

START-PM  
2019-11-18

## Nationell strategi för miljöbalkstillsynen 2022 - 2027 underlag för beslut om framtagande

Beställare: Tillsyns- och föreskriftsrådet

### Innehåll

<b>1.</b>	<b>PROBLEMBESKRIVNING/BAKGRUND</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>VAD?</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>TILL VEM?</b>	<b>3</b>
<b>4.</b>	<b>VARFÖR?</b>	<b>3</b>
<b>5.</b>	<b>BIDRAG TILL MÅL/FOKUS</b>	<b>4</b>
<b>6.</b>	<b>SAMRÅD OCH DIALOG</b>	<b>4</b>
<b>7.</b>	<b>GENOMFÖRANDEFORM</b>	<b>4</b>
<b>8.</b>	<b>TIDPLAN</b>	<b>6</b>
<b>9.</b>	<b>ÅTAGANDEN</b>	<b>7</b>

# 1. Problembeskrivning/bakgrund

Sveriges modell med en decentraliserad miljöbalkstillsyn, regional och lokal, innebär både fördelar och utmaningar. Det stora antalet inspektörer, ca 1750 årsarbetskrafter (år) på kommuner och ca 230 år på länsstyrelser, som bedriver tillsyn utgör ett viktigt verktyg för att kontrollera lagefterlevnad och ställa de krav på miljöhänsyn som behövs för att bidra till miljökvalitetsmålen. De 290 kommunerna och 21 länsstyrelserna behöver tillämpa lagstiftningen likvärdigt. En förutsättning för det är bl.a. gemensamma bedömningsgrunder, prioriteringar och kriterier på nationell nivå. Tillsynsmyndigheternas förutsättningar varierar också betydligt t.ex. när det gäller storlek och möjlighet till kompetensförsörjning.

I dagsläget saknas sammanhållen nationell styrning vilket lämnar stort utrymme att tolka och genomföra tillsynsuppdraget olika. Det lokala och regionala perspektivet har en självklar plats i tillsynen men avsaknad av ett nationellt perspektiv gör att de frågor som prioriteras i tillsynen varierar mer än vad regionala och lokala förhållanden motiverar. Detta leder till att tillsynen brister i effektivitet. Tillsyn som är särskilt angelägen utifrån ett nationellt miljö- eller hälsoproblem, eller indikationer på bristande regelefterlevnad, får inte sådant genomslag som är önskvärt för att effektivt bidra till att miljökvalitetsmålen nås.

Miljötillsynsutredningen, *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, SOU 2017:63, är den senaste i en rad av utredningar som lyfter behovet att tillsynsmyndigheterna, länsstyrelser och kommuner, får ett bättre nationellt stöd från de tillsynsvägläddande myndigheterna. Utredningen konstaterar att det finns en omfattande kritik mot hur de tillsynsvägläddande myndigheterna genomför sitt uppdrag. Myndigheternas omfattning och angreppssätt när det gäller samordningen av miljöbalkstillsynen varierar. De nationella myndigheterna förmedlar heller inte en gemensam bild av vad tillsynsmyndigheterna bör prioritera, hur tillsynen ska genomföras eller hur den ska följas upp och utvecklas. En ofta framförd synpunkt från t.ex. kommunerna är att det behövs nationella ställningstaganden om vad inriktningen på tillsynen bör vara och vad som ska anses utgöra en ”god” tillsyn. Ett av miljötillsynsutredningens förslag för att stärka tillsynen är ett framtagande av en nationell strategi för miljöbalkstillsynen, ett förslag som har fått ett mycket positivt mottagande i remissvaren.

Enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) ges de centrala myndigheterna ansvar att samordna och koordinera sin tillsynsvägläddning samt att samordna operativ tillsyn. En nationell strategi för miljöbalkstillsynen är ett sätt att fullgöra dessa uppdrag.

## 2. Vad?

En samlad nationell strategi för miljöbalkstillsynen omfattande perioden 2022 - 2027. Arbetet innefattar att efter halva perioden göra en översyn och uppdatering av strategin för att den ska vara aktuell och att uppföljningar och utvärderingar får genomslag.

Strategin föreslås löpa med cykler om 6 år men kan innehålla fokusområden som sträcker sig över tre-årsperioder. Tre år är cykeln för tillsynsvägledningsplanerna vilket ger bra förutsättningar för att harmonisera planerna med strategin. Eventuella insatser, ex. nationella tillsynsprojekt som planeras till följd av strategin kan ha valfri längd.

## 3. Till vem?

Den primära målgruppen för en nationell strategi för miljöbalkstillsynen är länsstyrelser, kommuner och försvarsinspektören för hälsa och miljö i egenskap av operativa tillsynsmyndigheter. Den gemensamt framtagna strategin utgör även underlag för de centrala myndigheter och länsstyrelserna, som tillsynsvägläddande myndigheter, i deras arbete att ta fram tillsynsvägläddningsinsatser som är angelägna. Samtliga miljöbalksmyndigheter som berörs av strategin har således ett ansvar att beakta strategin i planering av sin verksamhet.

Mer indirekt utgör verksamheter/åtgärder som är föremål för tillsyn en målgrupp då en strategi skapar transparens kring nationellt prioriterade kontrollområden.

## 4. Varför?

De huvudsakliga syftena med en nationell strategi för miljöbalkstillsynen är att;

- Utgöra en process som identifierar och lyfter fram kontrollområden, fokus och insatser som är av nationell prioritet
- Genom en samlad omvärldsbevakning tidigt kunna fånga upp kommande miljö- och hälsorisker och hot samt omsätta det till tillsynsinsatser
- Uppmärksamma när andra styrmedel än tillsyn behövs
- Bidra till en helhetssyn och samordning av den operativa miljöbalkstillsynen utifrån ett genomförande perspektiv
- Stärka myndighetssamverkan och informationsutbyte mellan miljöbalksmyndigheterna
- Underlätta tillsynsmyndigheternas planering av tillsyn
- Verka för att tillsynen bedrivs effektivare och får ett större genomslag
- Knyta ihop vägledning med genomförande
- Synliggöra vad som behöver följas upp och utvärderas

## 5. Bidrag till mål/fokus

De nationella miljökvalitetsmålen är utgångspunkt för Sveriges miljöarbete. Av miljöbalkens förarbete framgår att miljöbalken är avsedd att användas som verktyg för att nå miljömålen och att miljömålen skall tjäna som ledning när det gäller tolkningen av begreppet hållbar utveckling i miljöbalkens portalparagraf. Miljömålen är tillika Sveriges sätt att genomföra den ekologiska dimensionen av de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Tillsyn enligt miljöbalken är ett av flera verktyg för att vi ska kunna nå miljömålen samt av stor betydelse för att skapa följsamhet kring miljöbalkens regelverk. Underlag som kan tydliggöra inom vilka områden tillsynen kan bidra till att nå miljökvalitetsmålen är andra nationella mål med kopplingar till miljö och hälsa, regeringens prioriterade områden, Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering, Miljömålsrådets myndighetsgemensamma åtgärdslista, insatser avseende tillsyn som anges i Vattenförvaltningarnas åtgärdsprogram samt de centrala myndigheternas analyser när det gäller tillsyn inom myndighetens ansvarsområde. Till detta kan läggas tillsynsmyndigheternas lägesbild kring lagefterlevnad.

Tillsynsmyndigheternas uppdrag är att i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken. I avsaknad av nationell styrning och prioritering genom t.ex. en strategi för miljöbalkstillsynen har tillsynen sämre förutsättningar att vara det effektiva verktyg som det har potential att vara. Nationella prioriteringar och fokusområden utifrån ett operativt tillsynsperspektiv har stor betydelse för att tillsynen görs där den behövs mest och får störst genomslag.

## 6. Samråd och dialog

Från det att miljötillsynsutredningen lagt sitt förslag fram till idag har Tillsyns- och föreskriftsrådet arbetat med att undersöka och ta fram underlag som möjliggör ställningstaganden kring en nationell strategi för miljöbalkstillsynen. Rapporten från Tillsyns- och föreskriftsrådets förstudie "Nationell strategi för miljöbalkstillsynen - vad är det?" identifierar såväl avgränsningar som syfte och funktion med en strategi. Rapporten redogör också för hur samverkan och dialog har skett. Rapporten hanterar inte alla vägval som behöver göras innan strategin är klar. Det är dock rådets bedömning att det finns en stor samsyn kring behovet av en strategi och att den närmare utformningen av strategin bäst sker i samband med att strategin arbetas fram.

## 7. Genomförandeform

Ansvar för att ta fram och besluta om en nationell strategi för miljöbalkstillsynen delas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten och Kemikalieinspektionen. Naturvårdsverket ansvarar för samordning och uppdragsledning. Arbetet med att ta fram en strategi för miljöbalkstillsynen behöver bedrivas på två nivåer, dels genom en central gemensam samverkan och dels genom en samverkan inom olika tillsynsområden. De olika tillsynsområdena föreslås utgöra;

- tillsyn natur, artskydd och områdesskydd mm (Naturvårdsverket leder)
- tillsyn vattenverksamhet (Havs- och vattenmyndigheten leder)
- tillsyn miljöfarlig verksamhet (Naturvårdsverket leder)
- tillsyn förorenade områden (Naturvårdsverket leder)
- hälsoskyddstillsyn (Folkhälsomyndigheten leder)
- tillsyn jordbruk (Jordbruksverket leder)
- tillsyn kemikalier (Kemikalieinspektionen leder)
- tillsyn avfall (Naturvårdsverket leder)

Dessa tillsynsområden avspeglar merparten av den tillsyn som försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelser och kommuner utför. Flera av tillsynsområdena har överlapp med varandra och arbetet med strategin behöver ske koordinerat och resurseffektivt. Nedanstående genomförandeform föreslås.

#### Styrgrupp

Tillsyns- och forskriftsrådet utgör styrgrupp för den gemensamma arbetsgruppens arbete med att ta fram den nationella strategin för miljöbalkstillsynen. I händelse av att Tillsyns- och forskriftsrådet läggs ned utgörs styrgruppen av representanter, på chefsnivå, från samtliga myndigheter som idag ingår i rådet. Styrgruppens funktion är att godkänna den gemensamma arbetsgruppens uppdragsplan, följa arbetet, ge råd och särskilt uppmärksamma att samtliga centrala miljöbalksmyndigheter har beretts möjlighet att bidra i strategiarbetet, besluta om avvikelser från uppdragsplan samt godkänna att förslaget till nationell strategi är färdigberett för beslut. Val av fokusområden och preciseringar ligger inte på styrgruppen att besluta om. Beslut om att stå bakom strategin tas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten respektive Kemikalieinspektionen.

Styrgruppen är tillika styrgrupp för den gemensamma arbetsgruppens uppföljning av strategin.

Ungefärlig omfattning: Ca 6–8 möten per år under 2020 - 2021, varav ca hälften fysiska möten. Rådet ordinarie möten bedöms vara tillräckliga under perioder när uppföljning av strategin sker.

#### Gemensam arbetsgrupp

Arbetsgruppen leds av Naturvårdsverket. Arbetsgruppen bemannas av tillsynsvägledningsansvariga/samordnare, för respektive tillsynsområde. Länsstyrelserna, kommunerna och Försvarsinspektören är representerade som operativa tillsynsmyndigheter. Den centrala myndighet som har huvudansvaret för ett tillsynsområde är den som bemannar tillsynsområdet.

Gruppens funktion är att vara en gemensam operativ plattform för samverkan i arbetet med framtagandet av strategin, från nulägesanalys till förslag på fokus för bastillsynen, kontrollen och vägledningen. Arbetet i gruppen präglas av ett gemensamt ansvar att tillse att strategin bygger på tillsynsmyndigheternas förutsättningar och att strategin speglar en helhetssyn kring miljöbalkstillsynen.

Arbetet innefattar att;

- Upprätta ett förslag till uppdragsplan som närmare beskriver hur strategin ska tas fram med en detaljerad tidsplan.
- Fånga upp att arbetet med strategin går i takt och följer uppdragsplanen.
- Identifiera när prioriterade fokusområden berör flera tillsynsområden och när samordning behöver ske. När dessa frågor ska diskuteras i detalj bör det dock ske separat med de myndigheter som de facto är berörda.
- Vara stödfunktion för de tillsynsområdesansvariga genom erfarenhetsutbyte kring utmaningar och möjligheter i strategiarbetet.
- Arbets fram strategins slutliga utformning.

Vidare ansvarar arbetsgruppen för att övriga centrala tillsynsvägledande myndigheter ges möjlighet att vara delaktiga och bidra till strategiarbetet. Efter att strategin är beslutad har arbetsgruppen en funktion att koordinera en samlad uppföljning av strategin.

Ungefärlig omfattning: Gruppen träffas ca 9 ggr per år 2020-2021, varav ca hälften utgör fysiska träffar. Utöver det kan gruppen komma att ansvara för att hålla 1-2 tillfällen för dialog och inspel i syfte att få en bred förankring av strategin. Under perioden som strategin löper träffas gruppen 2 ggr/år för koordinering av uppföljningen.

#### Arbetsgrupp inom respektive tillsynsområde

Arbetsgruppen leds av den/de som representerar tillsynsområdet i den gemensamma arbetsgruppen. Till arbetsgruppen knyts de kompetenser som bedöms behövas inom tillsynsområdet. I ett tillsynsområde kan ingå flera centrala tillsynsvägledande myndigheter. Den myndighet som enligt avsnitt 7 ovan getts ansvar för ett tillsynsområde ansvarar också för att andra tillsynsvägledande myndigheter som verkar inom tillsynsområdet samt de operativa tillsynsmyndigheterna ges möjlighet att bidra till arbetet.

Det är i dessa arbetsgrupper som analyserna görs, prioriterade fokusområden identifieras och konkretiseras. Beroende på fokusområde kan samverkan med arbetsgrupper för andra tillsynsområden behövas. Omfattning av arbetet är avhängigt tillsynsområdets storlek. Respektive central myndighet ansvarar för att arbetet sker resurseffektivt och ändamålsenligt.

## 8. Tidplan

Målbilden är att en nationell strategi för miljöbalkstillsynen i sin första cykel omfattar perioden 2022 - 2027. För att strategin ska kunna tillämpas från start bör den vara beslutad senast augusti 2021. Med start från januari 2020 kan därför ett framtagande omfatta en tidsperiod om 1,5 år. Det första halvåret har inriktning på att rigga arbetsgrupper och formulera en uppdragsplan.

## 9. Åtaganden

### Generellt

Ett beslut om framtagande av en nationell strategi för miljöbalkstillsynen innebär en initial kraftsamling och långsiktiga åtaganden som att följa upp dess genomförande och att periodvis uppdatera strategin. Strategin kan även förväntas påverka och förändra hur det framtida tillsynsvägledningsarbetet sker.

### Tillsyns- och föreskriftsrådet

Att vara styrgrupp. Strategin innebär en utökad verksamhet för rådets medlemmar med fler mötestider och den inläsning som följer av styrgruppsuppdraget. Styrgruppsmötena bör dock delvis kunna förläggas som en del av rådets ordinarie möten.

### Naturvårdsverket

Naturvårdsverket åtar sig att med en omfattning av upp till en heltid, uppdelat på två personer, projektleda den gemensamma arbetsgruppen. Arbetet innefattar att vara sammankallande, leda mötena, sammanställa underlag, tillhandahålla samverkansytta för gruppens medlemmar, vara kontakt gentemot styrgruppen, arbeta med layout och generella texter i strategin. Naturvårdsverket tillhandahåller även en extern Webb-sida för inspel och dialog med tillsynsmyndigheterna.

### Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen

Åtar sig att utse tillsynsområdesansvariga, 1-2 st per det/de tillsynsområden som myndigheten ansvarar för, till den gemensamma arbetsgruppen. Dessa tillsynsområdesansvariga leder tillika beredningen av strategin inom respektive tillsynsområde. Arbetsinsatsen bedöms stå i proportion med tillsynsområdets storlek men också bero på hur tillsynsvägledningen har bedrivits tidigare inom området. Det sammantagna arbetet i arbetsgrupperna är inte av en obetydlig omfattning, uppskattningsvis mellan 0,5-1,5 årsarbetskrafter per tillsynsområde men arbetet kan förväntas utgöra del av och integreras med redan pågående uppföljnings och vägledningsarbete.

### Försvarsinspektionen för hälsa och miljö, länsstyrelser och kommuner

För de operativa tillsynsmyndigheterna innebär ett beslut om framtagande av en nationell strategi inga direkta åtaganden men de kommer att behöva bidra i arbetet med det operativa tillsynsperspektivet. Detta bedöms också vara i tillsynsmyndigheternas intresse. För att det ska kunna ske effektivt behöver dock mötesplatser/kontaktytor upprättas. Länsstyrelserna och kommunerna behöver därför finna former för representativ delaktighet.