



ENHETLIG TILLSYN INOM
ÅTERVINNINGSSOMRÅDET

GUNNAR FREDRIKSSON
MILJÖUTREDNINGAR

2024



Om detta uppdrag

Detta dokument har tagits fram av Gunnar Fredriksson, Gunnar Fredriksson Miljöutredningar, på uppdrag av Återvinningsindustrierna. Kontaktperson på Återvinningsindustrierna har varit Ellen Einebrant och Maria Wallin.

I genomförandet av uppdraget har flera av Återvinningsindustriernas medlemmar delat med sig av sina erfarenheter och synpunkter. Konsulten ansvarar dock ensam för innehållet.

Uppdraget har utförts mellan december 2023 och januari 2024.

Sammanfattning

Återvinningsindustrierna anser att miljötillsynen är viktig och att den måste utövas av kompetenta myndigheter som ställer relevanta och likvärdiga krav utifrån gällande teknik, framtida teknik och utvecklingen av regelverken inom EU och även globalt. Idag finns en farhåga att tillsyn inte bedrivs i tillräcklig omfattning, att tillämpningen inte är enhetlig och att illegal verksamhet inte uppmärksammas tillräckligt.

Målet med denna rapport är att skapa underlag som påvisar behovet av förändring och ger grund för beslut som kan förbättra tillsynens förutsättningar. Utifrån intervjuer med elva av Återvinningsindustriernas medlemmar, och en genomgång av lagstiftningen, pågående aktiviteter och genomförda utredningar med mera, görs följande bedömning.

Tillsynen är inte enhetlig

Vid intervjuer med Återvinningsindustriernas medlemmar framkommer flera exempel på att tillsynsmyndigheterna inte gör enhetliga bedömningar. Den bristande enhetligheten, och risken för den samma, uppmärksammas också av exempelvis Naturvårdsverket, EU-kommissionen Miljötillsynsutredningen, Miljömyndighetsutredningen och av forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn.

Företag med stort antal anläggningar får orimligt många tillsynsmyndigheter

Några av Återvinningsindustriernas medlemmar har ett mycket stort antal anläggningar (uppemot 100). I och med den kommunala tillsynen har de då också ett mycket stort antal tillsynsmyndigheter. Detta leder till företagen får anpassa sig, inte bara till olika tolkningar, utan även till helt olika sätt att bedriva tillsyn.

Kommunal tillsyn förutsätter vägledning

Dagens ansvarsfördelning och organisation för tillsyn enligt miljöbalken förutsätter tillsynsvägledning i tillräcklig omfattning. Kommunala miljöinspektörer har ingen annan möjlighet att få underlag för att bedöma hur lagstiftningen ska tillämpas.

Tillsynsvägledningen är otillräcklig för att fylla sin uppgift

Återvinningsindustriernas medlemmar framhåller att tillsynsvägledningen är otillräcklig. Denna bedömning delas av flera utredningar och av Riksrevisionens och Statskontorets granskningar.

Varken effektivt eller realistisk att ta fram tillräcklig vägledning

Det saknas underlag att bedöma vilken insats som skulle krävas för att uppnå en tillräcklig tillsynsvägledning. Den får ändå anses tydligt att det är helt utan realism att uppnå den nivån med nuvarande resurser och kompetens på Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Den kommunala

tillsynen får anses vara den drivande faktorn för det stora behovet av tillsynsvägledning. Att fördela kompetens på ett flera nivåer är uppenbart ineffektivt.

Miljöbalken saknar tydlig avgränsning

Miljöbalken ger en nästan obegränsad möjlighet att ta upp olika aspekter vid tillsyn. Tillsynen har utöver detta en dubbel uppgift att både vara kontrollerande och främjande. Sammantaget leder detta till att det dels är svårt att avgöra om tillsynen uppfyller syftet, dels om en verksamhet kan anses uppfylla lagstiftning.

I rapporten lämnas följande fyra förslag för att säkerställa en mer enhetlig miljötillsyn

Förslag 1: Begränsa överlåtelse av tillsynsansvar till kommuner

Möjligheten för länsstyrelsen att överlåta tillsyn till kommunerna bör tas bort. Ett alternativ är att endast ta bort överlåtelsemöjligheten för de branscher där det är vanligt att ett företag har många anläggningar. Ett ytterligare alternativ är att i stället införa kriterier som tar hänsyn till konsekvenserna för verksamhetsutövarna, i den bedömning som görs vid överlåtelse.

Förslag 2: Öka samordningen mellan länsstyrelser i stället för att vägleda

Vägledningsbehovet kan minskas om antalet tillsynsmyndigheter begränsas (från 311 till 21). I stället för vägledning blir det mer fråga om att ta fram gemensamma bedömningsgrunder och rekommendationer. Länsstyrelserna bör få i uppdrag att samordna vägledningen inom avfallsområdet på motsvarande sätt som görs för förorenade områden.

Förslag 3: Tillsynens syfte och genomförande behöver avgränsas och konkretiseras

Tillsynen måste i första hand utgå ifrån de konkreta och särskilt föreskrivna lagkrav som finns. Konkurrens och rättvisaspekten bör värderas högre när behovet av tillsyn bedöms och när tillsynen utvecklas. Det bör vara möjligt att skapa grundläggande punkter som ska kontrolleras och bedömas, särskilt för tillståndspliktiga verksamheter. Kraven i industriutsläppsförordningen om tillsynsprogram bör utökas till alla tillståndspliktiga verksamheterna.

Förslag 4: Överväg "En myndighet" för tillsyn, vägledning, utveckling av regelverk och strategi och planering

En mer centraliserad tillsyn skulle även kunna öka kapaciteten för och effektivisera användningen av kompetens för arbetet med att påverka EU-processer, utveckla det svenska regelverket, genomföra utredningar och ta fram strategier. Ett ytterligare steg för att effektivisera vore därför att sammanföra miljöskyddskompetenserna på länsstyrelserna till en myndighet, förslagsvis Naturvårdsverket. Med digitala arbetssätt kan handläggarna ha en regional placering.

Innehållsförteckning

OM DETTA UPPDRAG	1
SAMMANFATTNING	2
VAD KAN GÖRAS FÖR ATT FÅ EN MER ENHETLIG, RÄTTVIS OCH KOMPETENT MILJÖTILLSYN?	6
<i>Bakgrund</i>	6
<i>Syfte och mål</i>	6
<i>Avgränsning</i>	7
OM TILLSYVEN IDAG	8
<i>Miljöbalken och miljötillsynsförordningen</i>	8
<i>Naturvårdsverkets uppdrag och pågående aktiviteter</i>	9
<i>Länsstyrelserna och Miljösamverkan Sverige</i>	14
<i>SKR och kommunerna</i>	16
UTREDNINGAR OCH FORSKNING	17
<i>Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)</i>	17
<i>Vägar till ett effektivare miljöarbete – Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43)</i>	19
<i>Statskontoret – Vägledning till en bättre tillsyn</i>	20
<i>Bädda för bättre tillsyn - Riksrevisionens granskning av tillsynsvägledning</i>	20
<i>Forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn</i>	21
<i>Effekter av miljötillsyn – Centrum för utvärderingsforskning</i>	23
JÄMFÖRELSE MED ANDRA MYNDIGHETER OCH ANDRA OMRÅDEN	25
<i>Kemikalieinspektionen</i>	25
<i>Livsmedelstillsyn</i>	25
<i>Skatteverket och andra enmyndigheter</i>	26
ÅTERVINNINGSIKONSTRINNAS MEDLEMMARS ERFARENHETER AV TILLSYN	27
<i>Om intervjuerna</i>	27
<i>Generella iakttagelser</i>	27
<i>Företagens erfarenheter av miljötillsynen</i>	27
<i>Kriterier för bra tillsyn</i>	29
ANALYS OCH FÖRSLAG	30
<i>Tillsynen är inte enhetlig</i>	30
<i>Företag med stort antal anläggningar får orimligt många tillsynsmyndigheter</i>	30

<i>Kommunal tillsyn förutsätter vägledning.....</i>	<i>31</i>
<i>Tillsynsvägledningen otillräcklig för att fylla sin uppgift</i>	<i>31</i>
<i>Varken effektivt eller realistiskt att ta fram tillräcklig vägledning</i>	<i>32</i>
<i>Förslag 1: Begränsa överlåtelse av tillsynsansvar till kommuner</i>	<i>33</i>
<i>Förslag 2: Öka samordningen mellan länsstyrelser i stället för att vägleda.....</i>	<i>34</i>
<i>Miljöbalken saknar tydlig avgränsning</i>	<i>34</i>
<i>Förslag 3: Tillsynens syfte och genomförande behöver avgränsas och konkretiseras.....</i>	<i>35</i>
<i>Förslag 4: Överväg "En myndighet" för tillsyn, vägledning, utveckling av regelverk och strategi och planering.....</i>	<i>36</i>
<i>En bra verksamhet har själva koll på om de följer lagstiftningen</i>	<i>37</i>

Vad kan göras för att få en mer enhetlig, rättvis och kompetent miljötillsyn?

Bakgrund

Återvinningsindustrierna anser att miljötillsynen är viktig och att den måste utövas av kompetenta myndigheter som ställer relevanta och likvärdiga krav utifrån gällande teknik, framtida teknik och utvecklingen av regelverken inom EU och även globalt.

Idag finns en farhåga att tillsyn inte bedrivs i tillräcklig omfattning, att tillämpningen inte är enhetlig och att illegal verksamhet inte uppmärksammas tillräckligt. Tillsynsmyndigheterna, särskilt kommunernas miljökontor, har också ett mycket diversifierat uppdrag varför de har svårt att ha tillräcklig kompetens inom alla områden.

Syfte och mål

Syftet med detta uppdrag är att bidra till att miljötillsynen

- sker på ett enhetligt sätt med likvärdiga krav
- görs med lämplig frekvens
- rättvist uppmärksammar olika verksamheter inklusive illegal verksamhet
- utförs med utgångspunkt i kunskap om för branschen relevanta miljöaspekter.

Målet är att skapa underlag som påvisar behovet av förändring och ger grund för beslut som kan förbättra tillsynens förutsättningar.

Uppdraget ska ge följande resultat:

- En översiktlig beskrivning av pågående insatser för att säkerställa en likvärdig och tillräcklig tillsyn.
- En uppdaterad beskrivning av hur Återvinningsindustriernas medlemmar uppfattar och bedömer tillsynen.
- En analys av nuvarande situation, inklusive brister och möjligheter till förbättring, samt förslag till möjliga lösningar och väg framåt. I detta ska särskilt ingå att se över hur tillsynen är organiserad och ge förslag på hur den kan effektiviseras med en eventuellt annan organisation.

Avgränsning

Detta dokument tar inte upp all tillsyn enligt miljöbalken. Ett fokus har lagts på den tillsyn som avser miljöfarlig verksamhet enligt nionde kapitlet miljöbalken. I mindre omfattning tas andra av miljöbalkens regler upp, i den mån som de berör den typ av verksamheter som Återvinningsindustriernas medlemmar bedriver.

Om tillsynen idag

Miljöbalken och miljötillsynsförordningen

Miljöbalkens 26:e kapitel reglerar tillsyn. Där anges att: "Tillsynen ska säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken".

I 26:e kapitlet finns en definition av tillsyn:

Med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska

- 1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,*
- 2. underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1 genom information och liknande verksamhet, och*
- 3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.*

I miljöbalkens 26:e kapitel regleras också att:

- Kommunen utövar tillsyn över miljö- och hälsoskyddet enligt 9:e kapitlet (det vill säga miljöfarlig verksamhet), med undantag för miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd (3 §).
- Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar och lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det (19 §).
- De miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt 9:e kapitlet miljöbalken ska varje år lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten. I miljörapporten ska de åtgärder redovisas som har vidtagits för att uppfylla villkoren i det tillstånd (20 §).

I miljötillsynsförordningen¹ finns närmare bestämmelser om tillsynen. Förordningen innebär bland annat att:

- Tillsynsmyndighet har ansvar att ta fram en utredning om tillsynsbehovet (6 § 1 kap.).
- Tillsynsmyndighet ska varje år upprätta en tillsynsplan som grundas på behovsutredningen (8 § 1 kap.).

¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljotillsynsforordning-201113_sfs-2011-13/

- Tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor (9 § 1 kap.).
- Det finns en möjlighet att efter begäran överlåta tillsynsansvaret till kommunen (18 § 1 kap.). Vid prövning av överlåtelse ska hänsyn tas till:
 1. omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan,
 2. den kommunala nämndens förutsättningar för att uppfylla kraven i 6-12 §§,
 3. den kommunala nämndens förutsättningar för att utöva tillsyn över tillsynsobjektens hantering av kemiska produkter i den utsträckning sådan hantering förekommer,
 4. kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter,
 5. myndighetens egna förutsättningar för att fortsättningsvis kunna ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynsobjekten,
 6. möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn, och
 7. övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynsuppgiften (20 § 1 kap.).
- Efter en överlåtelse ska tillsynen regelbundet följas upp och utvärderas. Om förutsättningarna för överlåtelse inte längre finns, ska överlåtelsen återkallas (21 § 1 kap.).
- Ett ansvar för tillsynsvägledning för bland annat Naturvårdsverket (1, 2 §§ 3 kap.)
- Naturvårdsverket ska ta fram en nationell tillsynsstrategi och göra en årlig redovisning till regeringen av hur tillsynen enligt miljöbalken kan utvecklas och förbättras (19, 21 §§ 3 kap.).

I miljötillsynsförordningen finns också särskilda bestämmelser för verksamheter som omfattas av EU:s industriutsläppsdirektiv (IED-direktivet). För dessa verksamheter ska enskilda tillsynsprogram upprättas som bland annat anger hur ofta tillsynsbesök ska göras. Det regleras också hur upptäckta brister ska hanteras och en skyldighet för tillsynsmyndigheten att efter besök upprätta en skriftlig redovisning och inom två månader lämna den till verksamhetsutövaren (10, 11 §§ 1 kap.).²

Naturvårdsverkets uppdrag och pågående aktiviteter

Naturvårdsverket har flera olika funktioner och uppgifter kopplade till miljötillsynen som är relevanta för denna studie.

² <https://www.naturvardsverket.se/globalassets/vagledning/industriutslapp-ied/ied-vagledning-industriutslappsbestammelser.pdf>

Tillsynsvägledning, tillsynsvägledningsplan och tillsynsstrategi

Naturvårdsverket är ansvarig för tillsynsvägledning för de flesta miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalkens nionde kapitel, avfallsfrågor enligt femtonde kapitlet och för generella tillsynsfrågor enligt miljöbalkens 26:e kapitlet.

Enligt miljöbalken avses med tillsynsvägledning att:

1. utvärdera, följa upp och samordna tillsynen, och
2. ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna.

Tillsynsvägledningen syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt (1 a § 26 kap.)”.

Naturvårdsverket ska enligt miljöskyddsförordningen ta fram en tillsynsvägledningsplan³ och en nationell tillsynsstrategi⁴ innehållande mål för tillsynen.

Planen för tillsynsvägledning beskriver den tillsynsvägledning som planeras för de kommande tre åren och listar specifika insatser för det kommande året.

Den nationella tillsynsstrategin syftar ”till att främja tillsyn inom områden som ur ett nationellt perspektiv är extra angelägna under strategins period. En ökad tydlighet gynnar att myndigheternas samlade resurser och kompetens används effektivare, bidrar till en ökad likvärdighet i tillsynen och underlättar planering av tillsyn. Strategin innehåller sju tillsynsområden.” Två av dessa är miljöfarlig verksamhet respektive avfall. För miljöfarlig verksamhet görs ingen generell bedömning utan insatserna avser delar som fordonstvättar, uppdaterade miljöbalkstillstånd och dagvatten.

Som underlag för tillsynsstrategin finns en lägesbild för tillsynsområdet avfall⁵. Rapporten innehåller bedömningar för flera delområden som nedskräpning, producentansvar och avfallstransporter med mera. Ett område avser avfallsbestämmelser vid avfallsanläggningar. Här konstateras att det behövs ”omfattande vägledning” med anledning av den stora mängden nya bestämmelser.

Naturvårdsverket har nu inlett arbetet med en ny tillsynsstrategi som skall gälla för 2026–2029.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag följt upp länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn⁶. I uppföljningen konstateras att: ”Genomgående för alla frågeområden är att enkätsvaren visar på stora variationer mellan såväl länsstyrelser som kommuner. Orsakerna till detta är exempelvis

³ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillsyn-enligt-miljobalken/plan-for-tillsynsvagledning-20222024/>

⁴ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/>
⁵ <https://www.naturvardsverket.se/4a8431/globalassets/vagledning/miljobalken/tillsyn---nat-strategi/bakgrund-till-strategin/lagesbild-avfall.pdf>

⁶ <https://www.naturvardsverket.se/498bc9/contentassets/fe0cf441bc504025b3cc35503e0373dd/redovisning-2023.pdf>

varierande resurstilldelning, olika tolkningar av efterfrågade uppgifter samt skilda metoder för att ta fram behovsutredningar och tillsynsplaner. För mer kvalitetssäkrade uppgifter behöver därför berörda myndigheter utveckla gemensamma modeller och beräkningsmetoder samt enas om definitioner av vissa begrepp”.

På hemsidan anger Naturvårdsverket också ”Gemensamma utmaningar i tillsynen”⁷. Där anges: ”Att ansvaret för tillsynen är fördelat på många självständiga myndigheter med varierande resurser och kompetens är dock en reell utmaning för en enhetlig tillsyn.”

Naturvårdsverket beskriver det som en utmaning att: ”Alla tillsynsmyndigheter ska ha en behovsutredning och en tillsynsplan. Men inom stora delar av miljöbalkstillsynen saknas nationella rekommendationer för tillsynsfrekvens, modell för riskbedömning, val av tillsynsmetod och vad som bör kontrolleras för att upprätthålla en rimlig miniminivå. Därför riskerar planeringen och genomförandet av tillsynen bli alltför olika mellan tillsynsmyndigheterna.”

Befintlig vägledning om tillsyn

Naturvårdsverket har på sin hemsida en relativt stor mängd vägledning som avser tillsyn⁸. Vägledningen går igenom begrepp och förutsättningar för tillsynen. Bland annat anges att en myndighet ska:

- ”Bara vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen
- Lämna information och hjälpa enskilda
- Vara tillgängliga
- Ha respekt för allas lika värde
- Samverka med andra myndigheter.”

Naturvårdsverket tar också upp att tillsynen ska vara rättssäker vilket bland annat innebär att ”all myndighetsutövning ska ske så att alla behandlas lika inför lagen”.

Om överlåtelse av tillsyn

Naturvårdsverket har en särskild vägledning om överlåtelse av tillsyn⁹. Enligt uppgifter från 2018 var tillsynen överlåtten för 66 procent av verksamheterna. Enligt vägledningen ska överlåtelse och

⁷ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/gemensamma-utmaningar-i-tillsynen>

⁸ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillsyn-enligt-miljobalken/>

⁹ <https://www.naturvardsverket.se/4ac572/globalassets/vagledning/miljobalken/tillsyn/vagledning-om-overlatelse-av-tillsyn.pdf>

återtagande av tillsyn vara motiverat av att det medför en långsiktig effektivisering av tillsynen. Naturvårdsverket konstaterar också att "länsstyrelsen bör inte överlåta tillsyn i en sådan utsträckning att förutsättningar saknas för att behålla och utveckla sin egen kompetens inom branscher där länsstyrelsen fortsatt har egen operativ tillsyn". Vidare konstaterar Naturvårdsverket att "överlåtelse ska också vara motiverad av att det långsiktigt kan antas att tillsynen över de överlåtna tillsynsobjekten sker mer effektivt".

Om utredning av tillsynsbehov

Vägledning finns också om utredning av tillsynsbehovet¹⁰. Enligt Naturvårdsverket ska tillsynen "säkerställa miljöbalkens syfte vilket är att främja en hållbar utveckling. För att kunna göra detta behöver myndigheten planera sin tillsyn och där är en viktig del att utreda vilka behov av tillsyn som finns." I vägledningen anges också att:

"En behovsutredning behöver innehålla tillsynsmyndighetens samlade tillsynsbehov, alla branscher, verksamheter och åtgärder och bedömda resurser för respektive område, handläggning av klagomål, tillsynskampanjer, inventeringar och samverkan med myndigheter och andra aktörer samt myndighetens bedömda behov av insatser inom information och rådgivning."

"När ni bedömer tillsynsbehovet ska ni alltid utgå från att syftet med miljöbalken uppnås, dvs hur ska tillsynen främja en hållbar utveckling. Myndigheten bör bedöma hur stor tillsynsinsats som behövs för att tillsynen ska bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås samt till att eventuella miljökvalitetsnormer och åtgärdsplaner uppfylls."

Om att genomföra tillsyn

I vägledning om att genomföra tillsyn anger Naturvårdsverket att "Tillsynen ska ske i nödvändig utsträckning. Du ska kontrollera att lagar och regler följs och ingripa när det behövs." "I "nödvändig utsträckning" betyder att kontrollen ska ske i sådan omfattning att den bidrar till att regelefterlevnaden överlag är god och att alla inkommande ärenden handläggs med tillfredsställande kvalitet. Tillsynsinsatsen ska vara i proportion till vad som kan uppnås i det enskilda fallet."

Här anges också att: "Tillsynen bör i första hand bedrivas genom inspektioner. Myndigheten bör då särskilt kontrollera verksamhetens lagefterlevnad, dess förebyggande arbete och verksamhetens förutsättningar för detta (egenkontrollen)."

¹⁰ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillsyn-enligt-miljobalken/planera-tillsyn/utredning-av-tillsynsbehovet/>

Om tillsyn av verksamheter med tillstånd.

I Naturvårdsverkets särskilda vägledning om tillsyn av verksamheter med tillstånd¹¹ redovisas tio punkter som tillsynen bör innefatta.

- "utföra regelbunden tillsyn
- kontrollera om tillståndet innehålls
- kontrollera att verksamheten genomfört åtaganden i ansökan
- bedöma om äldre tillstånd behöver omprövas
- kontrollera om villkoren innehålls
- fortlöpande bedöma om villkoren i tillståndet är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten ska i sin bedömning identifiera om det är uppenbart att villkor saknas eller om ett villkor är alltför generöst och om det är av betydelse för verksamhetens påverkan.
- handlägga anmälan av ändringar
- granska och bedöma om verksamheten uppfyller egenkontrollförordningen
- granska eventuellt kontrollprogram
- granska den årliga miljörapporten, exempelvis att kontrollera att tillståndet och villkoren innehålls och att granska egenkontrollen."

Vägledningen anger också hur tillsynsmyndigheten bör reagera på verksamhetens miljörapport.

Regeringsuppdrag

Naturvårdsverket har haft ett flerårigt uppdrag att främja enhetlig och effektiv tillsyn. Delredovisningar har gjorts 2021 och 2022. Uppdraget har slutredovisats den 31 december 2023¹². I uppdraget ingick bland annat ta fram förslag på åtgärder för att utveckla och förbättra uppföljning av kommunernas tillsynsarbete och ta fram "kriterier för vilken kompetens inom tillsynen som behövs samt analysera konsekvenserna av ett lagstadgat krav på att den personal som utför tillsyn ska ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras".

Bakgrunden till uppdraget är dels de bedömningar som gjordes i den offentliga utredningen *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63), se följande avsnitt, dels EU-kommissionens granskning. EU-kommissionen har i en så kallad landrapport för Sverige (Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik, Landrapport - SVERIGE, Bryssel den 3.2.2017, SWD (2017) 56 final) framhållit bland annat att samverkan mellan myndigheterna är en framgångsfaktor för att säkerställa enhetlighet, undvika dubbelarbete och

¹¹ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillsyn-enligt-miljobalken/genomfora-tillsyn/tillsyn-av-verksamheter-med-tillstand/>

¹² <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/regeringsuppdrag/pagaende-regeringsuppdrag/framja-en-mer-effektiv-och-enhetlig-tillsyn-enligt-miljobalken/>

minska den administrativa bördan. Kommissionen menar också att den efterlevnadsfrämjande verksamheten på regional och lokal nivå kan förbättras. Naturvårdsverket konstaterar också att "i den andra landrapporten (Granskning av genomförandet av miljöpolitiken 2019 Landrapport - SVERIGE Bryssel den 4.4.2019 SWD (2019) 117 final) anges som en prioriterad åtgärd att Sverige bör förbättra sin övergripande miljöstyrning ytterligare (bland annat i fråga om förvaltningarnas kapacitet och samordning)".

I den delredovisning som gjordes 2022 konstaterar Naturvårdsverket följande: "Tidigare utredningar, rapporter och förstudien konstaterar att råd och stöd för tillsynsmyndigheter varken är enhetligt eller samordnat. 15 nationella myndigheter samt 21 länsstyrelser vägleder de cirka 300 tillsynsmyndigheterna inom miljöbalkens område. Utöver detta tar Miljösamverkan Sverige och regionala miljösamverkan fram stöd för tillsynsmyndigheterna. Det innebär att det redan idag finns omfattande råd och stöd, men det kan vara svårt för tillsynsmyndigheterna som arbetar inom hela miljöbalkens område att navigera bland dem. Det finns heller inte någon gemensam struktur, vilket ibland medför att tillsynsvägledning överlappar, uppfattas som motstridig eller att luckor uppstår. För delar av miljöbalkstillsynen finns det tekniska och tillgängliga lösningar, men det saknas en samordnad helhetslösning utifrån ett användarperspektiv."

I slutredovisningen föreslås följande kriterier för kompetens, som kan och bör krävas för tillsyn enligt miljöbalken.

- "Kompetens ska finnas inom de ansvarsområden enligt miljöbalken som identifierats i myndighetens behovsutredning och planerats i tillsynsplanen.
- Grundläggande juridisk kompetens ska finnas inom miljö- och förvaltningsrätt.
- Fördjupad juridisk kompetens ska finnas att tillgå för stöd i handläggningen vid behov.
- Kompetens ska finnas inom tillsynsmetodik, kommunikation och bemötande."

Länsstyrelserna och Miljösamverkan Sverige

Länsstyrelserna har, om tillsynen inte överlåtits till en kommun, tillsynsansvaret för tillståndspliktiga anläggningar enligt miljöbalkens nionde kapitel. Länsstyrelserna har också ansvaret att tillsynsvägleda kommunerna.

Miljösamverkan Sverige (MSS) är enligt sin hemsida¹³ "ett samverkansorgan kring tillsynsvägledning, tillsyn och viss prövning inom miljöbalksområdet och närliggande lagstiftningar. Deltagare är Sveriges länsstyrelser, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten".

¹³ <https://www.miljosamverkansverige.se>

Miljösamverkan Sverige har ett kansli, placerat hos länsstyrelsen i Västra Götalands län, med fyra personer som på hel- eller deltid är inlånade från olika länsstyrelser. MSS har, eller har haft, flera projekt som avser metodik kring tillsyn och tillsynsvägledning. Exempel på sådana är *Enhetlig tillsynsredovisning*, *Uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn*¹⁴, *Modell för behovsutredning* och *Smartare tillsynsvägledning* med flera. MSS tar också fram branschriktad vägledning som för exempelvis *Ekonomisk säkerhet för små avfallsanläggningar*, *Utvinningsavfall – tärter* och *Tillsyn av industriutsläppsverksamheter*. I MSS:s databas finns 414 publikationer, inklusive publikationer från regionala miljösamverkan.

MSS har fått i uppdrag att ansvara för deluppdraget avseende kompetens i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag avseende en mer effektiv och enhetlig tillsyn, som nämns ovan.

På MSS:s hemsida finns sedan tidigare en webbutbildning i åtta delar om miljötillsyn.

Länsstyrelserna driver eller medverkar också i regionala miljösamverkan med kommunerna. Mer eller mindre aktiv samverkan finns för alla län. Inom dessa tas vägledningsmaterial fram och gemensamma tillsynsprojekt bedrivs. Inom detta uppdrag har inte någon fullständig analys av materialet gjorts men det förefaller förekomma att olika miljösamverkan tar fram material inom samma områden i en form av dubbelarbete. De flesta vägledningsmaterialen är specifika för vissa områden. Det är mer ovanligt med övergripande vägledning som avser metoder och arbetssätt. Ett undantag är Miljösamverkan Sydost som för närvarande arbetar med projektet *Effektiv miljötillsyn*. I projektet tas bland annat följande frågeställningar upp: "Hur kan den nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken implementeras i den kommunal miljötillsynen? Hur jobbar vi effektivt med att planera, genomföra och utvärdera vår tillsyn. Hur kan vi utveckla tillsynsmetodik, kompetensutveckling och administration med bibehållen kvalitet, god arbetsmiljö och rimlig arbetsbelastning?"¹⁵.

MSS har i projektet *Smartare vägledning* tagit fram ett förslag på "hur ett modernt sätt att arbeta med vägledning inom miljöbalkens område kan se ut". Resultatet redovisades i en rapport 2020¹⁶. Bakgrunden till projektet anges vara "upprepad kritik mot nuvarande vägledning".

I rapporten konstateras att "Med tanke på att vi i landet har ca 2000 årsarbetskrafter operativ miljöbalkstillsyn på länsstyrelser och kommuner har dock en smartare vägledning en mycket stor potential att effektivisera tillsynsarbetet. Även en modest effektivisering med 5% av tillsynsarbetet motsvarar 100 årsarbetskrafter. Ponera att denna resursmängd skulle tillföras vägledning. Vår bild är att effektiviseringspotentialen av tillsynsarbetet i sådant fall skulle vara långt större än 5 %. En ännu viktigare effekt är att en utökad satsning på vägledning medför att tillsynsmyndigheterna i

¹⁴ <https://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/Uppfoljning-utvardering-kommunernas-tillsyn.pdf>

¹⁵ <https://kfl.se/vara-verksamheter/miljosamverkan-sydost-2/projekt2023/effektiv-miljotillsyn/>

¹⁶ <https://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/Slutrapport-smartare-vagledning.pdf>

större utsträckning går i takt och gör "rätt" tillsyn då smartare vägledning kommer att kunna bidra till samordning av operativ tillsyn och framtagande av strategier för tillsynen. Därigenom stärks tillsynens möjligheter att verkningsfullt bidra till att miljö kvalitetsmålen nås."

Projektets slutsats är att vägledningen ska vara behovsanpassad och hittas på ett ställe samt vara resurseffektiv för tillsynare och vägledare. För att åstadkomma detta föreslås:

- "En indelning i branscher och sakområden som utgår från tillsynsmyndigheternas arbetsätt och behov och som hittas på ett ställe.
- En fast vägledningsmeny som utgår från tillsynsmyndigheternas behov.
- Samverkan inom tillsynsvägledningen i nya funktioner med utpekat ansvar."

SKR och kommunerna

SKR har tagit fram en vägledning om behovsutredningar¹⁷ eftersom "de vägledande myndigheterna (Naturvårdsverket och Livsmedelsverket) har valt att inte göra det".

Vägledningen beskriver en process för hur olika behov ska bedömas. En indelning görs i olika kategorier av tillsyn, styrd tillsyn (exempelvis tillståndspliktiga och anmälningsskyldiga anläggningar), behovsprioriterad, händelsestyrd och skattefinansierad tillsyn. Angående den styrda tillsynen skriver SKR att "Styrd tillsyn är som ett grunduppdrag från staten där kommunerna har mindre möjlighet att påverka. Tillsynsbehovet är detsamma oavsett om det är en statlig eller kommunal myndighet som utför den operativa tillsynen".

¹⁷ <https://skr.se/download/18.5627773817e39e979ef5d4fd/1642499824461/7585-600-1.pdf>

Utredningar och forskning

Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

Regeringen tillsatte 2016 en särskild utredare för att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken. Syftet var att optimera resurserna och utveckla genomförandet av tillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv och bidrar till att miljökvalitetsmålen nås samt att fler miljöbrott upptäcks, utreds och beivras. Resultatet, med titeln *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet* (SOU 2017:63)¹⁸, redovisades 2017. Utredningen benämns Miljötillsynsutredningen.

Utredningen har bland annat resulterat i en precisering av definitionen av tillsyn, bestämmelser om en nationell tillsynsstrategi och ovan nämnda uppdrag till Naturvårdsverket. Utredningen är 7–8 år gammal men bedöms ändå intressant då det är det senaste tillfället då en samlad bedömning och analys av miljötillsynen gjordes.

Som en sammanfattande slutsats anges att: "Vi delar i huvudsak den problembild som tidigare utredningar har lyft fram. Kvaliteten på och omfattningen av tillsynen varierar mellan tillsynsmyndigheterna. Det riskerar att leda till att brister i regelefterlevnaden inte upptäcks eller åtgärdas och att osäkerhet skapas för verksamhetsutövare som kan påverka deras konkurrenskraft. Men utredaren menar också att "Den nuvarande organisationen ger emellertid en bra grund för att de förutsättningar regeringen angivit i propositionen till miljöbalken ska kunna komma på plats och att tillsynsmyndigheterna stärks i tillräcklig grad...". Som åtgärder anges bland annat en mer samlad och ökad statlig styrning, ökad samverkan, insatser för att stärka och utveckla kompetensen, utvecklad uppföljning och utvärdering, och en utvecklad dialog med näringslivet.

Här följer ett urval av de bedömningar som gjordes i utredningen.

- "En förutsättning för en effektiv och enhetlig tillsyn är att det är tydligt vad som förväntas av tillsynsmyndigheterna. Här spelar tillsynsvägledningen en avgörande roll.

¹⁸ SOU <https://www.regeringen.se/contentassets/4ecff5d816b347449de2c529e0ab6036/miljotillsyn-och-sanktioner---en-tillsyn-praglad-av-ansvar-respekt-och-enkelhet-sou-201763/>

- "En grundläggande förutsättning för att myndigheterna ska kunna genomföra tillsynen rättssäkert och med kvalitet är att myndigheten har tillgång till en tillräcklig och relevant kompetens. Det finns behov av att höja statusen på miljöinspektörernas profession."
- "Miljöbalken är ett komplext och omfattande regelverk att ha tillsyn över och intar i jämförelse med andra tillsynsområden en särställning genom sin stora bredd, antalet tillsynsorgan och antalet tillsynsobjekt (SOU 2002:14 s. 28)."
- "Till skillnad från många andra tillsynsområden ställer reglerna inte precisa krav på vad som ska göras utan tar sikte på funktion eller vilken effekt som ska åstadkommas, vilket innebär att såväl tillsynsmyndigheten som verksamhetsutövarna har att tolka reglernas innebörd."
- "Det innebär att det också är en stor skillnad på förutsättningar för regelefterlevnad hos dem som kan bli föremål för tillsyn. Det är inte möjligt att ange en exakt siffra för det totala antalet objekt som omfattas av tillsyn enligt miljöbalken. I tidigare undersökning har det uppskattats att det kan röra sig om upp emot 900 000 möjliga objekt."
- "En avgörande fråga är därför vad som i detta sammanhang avses med effektiv och enhetlig och hur vi ska förhålla oss till skrivningen om fler miljöbrott. Enligt vår mening bör den frågan besvaras med utgångspunkt i vad som är syftet med miljöbalken och vad man vill åstadkomma med tillsynen och användningen av sanktionerna. Balkens grundläggande syfte är att främja en hållbar utveckling. Detta uttrycks genom balkens målbestämmelse i 1 kap. 1 §, där det anges i vilket avseende en hållbar utveckling ska främjas genom regelverket. För att miljöbalkens mål ska uppnås krävs att balken i dess helhet tillämpas och följs på det sätt som avses. Tillsynen enligt miljöbalken syftar till att säkerställa just detta."
- "Det har inte funnits en gemensam syn på hur vi ska få till en mer effektiv och enhetlig tillsyn. En för stor variation i hur tillsynen genomförs kan leda till att verksamhetsutövare i Sverige får olika förutsättningar att bedriva sin verksamhet och att det därmed uppstår en samhällsekonomisk ineffektivitet. Om tillsynen genomförs på ett sådant sätt att det ena företaget får en konkurrensfördel uppstår en störning på den marknad som företaget tillhör. Företagens samlade resurser kommer då inte att användas på effektivast möjliga sätt, vilket innebär en förlust för ekonomin som helhet (Naturvårdsverket, Effektiv miljö tillsyn, 2013, s. 28 f.)."
- "EU-kommissionen lyfter särskilt fram att metoderna för att främja regelefterlevnaden bör kunna förbättras i Sverige."
- "Ett annat problem är att vi saknar kunskap om vad en effektiv och enhetlig tillsyn är. För att kunna identifiera brister och få underlag för åtgärder är därför en fortsatt utveckling av uppföljningen och utvärderingen av tillsynen nödvändig (kapitel 17)."
- "Det har också framförts att det kan vara mer effektivt att samla tillsynen över vissa branscher på en och samma tillsynsmyndighet när antalet anläggningar i en bransch är få i ett län eller när en kommun har svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens och erfarenhet i specifika frågor. Som exempel på sådana branscher har nämnts gruvor, avloppsreningsverk, deponier, bildemonterare och återvinningsanläggningar. Vi kan inte på befintligt underlag se

i vilka fall det skulle vara mer ändamålsenligt att koncentrera tillsynen till en myndighet på det sätt som framförts.”

- ”OECD har också framfört att Sverige behöver en plan för miljötillsynen, en sammanhållen efterlevnadsstrategi för att skapa bättre förutsättningar för tillsynsmyndigheternas arbete på regional och lokal nivå (Granskning av Sveriges miljöpolitik, 2014, s. 43, se även SOU 2008:62, Statskontoret, Vägar till en bättre tillsyn, 2014, och Statens styrning av kommunerna, 2016, Naturvårdsverket, Kompetensförsörjning i miljöbalkstillsynen, 2016).”
- ”I vissa frågor bör det finnas en tydlig anvisning om hur tillsynen ska genomföras. Sådan anvisning bör gälla generellt inom miljötillsynen. Naturvårdsverkets arbete med dessa frågor bör kunna fortsätta inom ramen för det tydligare ansvar för samordningen av miljötillsynen som vi föreslår i kapitel 12.”
- Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43) bedömde så att miljötillsynen har sådana brister att en ny central myndighet för prövning och tillsyn enligt miljöbalken behövs för att komma till rätta med problemen. Den nya myndigheten skulle bedriva operativ tillsyn enligt 9, 11, 13–15 kap. miljöbalken samt svara för tillsynsvägledning till kommunerna. Länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning inom dessa områden skulle flyttas till den nya myndigheten. Myndigheten skulle dessutom renodlas på så sätt att den enbart skulle utöva sådan tillsyn som avser kontroll.”

Vägar till ett effektivare miljöarbete – Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43)

Regeringen tillsatte 2013 en utredning med uppdrag att göra en översyn av myndigheterna inom miljöområdet. Utredningen tar upp bland annat tillsynsvägledning och tillsyn.

Utredaren konstaterar att ”Under utredningsarbetet har vi funnit att processerna vad gäller tillståndsprovningen, tillsynen och tillsynsvägledningen inte fungerar tillfredsställande. Vi har framför allt kunnat konstatera att det finns brister vad gäller effektivitet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet. Dessa brister innebär i sin tur risk för att det uppstår en större belastning på miljön än vad som annars hade varit fallet.” Utredaren konstaterade också att ” Enligt vår uppfattning finns det brister i kostnadseffektiviteten i tillståndsprovningen, tillsynen och tillsynsvägledningen i en rad olika avseenden. En mängd olika myndigheter som bygger upp i huvudsak samma kompetens, leder till dubbelarbete och därmed till onödiga kostnader såväl för tillståndsprovningen som för tillsynsverksamheten.”

Utredningen föreslog därför ”att en ny nationell myndighet bildas med tre huvuduppgifter – tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning.”

Statskontoret – Vägledning till en bättre tillsyn

Statskontoret gjorde 2014, på regeringens uppdrag, en utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet¹⁹. Statskontoret konstaterade i sin redovisning att "De synpunkter och de utvärderingar vi tagit del av domineras av kritiska synpunkter på tillsynsvägledningen. Detta gäller särskilt den tillsynsvägledning som Naturvårdsverket och länsstyrelserna ger. Kvaliteten på deras vägledning uppfattas variera betydligt och inte sällan vara personberoende. Eftersom en stor del av den samlade vägledningen ges av dessa myndigheter präglar det bilden av vägledningen i stort. Samtidigt finns det områden där vägledningen tycks fungera bra. Kemikalieinspektionens tillsynsvägledning nämns ofta som föredömlig. Även vägledningen från Havs- och vattenmyndigheten och från Socialstyrelsen (numera Folkhälsomyndigheten) får överlag positiva omdömen."

Statskontoret landade i bedömningen att "Ett av de största problemen i dag är att vägledningskompetensen på vissa områden brister, vilket i sin tur riskerar att leda till brister i den operativa tillsynens effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet. Samtidigt kan vi konstatera att det vid centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner finns en omfattande kompetens på tillsynsområdet. I avsnitt 5.2 lämnar vi därför förslag om att utveckla arbetet inom Miljösamverkan Sverige för att bättre utnyttja den tillsynskompetens som finns."

Bädda för bättre tillsyn - Riksrevisionens granskning av tillsynsvägledning

Riksrevisionen redovisade 2018 en granskning, *Bädda för bättre tillsyn*²⁰. Granskningen avsåg den statliga tillsynsvägledningen till kommunal tillsyn inom fyra områden: alkoholtillsyn, kemikalietillsyn, livsmedelskontroll och den del av miljötillsynen som Naturvårdsverket har vägledningsansvar för.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att tillsynsvägledningen huvudsakligen fungerar tillfredsställande för kemikalietillsynen och livsmedelskontrollen, medan det finns brister i tillsynsvägledningen för framför allt alkoholtillsynen men även miljötillsynen.

Riksrevisionen konstaterar bland annat att:

- "Att en central myndighet bedriver egen operativ tillsyn brukar framhållas som en betydelsefull faktor för förmågan att ge god tillsynsvägledning. Denna fördel kan graderas

¹⁹ Statskontoret 2014: <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2014/vagledning-till-en-bättre-tillsyn.-en-utvardering-av-tillsynsvagledningen-pa-miljoomradet/>

²⁰

https://www.riksrevisionen.se/download/18.44dda3921677d5b973d95/1543998145442/RiR_2018_31_ANPAS_SAD.pdf

beroende på vilken typ av tillsynserfarenheten det handlar om: (1) generell erfarenhet av tillsyn oavsett område, (2) erfarenhet av tillsyn inom liknande eller närliggande område och (3) erfarenhet av tillsyn på exakt samma område som där man ger tillsynsvägledning. Om dessutom samma personal både utför operativ tillsyn och ger tillsynsvägledning så kan förutsättningarna för tillsynsvägledning av hög kvalitet förväntas öka ytterligare.”

- ”Kemikalieinspektionens operativa tillsyn avser till stor del samma regler som kommunernas tillsyn, men tillsynen avser i viss mån olika tillsynsobjekt. Den personal hos Kemikalieinspektionen som ger tillsynsvägledning bedriver också egen operativ tillsyn. Berörd personal vid inspektionen anser att det är en fördel att ge vägledning på samma område som där man bedriver operativ tillsyn.”
- ”Livsmedelsverket och kommunerna har tillsyn över olika objekt men inom samma område. I vissa enstaka fall arbetar tillsynsvägledare även med egen operativ tillsyn. Naturvårdsverket bedriver egen operativ tillsyn inom miljöområdet men tillsynen avser andra objekt och delvis andra regler än den kommunala tillsynen. I enstaka fall bedriver den tillsynsvägledande personalen på Naturvårdsverket även egen operativ tillsyn.”
- ”Det utbud av vägledning som Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket erbjuder svarar däremot i allt väsentligt mot inspektörernas behov. Naturvårdsverkets vägledning ska täcka ett omfattande regelverk och myndigheten har tagit fram ett stort antal skriftliga vägledningar. En vanlig uppfattning bland inspektörerna är dock att materialet är svåröverskådligt och inte särskilt användarvänligt.”
- ”Miljöinspektörerna framhåller att den skriftliga vägledningen från Naturvårdsverket sammantaget är omfattande och svåröverblickbar. I flera fall anses vägledningarna vara för abstrakta och inte anpassade för användarna. Man efterfrågar fler checklistor och bedömningsmallar och tycker att det ofta saknas exempel på vad som är särskilt viktigt eller vad som utgör knäckfrågor.” ”Det anses emellertid vara problematiskt när vägledningarna inte uppdateras trots att ny lagstiftning har trätt i kraft.”

Forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn

Naturvårdsverket har mellan 2009 och 2012 finansierat det tvärvetenskapliga forskningsprogrammet ”Effektiv miljötillsyn²¹”. Målsättningen har varit att ta fram ny kunskap om miljötillsynen och därigenom uppnå en effektivare miljötillsyn. I projektet har miljötillsynen bland annat analyserats övergripande. En särskild analys har gjorts av inspektörens roll och funktion som

²¹ <https://www.naturvardsverket.se/4a437d/globalassets/media/publikationer-pdf/ovriga-pub/978-91-620-6558-4.pdf>

tar fasta på komplexiteten i miljöinspektörens arbete. En diskussion förs också om begreppet effektivitet i miljötillsynen.

Som en utgångspunkt konstateras att "lagstiftningen är omfattande, komplex och ger ett tolkningsutrymme gör att de lokala tillsynsmyndigheterna har ett stort inflytande på hur lagstiftningen faktiskt implementeras. Den decentraliserade strukturen med över 300 operativa tillsynsmyndigheter ger sedan utrymme för många olika tolkningar vilket i sin tur leder till att lagstiftningen kan komma att tillämpas olika beroende på vilken tillsynsmyndighet vi tittar på. Hur ska vi koordinera över 300 operativa tillsynsmyndigheter?"

Nedan följer ett antal citat ur forskningsrapporten som bedöms som relevanta för denna studie.

- "Rättssäkerhet innebär att rättsregler tillämpas likvärdigt, medan effektivitet förutsätter att tillsynsresurser används på ett sådant sätt att de ger största möjliga effekt för att uppnå miljömålen."
- "Om lagen tillämpas olika på två konkurrerande företag uppstår en ineffektivitet i och med att det ena företaget får en konkurrensfördel, vilket leder till att det uppstår en störning på den marknad som företagen tillhör. Företagens samlade resurser kommer då inte att användas på effektivast möjliga sätt, vilket innebär en förlust för ekonomin som helhet. Avvägningen mellan den samhällliga nyttan av företagets produktion och de eventuella negativa miljökonsekvenserna av denna produktion störs då lagstiftningen tillämpas olika. Effektivitetsproblem uppstår då enskilda kommuner har begränsade incitament att ta hänsyn till lagtillämpningens effekt på kringliggande kommuner men desto större incitament att ta hänsyn till effekter på det egna företagandet."
- "Vad ovan resonemang åskådliggör är att begreppet effektivitet kan ha olika innebörd. Exakt vad som avses med en effektiv miljötillsyn är därför inte helt klart."
- "Nästan alla våra respondenter vill ha checklistor och vägledning från centralt håll medan nästan hälften vill ha en högre grad av statlig styrning av tillsynen. Detta indikerar att tillsynen är ett svårt och problematiskt område."
- "Tillsynsmyndigheterna har till uppgift att se till att verksamheterna följer miljölagstiftningen samt även att se till att miljö kvalitetsmålen uppnås. Då det inte är entydigt vilken målsättning – lagefterlevnaden eller att främja miljö kvaliteten – som bör prioriteras tas båda målen i beaktande."
- "Detta ska ske genom både tillsyn och rådgivning, vilket i sig kan skapa en inre konflikt som den enskilda inspektören måste hantera i mötet med verksamhetsutövare."
- En tredje faktor som ökar komplexiteten i miljöinspektörens arbete är de olika mål som miljötillsynen har att hantera. Dessa olika mål kan miljöinspektören behöva förhålla sig till. Är det övergripande målet strikt lagefterlevnad eller uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna eller främjandet av en hållbar utveckling?

- "Det som kännetecknar miljöinspektörens arbete är bl.a. de bedömningar som ska göras inför de myndighetsbeslut som ska tas. Det krävs specifika kunskaper i lagstiftning samt fackkompetens inom miljö- och hälsoskyddsområdet vilket är komplext och omfattande. Miljöinspektörer behöver veta vad som utgör faror för miljön och hur t.ex. olika kemiska ämnen påverkar vatten- eller markmiljön. De ska också både kunna ta folk och kunna bedöma människor. De ska känna till tidigare beslut i liknande ärenden för att likartade verksamheter ska få likvärdiga bedömningar. De ska kunna formulera sig begripligt i tal och inte minst i skrift. De skriftliga formuleringarna ska dessutom tåla granskning i domstol och hålla för en rättslig prövning."
- "Ibland talar man om en yrkesgrupps nomenklatur, dvs. de gemensamma ord och begrepp som yrkesgruppen håller sig med. Det som visade sig i vårt forskningsprogram och inte minst i den enkät vi sände ut till landets alla kommunala miljöchefer var att vissa ord och begrepp betydde olika saker i olika delar av landet. Vissa begrepp användes inte alls i några kommuner vilket gjorde att de ställde kontrollfrågor om vad vi menade med vissa frågor i enkäten. Det intressanta är att alla de "miljötillsynsord" som användes i enkäten hade tagits från material som tillhandahålls av Naturvårdsverket."

Effekter av miljötillsyn – Centrum för utvärderingsforskning

Naturvårdsverket har låtit ta fram rapporten *Effekter av miljötillsyn*²². Syftet var bland annat ta fram en utvärderingsmodell och förslag till utvärdering av lokal miljötillsyn av miljöfarlig verksamhet. Rapporten har tagits fram av professor Anders Hanberger, Centrum för utvärderingsforskning vid institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, Umeå universitet.

I rapporten görs bland annat en beskrivning av de bakomliggande antaganden om hur de önskade effekterna av miljötillsynen ska uppnås. Se nedanstående citat.

"Om

Tillräckliga ekonomiska förutsättningar finns och om inspektörerna har god utbildning och kännedom om miljöbalken, tillhörande regelverk, tillsynen och miljömålen

Och om följande aktiviteter utförs

- tillsynsvägledning genomförs enligt miljöbalkens och ToFRs riktlinjer
- operativ tillsyn genomförs enhetligt och systematiskt
- inspektörerna uppträder professionellt och respektfullt

²² <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1067664/FULLTEXT01.pdf>

- krav på åtgärder ställs vid bristande regelefterlevnad och sanktioner utdelas vid behov
 - tillsynsbesök och tillsynsbeslut följs upp
 - Naturvårdsverket rapporterar återkommande till staten om lagefterlevnaden
 - vid behov vidtas åtgärder för att stärka och utveckla tillsynen
- så leder det till
- att verksamhetsutövare vid behov vidtar åtgärder och utvecklar miljöarbetet i överensstämmelse med tillsynens krav och råd
 - att miljölagstiftningens tillämpning förbättras
 - att antalet brott mot lagstiftningen minskar
- vilket leder till
- att miljön/miljötilståndet förbättras
 - att miljömålsuppfyllelsen förbättras
 - att en (ekologisk) hållbar utveckling främjas.”

Jämförelse med andra myndigheter och andra områden

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen har bland annat tillsyn på företag som sätter ut kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor på marknaden²³. Kemikalieinspektionen fokuserar till stor del på primärleverantörer, det vill säga företag som tillverkar eller för in kemiska produkter, varor eller bekämpningsmedel till Sverige och säljer dessa vidare. Myndigheten har dock mandat att utöva marknads kontroll i alla led. På Kemikalieinspektionens hemsida anges att "kommunerna har ansvar för tillsyn över andra än primärleverantörers försäljning av kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor. Det omfattar butikers och grossisters försäljning, förutsatt att produkterna är köpta av svenska leverantörer".

På Kemikalieinspektionens hemsida finns också information om hur tillsynen går till²⁴. Bland annat ges exempel på vad som kontrolleras och vad som kan anses som allvarliga brister. Myndigheten samverkar med övriga EU-länder, genomför gemensamma tillsynsprojekt och "arbetar för en konkurrensneutral uttolkning och tillämpning av kemikalielagstiftningen på EU-marknaden".

År 2022 genomförde Kemikalieinspektionen 483 inspektioner varav 24 innebar besök vid verksamheten.

Livsmedelstillsyn

Enligt Livsmedelsverkets hemsida är det myndighetens uppgift att leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen och kontrollen av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel i hela landet. Tillsynsansvaret enligt livsmedelslagen delas mellan flera myndigheter men där Livsmedelsverket har ansvar för tillsyn på vissa angivna typer av verksamheter (primärproduktion) medan kommunerna har tillsyn på de flesta livsmedelsanläggningar i leden efter primärproduktionen, till exempel livsmedelsbutiker och restauranger.

²³ <https://www.kemi.se/kontroll-och-tillsyn/tillsyn-av-kemikalier>

²⁴ <https://www.kemi.se/kontroll-och-tillsyn/tillsyn-av-kemikalier/kemikalieinspektionen-inspekterar-ditt-foretag>

Skatteverket och andra enmyndigheter

Under 2000-talets början blev flera myndigheter med tidigare regional organisation så kallade enmyndigheter. Exempel på sådana är Skatteverket, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Lantmäteriet. Enligt en sammanställning²⁵ som Statskontoret gjort var de resultat som regeringen önskade uppnå "en tydligare ledning och styrning, ökad flexibilitet i verksamheten, ett mer effektivt resursutnyttjande samt ökad rättssäkerhet och enhetlighet.

"Organisationsformen enmyndighet innebär att verksamheten, oavsett geografisk lokalisering och inre organisation, leds av en myndighetschef eller styrelse som är ansvarig för hela verksamheten inför regeringen."

För Skatteverket bedöms reformen i huvudsak ha fallit väl ut och "lett till att Skatteverket på ett betydligt enklare sätt än förut kunnat omfördela ärenden över landet för att utjämna skillnader i arbetsbelastning. Flera verksamheter har också koncentrerats". Sammantaget beskrivs även att förändringen inte enbart varit positiv vid myndigheterna.

²⁵ <https://www.statskontoret.se/siteassets/publikationer/2010/om-offentlig-sektor-1.pdf>

Återvinningsindustriernas medlemmars erfarenheter av tillsyn

Om intervjuerna

I detta uppdrag genomfördes intervjuer med representanter för elva av Återvinningsindustriernas medlemmar.

Vid intervjuerna efterfrågades vilken typ av verksamhet företag bedrev, hur många anläggningar de har, vilka deras erfarenheter av tillsyn är och vad de anser kännetecknar en bra tillsyn.

Generella iakttagelser

Det finns avgörande skillnader mellan de intervjuade företagen. Några av företagen har en anläggning och därmed en tillsynsmyndighet. Men flera av Återvinningsindustriernas medlemmar har ett mycket stort antal anläggningar, i något fall uppemot hundra. Dessa har då också ett mycket stort antal tillsynsmyndigheter eftersom varje kommuns miljönämnd är en enskild myndighet. Det finns exempel på företag som har 44, 68 respektive 70 olika tillsynsmyndigheter enbart för miljöbalkstillsynen. Det är inte omöjligt att något företag har ännu fler.

De som har en eller ett fåtal anläggningar har större möjligheter att bygga upp ett förtroende och ett sätt att kommunicera som ger en fungerande kontakt mellan tillsynsmyndighet och företag. Troligen beror detta både på företagets kompetens och trovärdighet, men också på att man har tur att ha en kompetent och väl fungerande tillsynsmyndighet. Kontakten med tillsynsmyndigheten underlättas också i de fall företaget har en verksamhet som inte är tekniskt komplicerad eller inte har en komplex miljöpåverkan.

De företag som har ett stort antal anläggningar, och därmed ett stort antal tillsynsmyndigheter, märker av att tillsynen varken är enhetlig, kompetent eller effektiv. Dessa företag får vid varje enskild anläggning anpassa sig till de olika tillsynsmyndigheternas arbetssätt, prioriteringar och tolkningar av lagstiftningen. Det finns också exempel på företag med enstaka anläggningar, som drabbas av att tillsynen inte är enhetlig och kompetent, oavsett verksamhetens komplexitet och miljöpåverkan.

Företagens erfarenheter av miljötillsynen

Generellt är företagen positiva till att tillsyn bedrivs och utgångspunkten är att man vill ha mer tillsyn. Företagen anser att tillsynen är viktigt för att upprätthålla konkurrens på lika villkor och för att skydda miljön. Det framhålls också flera exempel på tillsynsmyndigheter och enskilda

inspektörer som är kompetenta och professionella. Men flertalet av företagen framhåller generella brister i tillsynen som kan beskrivas i konkreta exempel. I nedanstående punkter sammanfattas de brister som framkom vid intervjuerna.

- **Tolkning och tillämpning av lagstiftningen är inte enhetlig.**
Det finns stora skillnader i tolkning och tillämpning av lagstiftningen. Kraven för verksamheter påverkas av hur gamla tillstånden är där nyare tillstånd har mer detaljerade och mer långtgående krav än äldre tillstånd. Exempel finns där anmälan av samma typ av verksamhet gjordes i flera kommuner och hanterades på olika sätt och slutade i olika krav. Flera företag beskriver tillsynen som personberoende och att skillnaderna är stora mellan små och stora kommuner, där stora kommuner generellt har kapacitet för ett strukturerat arbetssätt och kompetent personal som mindre kommuner inte har. Exempel på områden där icke-enhetliga tolkningar förekommer är omhändertagande av dagvatten, definitionen av elavfall, spårbarhet för farligt avfall, bedömning av vad som är farligt avfall respektive icke-farligt avfall, tolkning av vad som är bioavfall, tillämpning av BAT-slutsatserna för avfallshantering.
- **Olika arbetssätt, ambitioner och prioriteringar.**
Vissa tillsynsmyndigheter är strukturerade och ambitiösa med en tydlig plan, andra förefaller sakna plan. Det är stor skillnad i frekvens för inspektioner där vissa verksamheter, även tillståndspliktiga, inte får besök medan andra får frekvent tillsyn. Vissa kommunicerar vad tillsynen inriktas på medan andra endast gör oanmälda besök. Vissa fokuserar på enskilda frågor som inte uppmärksammas av andra.
- **Resursbrist**
Tillsynsmyndigheterna är ofta mycket stressade och har inte möjlighet till dialog eller att hantera ärenden.
- **Kompetensbrist**
Kompetens saknas ofta om miljömässiga och tekniska aspekter. Kompetens saknas också avseende återvinningsbranschens affärsmässiga förutsättningar och kunskap om den verksamhet som bedrivs. Ibland får verksamheterna utbilda inspektörerna. Exempel finns där inspektörerna saknar kunskap om vad ett tillstånd och dess villkor innebär.
- **Brist på vägledning**
Vägledningen är en förutsättning för att kommunala tillsynsmyndigheter ska kunna göra sitt jobb. Det märks att det saknas vägledning om begrepp och definitioner. Företagen vänder sig ofta direkt till Naturvårdsverket för att få klagande tolkningar men Naturvårdsverket kan inte heller svara. Den vägledning som finns är inte konkret och tydlig. Brister i vägledningen visar sig för de frågor som tas upp under punkten om att tolkning och tillämpning inte är enhetlig. Bristen på vägledning ger en tendens att tillsynsmyndigheterna fastnar på "småfrågor" i stället för att uppmärksamma större frågor.

- **Brister i organisationen**
Njutexaminerade eller oerfarna inspektörer förefaller inte få stöd eller styrning från sin organisation. Styrning av vad inspektörerna gör eller hur de arbetar verkar i vissa fall vara svag. Detta bidrar troligen till att yrket inte är attraktivt och försvårar rekrytering och att få sökande till utbildningar. Det leder också till en hög personalomsättning och att inspektörerna ständigt är nybörjare. Några av de svarande framhåller att brister i organisationen också kan öka risken för korruption eller osakliga bedömningar där inspektörer begär fördelar eller där hänsyn tas till kommunal verksamhet, kommunala intressen eller andra näringslivsintressen.
- **Otrygga och osäkra myndigheter**
Bristerna leder sammantaget till otrygga och osäkra myndigheter, och att det är svårt att få svar och avgöranden. Exempelvis begärs mycket kompletteringar, frågor tas upp vid samråd som sedan inte är relevanta vid prövningen. Handläggningen av ärenden tar lång tid.

Kriterier för bra tillsyn

- Likvärdig, tillämpningen av lagstiftningen behöver vara samma vid alla verksamheter. Krav och tolkningar behöver baseras på vägledning enhetliga tolkningar.
- Relevant, fokus bör ligga på de väsentliga miljöfrågorna som tillståndet, dess villkor och de krav som lagstiftningen tydligt ställer. Utgå ifrån vad som är betydande risk i stället för att syssla med småsaker.
- Kompetent, tillsyn på avfallshantering är komplicerat och kräver kunskap inom miljö, teknik, juridik och om branschens förutsättningar.
- Metodisk, gärna utifrån checklistor eller standardiserade arbetssätt och vara välplanerad och strukturerad.
- Fungerande kommunikation och dialog utifrån en tydlig rollfördelning. Möjlighet måste finnas för dialog om tolkning och tillämpning.
- Tillgänglig och effektiv, tillsynsmyndigheten behöver ha kapacitet att hantera ärenden med rimliga handläggningstider och föra dialog.
- Uppsökande tillsyn på oseriösa och illegala verksamheter.

Analys och förslag

Tillsynen är inte enhetlig

Intervjuerna med Återvinningsindustriernas medlemmar ger flera exempel på att tillsynen inte är enhetlig. Samma typ av verksamhet får olika krav beroende på vilken kommun som har tillsyn. Specifika regler tolkas på olika sätt i olika kommuner. Kommuner väljer också att uppmärksamma, eller inte uppmärksamma, olika frågor. Det leder till att kraven också kan avse olika frågeställningar och områden beroende på i vilken kommun verksamheten finns. Frekvens i tillsyn varierar också där vissa verksamheter får täta besök medan andra inte får några besök.

Men att tillsynen inte är enhetlig uppmärksammas inte bara av Återvinningsindustriernas medlemmar (även om det är anmärkningsvärt att det i stort sett saknas uppföljningar av hur lagstiftningen tillämpas). Brister i enhetlighet (och effektivitet) i tillsynen är utgångspunkten för många av de utredningar och uppdrag som genomförts. Bristerna och riskerna uppmärksammas av exempelvis Naturvårdsverket, EU-kommissionen i deras granskningar, Miljötillsynsutredningen, Miljömyndighetsutredningen och av forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn.

Företag med stort antal anläggningar får orimligt många tillsynsmyndigheter

I detta uppdrag uppmärksammas det stora antalet tillsynsmyndigheter som ett företag inom återvinningsområdet kan ha (50–70). Detta innebär naturligtvis att sannolikheten ökar för icke-enhetliga tolkningar av lagstiftningen, särskilt när även tillsynsvägledningen har omfattande brister (se nedan). Men en konsekvens som inte uppmärksammas är att det också leder till att ett företag behöver anpassa sig till 50 eller 70 olika sätt att bedriva tillsyn.

Intervjuerna med Återvinningsindustriernas medlemmar visar att tillsynsmyndigheterna planerar och genomför sin tillsyn på helt olika sätt och med en stor variation i ambition. Förhållningssättet till tillsynsobjektet varierar. Det som är ett OK arbetssätt i en kommun är fel i en annan.

Ibland förefaller det inte bara vara olika arbets- eller förhållningssätt utan något som mer sakligt kan bedömas som olika kvalitet. Vissa kommunala miljökontor förefaller vara mindre professionella som organisationer, med bristande ledarskap och bristande personalpolitik. Inspektörer utan erfarenhet får ansvar för tillsyn vid avancerade tillståndspliktiga anläggningar. Arbetsförhållandena

leder troligen till hög personalomsättning och svårighet att få erfaren personal. Det leder i sin tur till att verksamheterna möter otrygga inspektörer som är rädda för att fatta beslut.

Kommunal tillsyn förutsätter vägledning

Dagens ansvarsfördelning och organisation för tillsyn enligt miljöbalken förutsätter tillsynsvägledning i tillräcklig omfattning. Kommunala miljöinspektörer har ingen annan möjlighet att få underlag för att bedöma hur lagstiftningen ska tillämpas. Tillsynsvägledningen blir då avgörande för om tillsynen ska vara likvärdig när den bedrivs av 290 olika lokala myndigheter. I Miljötillsynsutredningen konstateras bland annat att: "En förutsättning för en effektiv och enhetlig tillsyn är att det är tydligt vad som förväntas av tillsynsmyndigheterna. Här spelar tillsynsvägledningen en avgörande roll." Att på något sätt uppnå en enhetlig kommunal miljötillsyn utan vägledning är inte möjligt.

I detta uppdrag uppmärksammas också det stora antalet tillsynsmyndigheter som ett företag kan ha och att detta inte bara leder till en icke-enhetlig tillämpning av lagstiftningen utan också stora skillnader i arbetssätt. Om tillsynen ska fungera, spridd på 290 olika tillsynsmyndigheter, krävs också vägledning om arbetssätt och ett utvecklande av ett gemensamt förhållningssätt. Detta blir en tillkommande arbetsuppgift utöver uppgiften att vägleda om tolkning av lagstiftningen.

Tillsynsvägledningen otillräcklig för att fylla sin uppgift

Flera av Återvinningsindustriernas medlemmar framhåller vid intervjuerna att tillsynsvägledningen inte fyller sin funktion. Bristerna i tillsynsvägledningen konstateras också av flera undersökningar. Exempelvis sammanfattar Naturvårdsverket det i delredovisningen av regeringsuppdraget som gjordes 2022 på följande sätt "Tidigare utredningar, rapporter och förstudien konstaterar att råd och stöd för tillsynsmyndigheterna varken är enhetligt eller samordnat". Andra exempel på sådana rapporter och utredningar är Miljötillsynsutredningen och Riksrevisionens och Statskontorets granskningar (som redovisas i tidigare avsnitt). Naturvårdsverket konstaterar också att tillsynsvägledningen saknar struktur, delvis överlappar, uppfattas som motstridig och med luckor. Detta får anses innefatta även den tillsynsvägledning som tas fram av länsstyrelserna och Miljösamverkan Sverige.

Bristen på tillsynsvägledning skulle också kunna konstateras som ett faktum genom att gå igenom för vilka områden det finns eller saknas vägledning. Det har inte varit möjligt inom detta uppdrag.

Naturvårdsverkets tillsynsvägledningsplan är en lista på planerad tillsynsvägledning. Planen innehåller exempelvis inte något mål eller någon bedömning av vad som skulle kunna sägas vara en tillräcklig vägledning. I vilken mån behovet av tillsynsvägledning är uppfyllt kan därför inte följas upp och bedömas.

Varken effektivt eller realistiskt att ta fram tillräcklig vägledning

En möjlighet för att uppnå en enhetlig tillsyn med dagens organisation vore att kraftigt förbättra tillsynsvägledningen. Denna lösning är föreslagen i Miljötillsynsutredningen och får sägas vara utgångspunkten för det pågående arbetet för att uppnå en enhetlig tillsyn.

Som nämns ovan saknas en uppskattning av vad som skulle kunna anses vara en tillräcklig vägledning. Det är därför inte helt möjligt att bedöma vilken insats som skulle krävas för att få en godtagbar nivå på vägledningen. För att få en enhetlig tillsyn krävs att det finns en tillsynsvägledning som uppfyller sitt syfte för alla bestämmelser av någon relevans. Det är en mycket omfattande arbetsuppgift. Även om det saknas underlag att bedöma vilken insats som skulle krävas får det anses tydligt att det är helt utan realism att uppnå med nuvarande resurser och kompetens på Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Kravet på vägledningens omfattning och kvalitet ökar också genom att den ska förmedlas från statlig till kommunal nivå. Inspektörerna på kommunen, som är mottagare av vägledningen, har en mycket diversifierade arbetsuppgift, och är därför i behov av en mycket grundläggande och omfattande vägledning. (Det kan också ifrågasättas om särskilt mindre kommuner har kapacitet att ta till sig nödvändig vägledning. Redan den metodiska överbyggnaden om hur tillsynen ska bedrivas och planeras är mycket omfattande.)

Den nuvarande ansvarsfördelningen där tillsynen i hög grad överläts till kommunerna ökar således behovet av tillsynsvägledning kraftigt. Den kommunala tillsynen får anses vara den drivande faktorn för det stora behovet av tillsynsvägledning. Jämför med ett tänkt vägledningsbehov till någon som har en mer begränsad uppgift och där det finns möjlighet att ha omfattande erfarenhet och kompetens inom det specifika området. Jämför också en situation där samma organisation ansvarar för både vägledning och tillsyn. Vägledningen blir då mer av en gemensam bedömningsgrund eller rutin som tas fram gemensamt av de som jobbar med frågan.

I det samlade arbetet med miljötillsynen, inklusive vägledning och utveckling av regelverket, är arbetsuppgifterna spridda på ett stort antal olika myndigheter på olika nivåer (kommuner, länsstyrelser, och för den fråga som detta uppdrag avser, främst Naturvårdsverket). I stort ska kommunerna och länsstyrelserna tillsyna. Länsstyrelserna och Naturvårdsverket ska vägleda.

Naturvårdsverket ska också utveckla lagstiftningen, bevaka EU-processer och ta fram utredningar och strategiska dokument på nationell nivå med mera.

Kompetens i sakfrågan²⁶, i praktiken enskilda personer och handläggare, ska då finnas på alla nivåer, var och en utförande sin uppgift (tillsyn, vägledning och regelutveckling med mera). Graden av sakkompetens som krävs varierar, men måste likväl finnas, eller försörjas genom vägledning. De olika nivåerna kräver också olika mer metodiska kompetenser (att tillsyna, vägleda och att utveckla och planera). Det är uppenbart ineffektivt, och högst sannolikt omöjligt, att hålla så mycket kompetens att den, så som förväntas idag, kan fördelas på de olika arbetsuppgifterna var för sig.

Förslag 1: Begränsa överlåtelse av tillsynsansvar till kommuner

Möjligheten för länsstyrelsen att överlåta tillsyn till kommunerna bör tas bort. Om tillsynsansvaret koncentrerades till länsstyrelserna skulle tillsynen ske med en mer specialiserad kompetens. Detta skulle också möjliggöra mer enhetliga arbetsätt och minska behovet av vägledning, samtidigt som bedömningarna i tillsynen blev mer enhetliga. Företag som har ett stort antal verksamheter skulle också få ett rimligt antal tillsynsmyndigheter.

Det är möjligt att behovet av, och effektivitet i, ovanstående förslag är extra stort för återvinningssektorn. Troligen är det få andra branscher där samma företag har ett så stort antal tillståndspliktiga anläggningar. Möjligen kan tillsyn överlåtas till kommunen, samtidigt som en enhetlighet upprätthålls, av de branscher där det endast finns ett fåtal anläggningar, eller där ett företag normalt endast har en eller ett par anläggningar. Ett alternativ är därför att begränsa förändringen av överlåtelsemöjligheten till de branscher där det är vanligt att ett företag har många anläggningar.

Ett ytterligare alternativ är att i stället införa ytterligare kriterier i den bedömning som görs vid överlåtelse. Ett kriterium bör vara att ta hänsyn till vilka konsekvenserna blir för verksamhetsutövaren (stort antal olika tillsynsmyndigheter) och om överlåtelserna ökar vägledningsbehovet och försvårar en enhetlig tillsyn (stort antal verksamheter i samma bransch). Att tillsynsansvaret sprids på flera myndigheter, för ett betydande antal likartade verksamheter, bör ses som en faktor som ökar vägledningsbehov och försvårar enhetlig tillsyn. Det bör också generellt införas en möjlighet för verksamhetsutövaren att yttra sig i samband med beslut om överlåtelse av tillsyn. När ovanstående kriterier införts bör verksamhetsutövaren ges möjlighet att begära att

²⁶ Med kompetens i sakfrågan avses här kompetens inom det speciella området som tillsynen i det enskilda fallet avser, exempelvis kompetens som avser regelverk, miljöbedömningar och delvis teknik och branschkunskap för avfallsområdet.

befintliga beslut om överlåtelse omprövas. Om verksamhetsutövaren önskar bör en sådan omprövning kunna göras samlat, för alla länsstyrelser, av Naturvårdsverket.

Bestämmelser bör införas som innebär att om länsstyrelsen har tillsyn på ett företags tillståndspliktiga anläggning(-ar) bör den också ha tillsyn på det företags anmälningsskyldiga anläggningarna i länet. Detta bör gälla oavsett vilket av ovanstående alternativ som införs.

Överlåten tillsyn bör i högre grad återkallas i exempelvis fall där miljökontoren inte lyckas hålla personal med tillräcklig kompetens och erfarenhet.

Förslag 2: Öka samordningen mellan länsstyrelser i stället för att vägleda

Som nämns ovan minskar vägledningsbehovet om antalet tillsynsmyndigheter begränsas (från 311 till 21). I stället för vägledning blir det mer fråga om att ta fram gemensamma bedömningsgrunder och rekommendationer. Dessa kan då tas fram av de som ansvarar för tillsynen och som har aktuell kompetens i frågan. Detta stämmer med Riksrevisionens slutsats om tillsynsvägledningen förbättras när den vägledande myndigheten också har tillsynsansvar.

Naturvårdsverket kan bistå med kompetens av mer strategisk art eller från lagstiftningsprocessen. Det finns goda exempel där länsstyrelserna har ansvar och gemensamt utvecklar enhetliga arbetssätt, exempelvis framhålls arbetet och nätverken för förorenade områden. Det goda resultatet hänger troligen samman med att det också tillförts resurser till just det området. Länsstyrelserna bör därför få ett utpekat ansvar att ensa och samordna sin tillsyn inom områden, som exempelvis avfalls- och återvinningsområdet, där det finns behov i form av ett stort antal verksamheter. Särskilda medel bör avsättas för denna samordning.

Om det fortsatt skulle vara aktuellt med kommunal tillsyn blir det än viktigare att stärka länsstyrelsernas uppdrag att samordnat ta fram tillsynsvägledning.

Miljöbalken saknar tydlig avgränsning

En avgörande faktor i arbetet för att uppnå en enhetlig tillsyn är miljöbalkens omfattning och brist på avgränsning. Miljöbalken ger genom bland annat hänsynsreglerna en nästan obegränsad möjlighet att ta upp olika aspekter vid tillsyn. I Miljötillsynsutredningen konstateras exempelvis att "Till skillnad från många andra tillsynsområden ställer reglerna inte precisa krav på vad som ska göras utan tar sikte på funktion eller vilken effekt som ska åstadkommas, vilket innebär att såväl tillsynsmyndigheten som verksamhetsutövarna har att tolka reglernas innebörd."

Till det kan läggas hur tillsynsuppdraget reglerats. Tillsynen är enligt definitionen inte enbart att kontrollera att regelverket följs, utan också att underlätta för tillsynsobjektet att fullgöra sina skyldigheter genom information och liknande verksamhet. Detta problematiserar bland annat i forskningsprogrammet *Effektiv miljötillsyn* som tar upp konflikten dels i den dubbla uppgiften att både kontrollera och främja, dels i om det övergripande målet är strikt lagefterlevnad eller uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna eller främjandet av en hållbar utveckling.

Sammantaget leder både miljöbalkens och tillsynens breda omfattning till att det dels är svårt att avgöra om tillsynen uppfyller syftet, dels om en verksamhet kan anses uppfylla lagstiftning. En bieffekt blir att en verksamhet aldrig kan uppnå säkerhet i en egen bedömning om man uppfyller lagstiftningens krav, än mindre få en sådan bedömning från tillsynsmyndigheten. Något besked om att verksamheten är "OK" enligt lagstiftningen kan i praktiken inte ges. Den nästan gränslösa omfattningen och det breda syftet försvårar naturligtvis också möjligheterna att uppnå en enhetlig tillsyn. Spelplanen saknar sidolinjer.

Förslag 3: Tillsynens syfte och genomförande behöver avgränsas och konkretiseras

Det är naturligt utifrån miljöfrågans natur att det problem som ska lösas är svårt att avgränsa. Teknik- och kunskapsutveckling utökar kontinuerligt också möjligheterna och behoven av åtgärder. Men samtidigt skapar lagstiftningen breda omfattning ett oacceptabelt problem där varken tillsynsmyndighet eller verksamhetsutövare kan känna sig säkra på om tillsynen är tillräcklig och om lagstiftningen följs.

Generellt sett behöver detta problem hanteras där man skiljer dels på regelverkets mer konkreta krav (tillstånd, villkor och mer detaljerade krav utifrån förordningar och föreskrifter), dels på hur man bedriver en utvecklande, undersökande och rådgivande tillsyn för de områden som inte är specialreglerade.

Tillsynen måste i första hand utgå ifrån de konkreta och särskilt föreskrivna lagkrav som finns. Konkurrens och rättviseaspekten bör värderas högre när behovet av tillsyn bedöms och när tillsynen utvecklas. Om beslut har tagits om regler måste de gälla lika för alla, och inte kunna prioriteras bort utifrån att det har mindre betydelse ur miljösynpunkt. Om vissa regler anses ha så låg betydelse, att de inte behöver prioriteras vid tillsyn, bör reglerna i stället tas bort.

I en ambition att avgränsa tillsynens syfte behöver man acceptera att ge upp en del av de gränslösa möjligheterna att i tillsynen ta upp vad som helst. Punkt två i definitionen av tillsyn om att underlätta genom information, bör tas bort. Ett sådant arbete bör bedrivas skilt från tillsynen, även om det skulle ske av samma myndighet och vid samma tillfälle som tillsynen. Ett argument, som

exempelvis ligger till grund för Miljötillsynsutredningens slutsatser, är att en kontrollerande tillsyn skulle skapa ett fokus på en lägsta nivå i stället för att vara drivande i utvecklingen. Mot detta kan sägas att det för tillståndspliktiga verksamheter huvudsakligen är tillståndsprövningen som driver utveckling. Ett av syftena med ett tillstånd är att en verksamhet under rimlig tid ska kunna investera och arbeta under givna förutsättningar.

Det bör vara möjligt att skapa grundläggande punkter som ska kontrolleras och bedömas, särskilt för tillståndspliktiga verksamheter. Det kan exempelvis vara att tillståndet och villkoren följs, att egenkontrollen är tillräcklig och om det finns klagomål eller iakttagna störningar. Frågeställningarna bör kunna formuleras så att de kan besvaras med ett ja eller ett nej. I tillsynen bör också kunna ingå att tillsammans med verksamhetsutövaren, eller med utgångspunkt från underlag som verksamhetsutövaren tar fram, bedöma vilka av miljöbalkens specialregler som gäller för verksamheten, utöver tillståndet. Sammantaget kan då granskning av den årliga miljörapporten vara ett bra tillfälle att lämna en bedömning av om verksamheten kan anses uppfylla lagstiftningens krav.

För verksamheter som omfattas av industriutsläppsförordningen är tillsynsmyndigheten skyldig att ta fram ett tillsynsprogram. Förslagsvis bör detta krav utökas till alla tillståndspliktiga verksamheterna. Naturvårdsverket har på sin hemsida en bra lista med punkter över vad tillsynen på en tillståndspliktig verksamhet ska omfatta. Denna lista, tillsammans med ovan beskriva arbetssätt, kan vara en bra grund för en mer avgränsad och bestämd rekommendation om vad ett tillsynsprogram ska innehålla.

Tillsyn som avser sådant som går utöver ovanstående punkter bör i huvudsak ske som en del av en nationell tillsynsstrategi eller vara motiverade av lokala behov eller uppenbara risker.

Förslag 4: Överväg "En myndighet" för tillsyn, vägledning, utveckling av regelverk och strategi och planering

Det stora antalet tillsynsmyndigheter som gör olika bedömningar, och arbetar på helt skilda sätt, är ett akut problem som behöver åtgärdas. Ovanstående förslag om att förstatliga tillsynen, eller att åtminstone begränsa överlåtelsen, skulle vara ett sätt att snabbt och enkelt minska problemen.

Det intressanta är att en mer centraliserad tillsyn även skulle kunna öka kapaciteten och effektivisera användningen av kompetens för arbetet med att påverka EU-processer, utveckla det svenska regelverket, genomföra utredningar och ta fram strategier.

Ett ytterligare steg för att effektivisera detta vore därför att sammanföra miljöskyddskompetenserna på länsstyrelserna till en myndighet, förslagsvis Naturvårdsverket. Handläggarna skulle med fördel

fortfarande kunna vara placerade på länsstyrelserna. Med digitala arbetssätt och mötesformer finns inte behov av de ska placeras på samma ort. Detta skulle göra det möjligt att också "utlokalisera" delar av Naturvårdsverkets organisation samtidigt som delar kan behållas i Stockholm. Olika specialiserade uppgifter kan placeras regionalt utifrån lämplighet samtidigt som centrala funktioner och specialiteter kan behållas i Stockholm. Detta skulle underlätta samordningen och minska samordnings- och vägledningsbehovet ytterligare.

En bra verksamhet har själva koll på om de följer lagstiftningen

Frågan är vad verksamhetsutövarna själva kan göra? Redan idag ställer miljöbalkens kunskapskrav och reglerna om egenkontroll krav på att verksamhetsutövarna har koll på sin verksamhet och om man följer regler och tillstånd. Verksamhetsutövarna har också att hantera den verklighet som beskrivs ovan (icke enhetlig tillsyn, stort antal tillsynsmyndigheter med skilda arbetssätt, otillräcklig vägledning och en mycket omfattande lagstiftning med oklar avgränsning). I vilken mån åtgärder vidtas och förbättringar sker är inte något man helt kan styra.

En möjlighet är att så långt möjligt själva göra en tydlig bedömning av att verksamheten uppfyller lagstiftningen. Ett självförtroende och en attityd, att tillsynsmyndigheten inte bör ha något att tillföra, bör uppmuntras. För tillståndspliktiga verksamheter kan då de punkter som redovisas ovan vara en grund (tillstånd, villkor, egenkontroll, klagomål samt en egen bedömning av vilka specialregler som gäller och hur exempelvis hänsynsregler gäller för verksamheten).

Idag förefaller miljöledningssystemen ha en otydlig koppling till i vilken mån lagstiftningen efterlevs. Men detta borde kunna utvecklas så att arbetet med miljöledningssystemet resulterar i ovanstående bedömning.