	17	0	0	0
Gävle	62	13	47	2	78,3
Hofors	9	3	6	0	66,7
Hudiksvall	29	1	28	0	96,6
Ljusdal	22	1	20	1	95,2
Nordanstig	10	0	10	0	100
Ockelbo	3	1	2	0	66,7
Ovanåker	17	11	6	0	35,3
Sandviken	14	2	12	0	85,7
Söderhamn	27	6	21	0	77,8
Totalt länet	210	55	152	3	73,4

Bilaga 5

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I HALLANDS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Falkenberg	54	1	53	0	98,1
Halmstad	86	7	79	0	91,9
Hylte	12	2	10	0	83,3
Kungsbacka	21	0	21	0	100
Laholm	40	0	40	0	100
Varberg	50	3	47	0	94,0
Totalt länet	263	13	250	0	95,1

Bilaga 6

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I JÄMTLANDS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Berg	6	0	6	0	100
Bräcke	8	8	0	0	0
Härjedalen	16	16	0	0	0
Krokom	15	15	0	0	0
Ragunda	13	13	0	0	0
Strömsund	13	1	12	0	92,3
Åre	10	10	0	0	0
Östersund	31	12	19	0	61,3
Totalt länet	112	75	37	0	33,0

Bilaga 7

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I JÖNKÖPINGS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Aneby	5	2	3	0	60,0
Eksjö	27	19	7	1	26,9
Gislaved	40	25	15	0	37,5
Gnosjö	31	29	2	0	6,5
Habo	7	3	4	0	57,1
Jönköping	59	42	17	0	28,8
Mullsjö	4	1	3	0	75,0
Nässjö	27	22	5	0	18,5
Sävsjö	11	11	0	0	0
Tranås	19	2	17	0	89,5
Vaggeryd	22	3	18	1	85,7
Vetlanda	36	13	23	0	63,9
Värnamo	50	9	41	0	82,0
Totalt länet	338	181	155	2	46,1

Bilaga 8

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I KALMAR LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Borgholm	15	2	13	0	86,7
Emmaboda	16	3	13	0	81,2
Hultsfred	19	4	15	0	78,9
Högsby	5	5	0	0	0
Kalmar	59	4	54	1	93,1
Mönsterås	18	4	14	0	77,8
Mörbylånga	20	4	15	1	78,9
Nybro	18	0	18	0	100
Oskarshamn	23	5	18	0	78,3
Torsås	9	1	8	0	88,9
Vimmerby	22	21	1	0	4,5
Västervik	41	1	40	0	97,6
Totalt länet	265	54	209	2	79,5

Bilaga 9

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I KRONOBERGS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Alvesta	23	3	20	0	87,0
Lessebo	14	14	0	0	0
Ljungby	23	0	23	0	100
Markaryd	14	1	13	0	92,9
Tingsryd	17	17	0	0	0
Uppvidinge	22	22	0	0	0
Växjö	27	2	25	0	92,6
Älmhult	15	8	7	0	46,7
Totalt länet	155	67	88	0	56,8

Bilaga 10

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I NORRBOTTENS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Arjeplog	5	2	3	0	60,0
Arvidsjaur	6	1	3	2	75,0
Boden	14	0	10	4	100
Gällivare	11	3	8	0	72,7
Haparanda	3	0	3	0	100
Jokkmokk	6	0	6	0	100
Kalix	18	1	15	2	93,8
Kiruna	20	4	14	2	77,8
Luleå	47	7	38	2	84,4
Pajala	8	0	8	0	100
Piteå	33	3	29	1	90,6
Älvsbyn	3	0	3	0	100
Övertorneå	3	2	1	0	33,3
Övertorneå	5	4	1	0	20,0
Totalt länet	182	27	142	13	84,0

Bilaga 11

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I SKÅNE LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Bjuv	9	9	0	0	0
Bromölla	14	3	11	0	78,6
Burlöv	4	0	4	0	100
Båstad	6	6	0	0	0
Eslöv	42	3	39	0	92,9
Helsingborg	71	19	52	0	73,2
Hässleholm	39	1	38	0	97,4
Höganäs	17	15	2	0	11,8
Hörby	9	6	3	0	33,3
Höör	10	0	10	0	100
Klippan	12	11	1	0	8,3
Kristianstad	88	3	85	0	96,6
Kävlinge	17	17	0	0	0
Landskrona	44	16	28	0	63,6
Lomma	6	6	0	0	0
Lund	41	2	39	0	95,1
Malmö	86	6	80	0	93,0
Osby	11	8	3	0	27,3
Perstorp	32	32	0	0	0
Simrishamn	39	17	22	0	56,4
Sjöbo	19	11	8	0	42,1
Skurup	6	4	2	0	33,3
Staffanstorps	7	7	0	0	0
Svalöv	15	10	5	0	33,3
Svedala	10	10	0	0	0
Tomelilla	28	11	17	0	60,7
Trelleborg	25	22	3	0	12
Vellinge	4	4	0	0	0
Ystad	25	25	0	0	0
Åstorp	12	12	0	0	0
Ängelholm	16	1	15	0	93,8
Örkelljunga	11	8	3	0	27,3
Östra Göinge	17	17	0	0	0
Totalt länet	792	322	470	0	59,3

Bilaga 12

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I STOCKHOLMS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Botkyrka	12	0	12	0	100
Danderyd	2	0	2	0	100
Ekerö	9	9	0	0	0
Haninge	18	10	0	8	0
Huddinge	14	1	13	0	92,9
Järfälla	12	0	12	0	100
Lidingö	3	3	0	0	0
Nacka	11	0	11	0	100
Norrtälje	37	31	1	5	3,1
Nykvarn	1	1	0	0	0
Nynäshamn	7	2	5	0	71,4
Salem	1	0	0	1	-
Sigtuna	13	4	8	1	66,7
Sollentuna	7	1	6	0	85,7
Solna	14	14	0	0	0
Stockholm	84	0	84	0	100
Sundbyberg	1	1	0	0	0
Södertälje	22	0	22	0	100
Tyresö	3	0	3	0	100
Täby	11	11	0	0	0
Upplands Väsby	9	0	9	0	100
Upplands-Bro	8	1	6	1	85,7
Valentuna	5	5	0	0	0
Vaxholm	2	1	0	1	0
Värmdö	13	10	1	2	9,1
Österåker	7	0	7	0	100
Totalt länet	326	105	202	19	65,8

Bilaga 13

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I SÖDERMANLANDS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Eskilstuna	61	0	60	1	100
Flen	18	0	18	0	100
Gnesta	5	5	0	0	0
Katrineholm	29	1	28	0	96,6
Nyköping	32	10	22	0	68,8
Oxelösund	7	7	0	0	0
Strängnäs	19	0	18	1	100
Trosa	9	8	0	1	0
Vingåker	12	8	4	0	33,3
Totalt länet	192	39	150	3	79,4

Bilaga 14

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I UPPSALA LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Enköping	23	0	20	3	100
Heby	15	0	15	0	100
Håbo	9	0	9	0	100
Knivsta	5	0	5	0	100
Tierp	23	2	20	1	90,9
Uppsala	44	0	43	1	100
Älvkarleby	7	1	5	1	83,3
Östhammar	13	5	8	0	61,5
Totalt länet	139	8	125	6	94,0

Bilaga 15

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I VÄRMLANDS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Arvika	26	1	25	0	96,2
Eda	8	5	3	0	37,5
Filipstad	11	11	0	0	0
Forshaga	3	0	3	0	100
Grums	9	9	0	0	0
Hagfors	8	3	5	0	62,5
Hammarö	11	11	0	0	0
Karlstad	46	4	42	0	91,3
Kil	3	0	3	0	100
Kristinehamn	25	13	12	0	48,0
Munkfors	6	1	5	0	83,3
Storfors	9	8	1	0	11,1
Sunne	10	7	3	0	30
Säffle	18	2	16	0	88,9
Torsby	13	3	10	0	76,9
Årjäng	7	7	0	0	0
Totalt länet	213	85	128	0	60,1

Bilaga 16

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I VÄSTERBOTTENS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Bjurholm	3	1	2	0	66,7
Dorotea	10	0	10	0	100
Lycksele	20	4	16	0	80,0
Malå	13	11	2	0	15,4
Nordmaling	8	7	1	0	12,5
Norsjö	12	9	3	0	25,0
Robertsfors	8	6	2	0	25,0
Skellefteå	68	1	66	1	98,5
Sorsele	4	1	3	0	75,0
Storuman	15	4	11	0	73,3
Umeå	70	10	59	1	85,5
Vilhelmina	19	14	5	0	26,3
Vindeln	4	0	4	0	100
Vännäs	7	1	6	0	85,7
Åsele	4	4	0	0	0
Totalt länet	265	73	190	2	72,2

Bilaga 17

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I VÄSTERNORRLANDS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Härnösand	18	11	5	2	31,2
Kramfors	24	1	23	0	95,8
Sollefteå	16	11	4	1	26,7
Sundsvall	51	10	41	0	80,4
Timrå	17	4	13	0	76,5
Ånge	9	3	6	0	66,7
Örnsköldsvik	65	10	55	0	84,6
Totalt länet	200	50	147	3	74,6

Bilaga 18

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I VÄSTMANLANDS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Arboga	16	10	6	0	37,5
Fagersta	16	0	16	0	100
Hallstahammar	18	1	17	0	94,4
Kungsör	8	1	7	0	87,5
Köping	33	0	33	0	100
Norberg	4	0	4	0	100
Sala	13	0	13	0	100
Skinnskatteberg	4	4	0	0	0
Surahammar	14	5	9	0	64,3
Västerås	59	17	42	0	71,2
Totalt länet	185	38	147	0	79,5

Bilaga 19

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I VÄSTRA GÖTALANDS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Ale	18	5	13	0	72,2
Alingsås	17	1	16	0	94,1
Bengtsfors	12	12	0	0	0
Bollebygd	3	3	0	0	0
Borås	47	7	39	1	84,8
Dals-Ed	6	5	1	0	16,7
Essunga	6	6	0	0	0
Falköping	35	4	30	1	88,2
Färgelanda	8	5	3	0	37,5
Grästorps	6	3	3	0	50,0
Gullspång	12	4	8	0	66,7
Göteborg	147	33	109	5	76,8
Götene	17	6	11	0	64,7
Herrljunga	8	8	0	0	0
Hjo	14	1	13	0	92,9
Härryda	10	10	0	0	0
Karlsborg	11	5	0	6	0
Kungälv	11	5	6	0	54,5
Lerum	9	9	0	0	0
Lidköping	38	3	34	1	91,9
Lilla Edet	9	2	7	0	77,8
Lysekil	20	18	1	1	5,3
Mariestad	17	3	14	0	82,4
Mark	13	4	9	0	69,2
Mellerud	16	4	12	0	75,0
Munkedal	5	5	0	0	0
Mölnadal	16	7	9	0	56,2
Orust	11	5	6	0	54,5
Partille	13	13	0	0	0
Skara	20	10	10	0	50,0
Skövde	38	0	35	3	100
Sotenäs	12	10	2	0	16,7
Stenungsund	16	10	6	0	37,5
Strömstad	9	9	0	0	0
Svenljunga	7	5	2	0	28,6
Tanum	16	16	0	0	0
Tibro	7	7	0	0	0
Tidaholm	18	18	0	0	0
Tjörn	10	10	0	0	0
Tranemo	12	12	0	0	0
Trollhättan	17	8	9	0	52,9
Töreboda	14	14	0	0	0
Uddevalla	26	12	12	2	50,0
Ulricehamn	14	1	13	0	92,9
Vara	27	3	24	0	88,9
Vårgårda	9	2	7	0	77,8
Vänersborg	17	5	12	0	70,6
Åmål	11	3	8	0	72,7
Öckerö	4	4	0	0	0
Totalt länet	859	355	484	20	57,7

Bilaga 20

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I ÖREBRO LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlåtet (%)
Askersund	8	6	2	0	25,0
Degerfors	9	7	2	0	22,2
Hallsberg	14	3	11	0	78,6
Hällefors	10	4	6	0	60,0
Karlskoga	40	7	32	1	82,1
Kumla	13	6	7	0	53,8
Laxå	8	1	7	0	87,5
Lekeberg	7	0	7	0	100
Lindesberg	26	4	22	0	84,6
Ljusnarsberg	6	3	3	0	50,0
Nora	8	1	7	0	87,5
Örebro	48	0	47	1	100
Totalt länet	197	42	153	2	78,5

Bilaga 21

TILLSYNSANSVAR OCH ÖVERLÅTELSE GÄLLANDE MILJÖFARLIG VERKSAMHET I ÖSTERGÖTLANDS LÄN ÅR 2007

Kommun	Tot. verks.	Lst	Kommun	Generall.	Överlätet (%)
Boxholm	11	9	2	0	18,2
Finspång	15	15	0	0	0
Kinda	8	6	2	0	25,0
Linköping	44	6	37	1	86,0
Mjölby	33	15	18	0	54,5
Motala	20	6	13	1	68,4
Norrköping	76	19	57	0	75,0
Söderköping	6	6	0	0	0
Vadstena	20	20	0	0	0
Valdemarsvik	6	4	2	0	33,3
Ydre	4	1	3	0	75,0
Åtvidaberg	7	3	4	0	57,1
Ödeshög	5	5	0	0	0
Totalt länet	255	115	138	2	54,5

Överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn

Tillämpning av bestämmelser – Slutrapport

THOMAS ZOBEL & SIMON MATTI

Denna rapport behandlar bestämmelserna i miljöbalken (1998:808) och miljötillsynsförordningen (2011:13) om överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn. Rapportens syfte är att höja kunskapsnivån om hur dessa rättsliga instrument används av länsstyrelserna i praktiken.

Rapporten belyser omfattningen av länsstyrelsernas överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn samt vilka drivkrafter och överväganden som ligger bakom beslut om överlåtelse eller återtagande av sådan tillsyn. Det ingår även en bedömning om miljöbalkens och miljötillsynsförordningens bestämmelser tillämpas likvärdigt över landet.

RAPPORT 6559

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6559-1
ISSN 0282-7298

Rapporten uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författaren svarar själv för innehållet och anges vid referens till rapporten.



KUNSKAP DRIVER
MILJÖARBETET FRAMÅT

