



2014:17

# Vägledning till en bättre tillsyn

En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet







MISSIV

DATUM  
2014-06-17  
ERT DATUM  
2013-12-05

DIAR ENR  
2013/265-5  
ER BETECKNING  
M2013/3070/Me

Regeringen  
Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag att analysera den statliga tillsynsvägledningen på miljöområdet

Regeringen gav den 5 december 2013 Statskontoret i uppdrag att analysera den statliga tillsynsvägledningen på miljöområdet.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet* (2014:17).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Johan Lantto, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Johan Lantto



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Uppdraget och dess genomförande</b>	<b>13</b>
1.1	Bakgrund	13
1.2	Uppdraget	14
1.3	Genomförande	15
1.4	Rapportens disposition	16
<b>2</b>	<b>Tillsyn på miljöområdet</b>	<b>19</b>
2.1	Tillsyn är både kontroll och rådgivning	19
2.2	Tillsynsområden och ansvaret för operativ tillsyn	20
2.3	Tillsynsvägledning	23
2.4	Uppföljning, utvärdering och redovisning av tillsyn	26
<b>3</b>	<b>Tillsynsvägledningen i praktiken</b>	<b>29</b>
3.1	Hur vägledningen genomförs	29
3.2	Hur tillsynsvägledningen planeras	34
3.3	Organisering och resurser för vägledning	35
3.4	Tillsyns- och föreskriftsrådet	37
3.5	Miljösamverkan Sverige	40
3.6	Regional samverkan kring miljötillsyn	44
<b>4</b>	<b>Hur fungerar tillsynsvägledningen?</b>	<b>47</b>
4.1	Synpunkter på den statliga tillsynsvägledningen	47
4.2	Synpunkter på samverkansorganen	57
4.3	Statskontorets samlade bedömningar av tillsynsvägledningen	59
<b>5</b>	<b>Hur kan tillsynsvägledningen bli bättre?</b>	<b>63</b>
5.1	Utgångspunkter för Statskontorets förslag	64
5.2	Ett utvecklat Miljösamverkan Sverige för att bättre ta till vara tillsynskompetensen	67
5.3	Tillsyns- och föreskriftsrådet avvecklas	77
5.4	Länsstyrelsernas ansvar och roll begränsas	79

5.5	Utökat ansvar för Naturvårdsverket att följa upp och rapportera om tillsynens resultat	81
5.6	Konsekvenser av Statskontorets förslag	85
	<b>Referenser</b>	<b>89</b>

## **Bilaga**

	Uppdraget	93
--	-----------	----

## Sammanfattning

I syfte att åstadkomma en ändamålsenlig tillsyn har samtliga länsstyrelser och 14 centrala myndigheter i uppgift att ge tillsynsvägledning till de myndigheter som har operativt tillsynsansvar på miljöområdet, främst länsstyrelser och kommuner. Med tillsynsvägledning avses stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna samt samordning, uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn. I syfte att verka för samråd och samverkan i miljötillsynsfrågor finns inom Naturvårdsverket Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR). Det bedrivs även frivillig samverkan kring tillsyn inom ramen för nationella och regionala samverkansorgan. Bland dessa bör särskilt nämnas länsstyrelsernas samverkansorgan Miljösamverkan Sverige.

På uppdrag av regeringen (Miljödepartementet) har Statskontoret utvärderat tillsynsvägledningen på miljöområdet.

### **Bristande enhetlighet och otydliga ansvarsgränser**

Statskontorets utvärdering visar att kvaliteten på vägledningen varierar mellan de tillsynsvägledande myndigheterna och mellan olika tillsynsområden inom miljöbalken. Utvärderingen visar även att det finns ett missnöje med arbetet inom ToFR, bl.a. för att de medverkande myndigheterna inte anses avsätta tillräckligt med tid för arbetet. Statskontorets iakttagelser ligger i linje med vad som framkommit i tidigare genomförda utvärderingar.

Statskontoret bedömer att ett av de största problemen inom tillsynsvägledningen är att vägledningskompetensen brister på vissa områden, vilket i sin tur riskerar att leda till brister i tillsynens effektivitet, rätts-säkerhet och enhetlighet. Samtidigt konstaterar Statskontoret att det sammantaget finns en omfattande kompetens hos de inblandade aktörerna. Den vägledningskompetens som tidigare fanns mer koncentrerad

på central nivå, främst på Naturvårdsverket, är i dag emellertid mer utspridd och decentraliserad.

Även vad gäller uppföljning, utvärdering och rapportering av tillsynens resultat finner Statskontoret brister i enhetligheten.

Ytterligare ett problem är att ansvarsgränserna mellan länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas tillsynsvägledning i vissa fall är otydliga. Statskontoret bedömer att de oklarheter som finns i stor utsträckning beror på att länsstyrelsernas vägledningsansvar är otydligt reglerat.

### **Statskontorets förslag**

#### **Ett utvecklat Miljösamverkan Sverige för att stärka samverkan och samla kompetensen inom tillsynsvägledningen**

Statskontoret bedömer att samverkan inom tillsynsvägledningen behöver stärkas för att bättre utnyttja den samlade kompetensen på tillsynsområdet. Det handlar dels om att skapa en bättre överblick över den tillsynsvägledning som ges av centrala och regionala myndigheter, dels om att ta till vara den kunskap som finns hos centrala och regionala myndigheter, kommuner och nationella respektive regionala samverkansorgan.

Statskontoret föreslår därför att den frivilliga samverkan som i dag bedrivs inom Miljösamverkan Sverige utvecklas i syfte att stärka samverkan mellan de myndigheter som har ansvar för tillsynen på miljöområdet. Miljösamverkan Sverige är i dag huvudsakligen ett samarbetsprojekt mellan länsstyrelserna. Statskontoret föreslår att organisationen utvecklas och utvidgas så att Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna samt kommunerna ingår.

Det nya Miljösamverkan Sveriges främsta uppgift bör enligt Statskontorets förslag bli att öka samsynen mellan de operativa och tillsynsvägledande myndigheterna, för att på så sätt åstadkomma en mer enhetlig hantering i tillsynsfrågor. Samverkansorganet ska fungera som en nod för den vägledningskunskap som finns spridd i landet. I detta

ingår att samla och, via webben, göra exempelvis centrala myndigheters vägledning, rättsfall och broschyrer tillgängliga.

I samverkansorganets uppdrag bör också ingå att identifiera behov av vägledning på olika områden och utifrån dessa ta initiativ till att ta fram handledningar och riktlinjer för tillsyn m.m. De centrala myndigheterna bör ha i uppdrag att kvalitetssäkra de handledningar, riktlinjer m.m. som tas fram på initiativ av det nya Miljösamverkan Sverige.

Ett huvudskäl till att ge ett utvecklat Miljösamverkan Sverige uppdraget att stärka samverkan är att behålla det underifrånperspektiv, det engagemang och den nära koppling till den operativa tillsynen som präglar samarbetet inom det nuvarande Miljösamverkan Sverige.

### **Miljösamverkan Sverige bör bli ett särskilt samverkansorgan inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län**

För att ge det nya Miljösamverkan Sverige en stabil organisatorisk grund föreslår Statskontoret att det organiseras som ett särskilt samverkansorgan inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Samverkansorganet bör regleras i länsstyrelsernas gemensamma instruktion.

Statskontoret bedömer att det är lämpligt att placera Miljösamverkan Sverige inom en länsstyrelse dels för att behålla den nära kopplingen till den operativa tillsyn som länsstyrelserna bedriver, dels för att länsstyrelserna har det bredaste vägledningsansvaret av samtliga myndigheter. Bedömningen görs även mot bakgrund av att Miljösamverkan Sverige redan i dag har sin organisatoriska hemvist inom länsstyrelserna och där visat sig fungera bra.

Skälet till att placera Miljösamverkan Sverige inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län är att den redan i dag fungerar som en informell expertmyndighet för tillsynsvägledning. Länsstyrelsen i Västra Götalands län biträder i nuläget också det nuvarande Miljösamverkan Sverige med viss administration.

För att ge Miljösamverkan Sverige en mer robust finansiering föreslår Statskontoret att det i regleringsbrevet till länsstyrelserna i en särskild anslagspost anslås medel till Länsstyrelsen i Västra Götalands län för samverkansorganets verksamhet.

### **Tillsyns- och föreskriftsrådet avvecklas**

Statskontorets förslag innebär att Miljösamverkan Sverige övertar delar av Tillsyns- och föreskriftsrådets (ToFR) nuvarande uppgifter. Som en konsekvens av Miljösamverkan Sveriges breddade uppdrag föreslår därför Statskontoret att ToFR avvecklas.

### **Länsstyrelsernas tillsynsvägledningsansvar begränsas**

Länsstyrelserna har i dag ett mycket omfattande tillsynsvägledningsansvar. De ska ge vägledning inom alla miljöbalkens tillsynsområden. Statskontoret bedömer att länsstyrelsernas vägledning uppdrag inte är realistiskt. Statskontoret föreslår därför att uppdraget att ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna avgränsas till de tillsynsområden där länsstyrelserna har egen operativ tillsyn. Inom övriga tillsynsområden föreslår Statskontoret att länsstyrelserna även fortsättningsvis ska ha ett samordnande och uppföljande uppdrag. Det innebär att länsstyrelserna exempelvis bör hjälpa de centrala myndigheterna med tillsynsvägledningskampanjer inom länet oavsett vägledningsområde. Den exakta avgränsningen av de områden som länsstyrelserna ska ge stöd och råd inom behöver dock utredas närmare.

Genom att begränsa länsstyrelsernas vägledningsansvar avseende stöd och råd till vissa preciserade områden och uppgifter bedömer Statskontoret att ansvarsgränserna mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna blir tydligare och förutsättningarna för myndigheterna att fullgöra sina uppgifter därmed förbättras.

### **Utökat ansvar för Naturvårdsverket att följa upp och rapportera om tillsynens resultat**

Statskontoret konstaterar att det saknas samlad och enhetlig information om vilken tillsyn som bedrivs. Sådan information är av stor betydelse för möjligheten att utvärdera vilka resultat tillsynen leder till.

Statskontoret föreslår därför att Naturvårdsverket får i uppdrag att samla in sådan information. Statskontoret bedömer att genom att samla ansvaret hos en myndighet ökar förutsättningarna för att den information som samlas in är jämförbar både över landet och över tid.

För att Naturvårdsverket ska ha möjlighet att samla in uppgifter om den operativa tillsyn som bedrivs föreslår Statskontoret att de operativa

tillsynsmyndigheterna får ett utpekat ansvar att lämna de uppgifter om tillsynen till Naturvårdsverket som myndigheten anser sig behöva.

Statskontoret föreslår också att Naturvårdsverket får rätt att meddela närmare föreskrifter om vilken information som de operativa myndigheterna ska lämna samt hur och när informationen ska lämnas.

I dag ska Naturvårdsverket årligen till regeringen redovisa hur tillsynen kan utvecklas. Även länsstyrelserna ska enligt återkommande uppdrag i myndigheternas regleringsbrev lämna en redovisning om detta. Statskontoret bedömer att det inte är ändamålsenligt att både Naturvårdsverket och länsstyrelserna har liknande uppdrag. Statskontoret föreslår därför att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att samlat redovisa hur tillsynen kan utvecklas. Statskontoret bedömer att detta förbättrar förutsättningarna att i redovisningen ge en helhetsbild av behoven i landet.



# 1 Uppdraget och dess genomförande

I detta kapitel beskriver vi regeringens uppdrag till Statskontoret, hur vi har genomfört det och hur rapporten är disponerad. Vi inleder med att lämna en bakgrund till uppdraget.

## 1.1 Bakgrund

Huvuddelen av den svenska lagstiftningen på miljöområdet finns sedan den 1 januari 1999 samlad i miljöbalken. Bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.<sup>1</sup> I miljöbalken finns bestämmelser om att tillsyn ska bedrivas för att säkerställa att syftet med balken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken uppnås.

Närmare bestämmelser om tillsyn enligt miljöbalken finns i miljötillsynsförordningen (2011:13). Av förordningen framgår att bestämmelserna om tillsyn i miljöbalken även ska tillämpas vid tillsyn över att ett antal EU-förordningar på miljöområdet följs.

Tillsynen delas i miljötillsynsförordningen upp i operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Med operativ tillsyn avses sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd. Ansvaret för den operativa tillsynen är fördelat på centrala myndigheter, länsstyrelser och kommunala organ. Med tillsynsvägledning avses utvärdering och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Samtliga länsstyrelser och 14 centrala myndigheter har i uppgift att ge tillsynsvägledning. En närmare beskrivning av operativ tillsyn och tillsynsvägledning ges i kapitel 2.

---

<sup>1</sup> 1 kap. 1 § miljöbalken.

Inom Naturvårdsverket finns Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR). Rådet har i uppdrag att verka för samråd och samverkan i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken samt EU-förordningar och EU-direktiv inom miljöbalkens område. Rådet beskrivs närmare i avsnitt 3.4.

## **1.2 Uppdraget**

Regeringen (Miljödepartementet) har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera den statliga tillsynsvägledningen på miljöområdet. I uppdraget ingår att bedöma om de centrala och regionala myndigheternas tillsynsvägledning är ändamålsenlig och bidrar till en tydlig, rättssäker och effektiv operativ tillsyn enligt miljöbalken samt att lämna förslag till förbättringar av tillsynsvägledningen. Statskontoret ska även bedöma om de tillsynsvägledande myndigheterna samt ToFR har tillräckliga förutsättningar att fullgöra sina uppgifter. Vidare om ansvaret för uppföljning av och rapportering om den operativa tillsynens resultat till bl.a. regeringen är ändamålsenligt fördelat mellan de centrala och regionala tillsynsvägledande myndigheterna. Hela uppdraget framgår av bilaga 1.

### **1.2.1 Tolknings- och avgränsningar av uppdraget**

Av uppdraget framgår att utvärderingen ska genomföras mot bakgrund av problem som har uppmärksammats bl.a. när det gäller rollfördelning och samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheterna. Vi har därför tolkat uppdraget att bedöma om de centrala och regionala myndigheternas tillsynsvägledning är ändamålsenlig som att det handlar om att analysera och bedöma om styrningen och organisationen av tillsynsvägledningen är ändamålsenligt utformad.

Enligt uppdraget ska vi bedöma om de tillsynsvägledande myndigheterna och ToFR har tillräckliga förutsättningar att fullgöra sina uppgifter. Vi har tolkat detta som att det handlar om att bedöma om det finns faktorer som hindrar eller försvårar för myndigheterna i deras tillsynsvägledning. Vi har i detta sammanhang koncentrerat oss på om styrningen och regleringen av tillsynsvägledningen hindrar eller försvårar arbetet, t.ex. om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är tillräckligt tydlig.

Analysen är avgränsad till tillsynsvägledningen. Det gör att vi inte närmare har undersökt hur den operativa tillsynen fungerar.

Det finns i dag inga nationellt insamlade data om utfallet av den miljö-tillsyn som bedrivs.<sup>2</sup> Det gör att det inte är möjligt att, på ett systematiskt sätt, analysera om tillsynsvägledningen leder till en tydlig, rätts-säker och effektiv operativ tillsyn. För att bedöma om tillsynsvägledningen bidrar till en sådan tillsyn har vi därför delvis utgått från de bedömningar som aktörerna på området, dvs. centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och näringsliv, själva gör.

Vi har koncentrerat oss på den tillsynsvägledning som ges av centrala myndigheter med större vägledningsansvar (se avsnitt 1.3) och av länsstyrelserna.

### 1.3 Genomförande

Som underlag för analysen har vi tagit del av tidigare genomförda utvärderingar och kartläggningar av tillsyn och tillsynsvägledning (se referenslista). Vi har vidare varit i kontakt med representanter för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och näringsliv. Kontakterna har skett i form av intervjuer och deltagande i workshopar och andra möten som ordnats med anledning av uppdraget. Vi använder i rapporten begreppet *samtal* som en samlingsbeteckning för dessa möten.

Vi har varit i kontakt med de fem centrala myndigheter som har ett större vägledningssuppdrag och som enligt miljö-tillsynsförordningen ska ta fram en tillsynsvägledningsplan. Beskrivningar av och synpunkter på de centrala myndigheternas vägledningsarbete avspeglar därför främst förhållanden vid dessa för tillsynsvägledningen viktigaste myndigheterna. De vi samtalat med är:

- *Centrala statliga myndigheter:* Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Statens jordbruksverk och Kemikalieinspektionen.

---

<sup>2</sup> Naturvårdsverket (2013) *Effektiv tillsyn*, rapport 6558.

- *Länsstyrelserna*: Miljönätverk för miljövärdsschefer vid länsstyrelserna<sup>3</sup> samt tjänstemän vid *Miljösamverkan Sverige*.<sup>4</sup>
- *Kommunerna*: Workshop med kommunala miljöchefer från främst större och medelstora kommuner samt tjänstemän vid Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).<sup>5</sup>
- *Näringsliv*: Svenskt Näringslivs referensgrupp *AG Miljö* med representation från Teknikföretagen, Innovations- och kemiföretagen i Sverige och Skogsindustrierna.

Utöver detta har vi träffat Tillsyns- och föreskriftsrådet samt deltagit i en workshop ordnad av rådet där representanter för centrala myndigheter, länsstyrelser och SKL deltog.<sup>6</sup> I enlighet med vårt uppdrag har vi också genomfört samråd med Miljömyndighetsutredningen (M 2013:02).

Uppdraget har utförts av en arbetsgrupp bestående av Hedvig Tängdén, Peter Ehn och Johan Lantto (projektledare). En referensgrupp vid Statskontoret har följt arbetet och kvalitetsgranskat utkast till den färdiga rapporten. Faktakontroll av ett utkast till delar av rapporten har genomförts av representanter för de fem centrala myndigheter vi varit i kontakt med (se ovan), länsstyrelserna och SKL.

## 1.4 Rapportens disposition

Rapporten är indelad i fem kapitel. Den fortsatta framställningen disponeras enligt följande.

I *kapitel 2* beskriver vi myndigheternas uppdrag vad gäller tillsyn och tillsynsvägledning. I *kapitel 3* beskriver vi hur det tillsynsvägledande arbetet är organiserat och hur det bedrivs av myndigheter och frivilliga

---

<sup>3</sup> Samtal har förts dels i en större grupp av miljövärdsschefer och dels i en mindre grupp som huvudsakligen arbetar med miljöskyddsfrågor.

<sup>4</sup> Miljösamverkan Sverige är ett frivilligt samverkansorgan för tillsyn och tillsynsvägledning, se vidare avsnitt 3.5.

<sup>5</sup> Den 4 april ordnades ett möte med 16 kommunala miljöchefer från främst större eller medelstora kommuner. SKL genomförde i samband med mötet även en enkät där miljöcheferna besvarade frågor om tillsynsvägledningen.

<sup>6</sup> Av de centrala myndigheterna var förutom de fem tillsynsvägledande myndigheterna som ingår i ToFR även Skogsstyrelsen och Läkemedelsverket närvarande.

organisationer. I *kapitel 4* redovisar vi de synpunkter på hur tillsynsvägledningen bedrivs som har framkommit i tidigare utvärderingar och i våra samtal med tillsynsvägladande myndigheter och andra berörda. I kapitlet redovisar vi även Statskontorets bedömning av hur tillsynsvägledningen fungerar. I *kapitel 5* utvecklar vi Statskontorets förslag till hur tillsynsvägledningen kan förbättras.



## 2 Tillsyn på miljöområdet

I detta kapitel beskriver vi närmare vad som ingår i myndigheternas operativa respektive tillsynsvägledande ansvar och hur detta ansvar är fördelat. I kapitlet redovisar vi även de krav som finns på myndigheterna vad gäller uppföljning, utvärdering och redovisning av tillsynens resultat.

### 2.1 Tillsyn är både kontroll och rådgivning

Tillsyn är ett medel för att säkerställa syftet med miljöbalken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Tillsynen består dels av en ”hårdare” del som innebär att kontrollera att lagen följs och vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse om så inte sker, dels av en ”mjukare” del som handlar om att genom rådgivning och information skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.<sup>7</sup>

Den kontrollerande formen av tillsyn kan ta sig uttryck i s.k. systemtillsyn eller detaljtillsyn. Vid systemtillsynen kontrolleras verksamhetsutövarens egenkontroll medan detaljtillsynen innebär en granskning av verksamhetens direkta påverkan på miljön och att gällande regler följs. Den rådgivande formen av tillsyn kan ta sig uttryck i riktade utskick till verksamhetsutövare och genom informationsmöten. Tidigare kartläggningar visar att både kommuner och länsstyrelser ägnar sig åt båda formerna av tillsyn.<sup>8</sup>

Regeringen har i en skrivelse om tillsyn uttryckt att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Granskningen ska också vid behov kunna leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättel-

---

<sup>7</sup> 26 kap. 1 § miljöbalken.

<sup>8</sup> Naturvårdsverket (2013) rapport 6558, s. 55, Länsstyrelsen i Östergötlands län (2009) *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter*, s. 57.

se.<sup>9</sup> Vi kan konstatera att ett betydligt vidare tillsynsbegrepp tillämpas inom miljöområdet än vad som uttrycks i regeringens skrivelse.

I miljöbalken finns ett generellt krav på att verksamhetsutövare ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga olägenheter för människors hälsa eller miljön.<sup>10</sup> Tillsynen över verksamhetsutövarnas egenkontroll är en viktig uppgift för tillsynsmyndigheterna. För tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter finns mer preciserade krav på egenkontroll i en särskild förordning.<sup>11</sup>

## 2.2 Tillsynsområden och ansvaret för operativ tillsyn

De områden som främst är föremål för tillsynsvägledning finns samlade i miljöbalkens 7–15 kapitel. Kapitlen i balken avspeglar delvis de lagar på miljörettens område som miljöbalken utgjorde en sammanslagning av, bl.a. miljöskyddslagen, naturvårdslagen, vattenlagen, lagen om kemiska produkter, renhållningslagen och hälsoskyddslagen. I faktaruta 1 redovisar vi kortfattat bestämmelserna i de kapitel som främst är föremål för tillsynsvägledning.<sup>12</sup>

Utformningen av den operativa tillsynen på miljöområdet varierar mellan tillsynsområden, bl.a. i vilken utsträckning den består av kontrollerande respektive rådgivande moment, liksom i vilken utsträckning tillsynen är händelsestyrd eller planerad.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn*.

<sup>10</sup> 26 kap. 19 § miljöbalken.

<sup>11</sup> Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarnas egenkontroll.

<sup>12</sup> I framställningen har vi inte tagit med kapitel 13 *Genteknik*.

<sup>13</sup> Naturvårdsverket (2004) *Metoder i kommunal och regional tillsyn – en inventering*, rapport 5363.

### Faktaruta 1: Centrala tillsynsområden enligt miljöbalken

- *Skydd av områden och Skydd av djur- och växtarter* (kapitel 7 och 8). Bestämmelser som rör bl.a. nationalparker, naturreservat, biotopsskyddsområden, strandskydd. Bestämmelserna fanns tidigare i Naturvårdslagen och betecknas ofta som naturvårdsbestämmelser.
- *Miljöfarlig verksamhet*. (kapitel 9). Bestämmelser som rör användning av mark, byggnader eller anläggningar som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten, eller som innebär annan olägenhet för människors hälsa och miljö.<sup>14</sup> Miljöfarlig verksamhet kan bestå av stora industrianläggningar men även av mindre anläggningar, exempelvis enskilda avlopp.
- *Hälsoskydd* (kapitel 9). Bestämmelserna syftar främst till att reglera olägenheter för människors hälsa som kan uppkomma i samband med användning av en byggnad. Framför allt avser regleringen bostäder och lokaler för allmänna ändamål, t.ex. skolor, idrottsanläggningar, simhallar, hotell och lokaler för vård.<sup>15</sup>
- *Verksamheter som orsakar miljöskador* (kapitel 10). Bestämmelser som berör verksamhetsutövares skyldighet att avhjälpa skador på miljön som orsakats på en fastighet.
- *Vattenverksamhet* (kapitel 11). Bestämmelserna avser bl.a. vattenkraftverk, dammar och andra anläggningar i vattenområden samt åtgärder som utförs för att avvattna mark.
- *Jordbruk och annan verksamhet (kapitel 12)*. Bestämmelser om samråd vid markanvändning och miljöhänsyn i jordbruket.
- *Kemiska och biotekniska produkter* (kapitel 14). Bestämmelser om hantering, införsel och utförsel av sådana produkter, godkännande av bekämpningsmedel, produktinformation m.m.
- *Avfall och producentansvar* (kapitel 15). Bestämmelser om att kommunerna har skyldighet att transportera, återvinna och bortforsla hushållsavfall och att producenter av exempelvis pappersprodukter och elektroniska produkter har skyldighet att svara för hanteringen av sådant avfall.

<sup>14</sup> Prop.1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 107. I miljöbalkens 9 kap. 1 § preciseras definitionen av miljöfarlig verksamhet.

<sup>15</sup> Prop.1997/98:45, del 2, s. 115.

## 2.2.1 Kommuner och länsstyrelser har ansvaret för huvudelen av den operativa tillsynen

Det operativa tillsynsansvaret varierar mellan olika tillsynsområden. Kommunerna<sup>16</sup> har större delen av det operativa tillsynsansvaret för bestämmelserna om hälsoskydd (kap. 9) och över avfallshanteringen (kap. 15).<sup>17</sup> Länsstyrelserna har i stället en större del av ansvaret för naturvården (kap. 7 och 8) och vattenverksamheten (kap. 11).

För miljöfarlig verksamhet (kap. 9) och verksamheter som orsakar miljöskador (kap. 10) är ansvaret i större utsträckning delat mellan kommunerna och länsstyrelserna. För miljöfarlig verksamhet har länsstyrelserna ansvar för den operativa tillsynen av tillståndspliktiga anläggningar, medan kommunerna har ansvar för övriga anläggningar.<sup>18</sup> Länsstyrelserna har dock i större eller mindre utsträckning överlåtit ansvaret för tillståndspliktiga anläggningar till kommunerna.

Ansvaret för kemikalietillsynen (kap. 14) är i huvudsak delat mellan kommunerna och de centrala myndigheterna.<sup>19</sup> Kemikalieinspektionen har exempelvis ansvar för tillsyn över vilka produkter som tillverkare och importörer av kemiska produkter släpper på marknaden, medan kommunerna har ansvar för tillsyn över hanteringen av sådana produkter.

Det finns inga exakta uppgifter om hur stora resurser i form av tid och personal som läggs på den operativa tillsynen på miljöområdet. En uppskattning som gjorts av SKL är att omkring 1200 personer arbetar med tillsyn enligt miljöbalken inom kommunerna. Vid länsstyrelserna rör det sig om ett par hundra årsarbetskrafter som arbetar med tillsyn

---

<sup>16</sup> Det bör noteras att det är berörd kommunala nämnd som är ansvarig för tillsynen, inte fullmäktige.

<sup>17</sup> Naturvårdsverket och Jordbruksverket har dock operativt tillsynsansvar för vissa typer av avfall. I de fall länsstyrelserna har tillsyn över miljöfarlig verksamhet (kap. 9) eller vattenverksamhet (kap. 11) har länsstyrelserna även ansvar för tillsyn över avfall vid dessa tillsynsobjekt. Länsstyrelserna har även tillsynsansvar för avfallstransporter.

<sup>18</sup> Fördelningen av ansvaret mellan länsstyrelser och kommuner regleras i miljöbalken (26 kap. 3 §) och i miljötillsynsförordningen (2 kap. 29 och 31 §§).

<sup>19</sup> I de fall länsstyrelserna har tillsyn över miljöfarlig verksamhet (kap. 9) eller vattenverksamhet (kap. 11) har länsstyrelserna även ansvar för tillsyn över hanteringen av kemiska produkter.

inom området (både operativ tillsyn och tillsynsvägledning).<sup>20</sup> Miljöfarlig verksamhet är det tillsynsområde där både kommuner och länsstyrelser lägger mest resurser.

## **2.3 Tillsynsvägledning**

### **2.3.1 Vad som avses med tillsynsvägledning**

Tillsynsvägledning innebär enligt miljöbalkspropositionen att tillsynsmyndigheter genom stödjande och främjande verksamhet ska kunna bidra till att tillsynen bedrivs ändamålsenligt både med avseende på lokala, regionala och nationella förhållanden.<sup>21</sup> Av miljötillsynsförordningen framgår att de tillsynsvägläddande myndigheterna inom sina respektive vägläddningsområden ska ge vägläddning i fråga om tillämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar. Av förordningen framgår att tillsynsvägläddning kan delas in i tre delar:

- utvärdering och uppföljning av den operativa tillsynen
- samordning av operativ tillsyn
- stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Någon närmare beskrivning av vad som ingår i dessa delar framgår inte av förarbetena till miljöbalken, men ToFR, har i skrifter utvecklat vad som kan ingå i tillsynsvägläddning (se avsnitt 3.1).

### **2.3.2 De centrala myndigheternas tillsynsvägläddningsansvar**

Totalt 14 centrala myndigheter har tillsynsvägläddningsansvar enligt miljötillsynsförordningen, se tabell 1. Fem av myndigheterna har krav på tillsynsvägläddningsplan (se avsnitt 2.3.4) och är i tabellen markerade med asterisk.

---

<sup>20</sup> Uppskattningarna av antalet årsarbetskrafter är någon osäkra. Se Naturvårdsverket (2014) *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*, s. 9, Länsstyrelsen i Östergötlands län (2009) s. 7.

<sup>21</sup> Prop.1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 496.

**Tabell 1** Centrala myndigheter med tillsynsvägledningsansvar

Myndighet	
Affärsverket svenska kraftnät	Naturvårdsverket*
Boverket	Riksanstikvarieämbetet
Folkhälsomyndigheten*	Skogsstyrelsen
Havs- och vattenmyndigheten*	Socialstyrelsen
Kemikalieinspektionen*	Statens energimyndighet
Läkemedelsverket	Statens jordbruksverk*
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Strålsäkerhetsmyndigheten

\* Myndighet med krav på tillsynsvägledningsplan

Av miljötillsynsförordningen framgår i detalj fördelningen av ansvaret för tillsynsvägledningen på miljöbalkens olika områden. Det bör noteras att inom ett antal områden har flera centrala myndigheter ansvar för olika delar. Ett exempel på ett område där flera centrala myndigheter har tillsynsvägledningsansvar är miljöfarlig verksamhet. Naturvårdsverket har tillsynsvägledningsansvar för frågor om miljöfarlig verksamhet i allmänhet, men i frågor som rör verksamheter inom jordbruks- och trädgårdsområdet eller som rör djurhållande verksamhet har Jordbruksverket vägledningsansvaret. Berör frågorna enskilda avlopp har Havs- och vattenmyndigheten vägledningsansvaret.

Ett annat område där flera myndigheter har vägledningsansvar är kemiska produkter. Kemikalieinspektionen har vägledningsansvar bl.a. i frågor som gäller produkter som släpps på marknaden, införsel och utförsel samt allmänhetens hantering av sådana produkter. Beroende av vilken produkt det är frågan om har dock andra myndigheter vägledningsansvar. Läkemedelsverket har exempelvis vägledningsansvar för kosmetiska och hygieniska produkter och Jordbruksverket för användningen av växtskyddsmedel i lantbruk och trädgårdsnäring. Även

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har visst vägledningsansvar inom specifika områden.<sup>22</sup>

Omfattningen av myndigheternas ansvar varierar kraftigt. De fem centrala myndigheter som har krav på tillsynsvägledningsplan har generellt sett ett större vägledningsansvar än övriga myndigheter med sådant ansvar. Vissa myndigheter har ett relativt begränsat område som de vägleder inom. Riksantikvarieämbetet ska exempelvis endast ge vägledning i frågor om kulturresevat och Affärsverket svenska kraftnät i frågor om dammsäkerhet.

Naturvårdsverket har det största och mest mångfacetterade vägledningsansvaret av de centrala myndigheterna. Myndigheten har ett övergripande ansvar att ge vägledning på alla områden som inte någon annan central myndighet har vägledningsansvar för. Det är därför svårt att bestämma den exakta omfattningen av Naturvårdsverkets ansvar. Naturvårdsverket har även ett vägledningsansvar i frågor om hur miljöbalkens bestämmelser om tillsyn i kapitel 26 ska tillämpas. Det handlar bl.a. om bestämmelser om överlåtelse av tillsynsansvar, förelägganden och förbud, verkställighet m.m.

De centrala myndigheterna har även inom sina respektive vägledningsområden ansvar att ge stöd till länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna.<sup>23</sup>

### **2.3.3 Länsstyrelsernas tillsynsvägläddande ansvar**

Enligt miljötillsynsförordningen ska länsstyrelserna ge tillsynsvägläddning i länet.<sup>24</sup> I länsstyrelsernas tillsynsvägläddning ingår enligt förordningen att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen.

I den proposition som föregick miljöbalken understryker regeringen att länsstyrelserna bör ges en ny och tydligare roll i förhållande till den kommunala tillsynen. Länsstyrelserna bör i sin nya roll få ansvar inom hela miljöbalkens tillämpningsområde. I propositionen anger rege-

---

<sup>22</sup> T.ex. har Naturvårdsverket ansvar för tillsynsvägläddning som rör yrkesmässig hantering av kemiska produkter.

<sup>23</sup> 3 kap. 1 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

<sup>24</sup> 3 kap. 16 §. miljötillsynsförordningen. Från länsstyrelsens vägläddningsområde undantas dock den tillsyn som utövas av Skogsstyrelsen och av Generalläkaren.

ringen att länsstyrelserna ska ha en regional samordnande och uppföljande roll. De ska bl.a. ta initiativ till att samordna större tillsynskampanjer samt samordna tillsyn som berör flera kommuner inom länet.<sup>25</sup> I uppdraget att följa upp och utvärdera det kommunala tillsynsarbetet bör ingå att återföra erfarenheter från uppföljningarna och utvärderingarna till kommunernas miljöförvaltningar.<sup>26</sup> Miljöbalksutredningen anger särskilt länsstyrelsernas uppföljningsroll gentemot kommunerna i de fall dessa har tagit över tillsynen.<sup>27</sup>

Det kan vara värt att notera att i den lagstiftning som föregick miljöbalken angavs länsstyrelsernas uppgift i flera fall som att de hade ”regional uppsikt” (eller motsvarande) och inte tillsynsvägledning. Det gällde bl.a. hälsoskyddslagen, renhållningslagen och lagen om kemiska produkter.<sup>28</sup>

### **2.3.4 Krav på tillsynsvägledningsplaner**

Länsstyrelserna och några utpekade centrala myndigheter (se tabell 1) ska ha planer för tillsynsvägledning. Planerna ska omfatta en period om tre år och ska ses över vid behov, dock minst en gång varje år. Bestämmelsen infördes i samband med att miljötillsynsförordningen beslutades 2011.<sup>29</sup> I avsnitt 3.2 beskrivs planeringen av tillsynsvägledningen närmare.

## **2.4 Uppföljning, utvärdering och redovisning av tillsyn**

Som framgått ingår det som en del i tillsynsvägledningen att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen. Varje operativ tillsynsmyndighet ska även årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.<sup>30</sup>

Naturvårdsverket har också ett särskilt uppdrag att varje år lämna en redovisning till regeringen om hur tillsynen kan utvecklas och förbättra-

---

<sup>25</sup> Prop. 1997/98:45, s. 501 ff.

<sup>26</sup> Prop. 1997/98:45, s. 576. Jfr. Ds 1998:22 *Tillsyn enligt miljöbalken*, s. 59 f.

<sup>27</sup> SOU 1996:103 *Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling*, s. 563.

<sup>28</sup> SOU 1996:103 s. 544.

<sup>29</sup> 3 kap. 17 § miljötillsynsförordningen.

<sup>30</sup> 1 kap. 12 § miljötillsynsförordningen.

ras. Redovisningen ska omfatta de brister i tillsynen som myndigheten identifierat samt en beskrivning av hur de kan åtgärdas.<sup>31</sup> I regleringsbrevet för 2014 har regeringen gett Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå hur redovisningen kan utformas för att ge en samlad bild av hur tillsynen enligt miljöbalken genomförs och utvecklas över tid. Myndigheten ska vid behov föreslå förtydligande eller kompletterande regler avseende samverkan och rapportering i miljötillsynsförordningen. Uppdraget ska rapporteras senast den 15 april 2015.

Länsstyrelserna har i sina regleringsbrev haft återkommande uppdrag att redovisa tillsynens resultat och de insatser de genomför på området. Enligt regleringsbrevet för 2014 ska länsstyrelserna särskilt redovisa

- hur arbetet för att effektivisera och utveckla tillsynen avses fortsätta samt beskriva de förändrade rutiner och arbetsmetoder som genomförts för att utveckla en miljömålsstyrd tillsyn
- tillsynsområden inom vilka den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen kan utvecklas och förbättras
- vilken betydelse tillsynen har för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen samt vilka konsekvenser egeninitierade tillsynsinsatser får för möjligheterna att uppnå målen
- hur och inom vilka områden samverkan skett med Miljösamverkan Sverige och regional miljösamverkan i de län där sådana projekt bedrivs.

Formerna för länsstyrelsernas återrapporering ska utformas i dialog med Naturvårdsverket.

I miljötillsynsförordningen finns även flera bestämmelser om informationsöverföring mellan myndigheter, vilka har betydelse för myndigheternas uppföljning och utvärdering av tillsynen. Två exempel beskrivs nedan.

---

<sup>31</sup> 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen.

- En operativ tillsynsmyndighet ska på begäran lämna den information som en tillsynsvägledande myndighet behöver för sin tillsynsvägledning.<sup>32</sup>
- Länsstyrelsen ska på begäran av Naturvårdsverket lämna uppgifter till verket om vilka tillsynsvägledande insatser som länsstyrelsen har genomfört eller planerar.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> 1 kap. 14 § miljötillsynsförordningen. Tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå får även inom sitt vägledningsområde meddela föreskrifter om vilken information som en operativ tillsynsmyndighet ska lämna enligt 14 § samt hur och när informationen ska lämnas (1 kap. 15 § miljötillsynsförordningen).

<sup>33</sup> 3 kap.18 § miljötillsynsförordningen.

## 3 Tillsynsvägledningen i praktiken

I detta kapitel beskriver vi hur centrala myndigheter och länsstyrelser arbetar med tillsynsvägledning; hur de planerar vägledningen, hur arbetet är organiserat och hur mycket resurser myndigheterna avsätter för detta arbete. I kapitlet beskriver vi också de olika samverkansorgan inom tillsyn och tillsynsvägledning som finns på nationell och på regional nivå.

Beskrivningen i kapitlet bygger dels på tidigare genomförda kartläggningar, dels på vad som framkommit i våra samtal med de fem centrala myndigheterna med det största vägledningsansvaret samt med länsstyrelserna och kommunerna.<sup>34</sup>

### 3.1 Hur vägledningen genomförs

Som nämns i kapitel 2 består tillsynsvägledning av tre delar: stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna, samordning av operativ tillsyn samt uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen. Nedan beskrivs de olika delarna. Beskrivningarna utgår från skrifter från ToFR.<sup>35</sup> Vi har kompletterat dessa beskrivningar med vad som framkommit i våra intervjuer med de tillsynsvägladande myndigheterna.

#### 3.1.1 Stöd och råd kan vara både muntliga och skriftliga

Arbetet med att lämna stöd och råd kan bland annat bestå i att lämna information om tolkningspraxis, ge kunskapsunderlag i sakfrågor och upplysningar om hur vägledningen kan planeras och prioriteras. Skriftligt stöd och råd omfattar information på webben, allmänna råd, handböcker, rapporter, meddelandeblad, faktablad, broschyrer, PM, tillsyns-

---

<sup>34</sup> För en närmare beskrivning av de som vi varit i kontakt med se avsnitt 1.3

<sup>35</sup> ToFR (2011) *Tillsynsvägledning enligt miljöbalken – beskrivning och goda exempel*.

tips och nyhetsbrev etc. Muntligt stöd och råd kan ges vid handläggarträffar, utbildningar, konferenser och seminarier, medföljare vid tillsynsbesök och kontakter via telefon eller e-post.

Flera av de centrala myndigheter vi varit i kontakt med anger att de i allt större utsträckning prioriterar att ge stöd och råd via webbaserade kanaler. Det handlar dels om att exempelvis skriftliga vägledningar görs tillgängliga på myndigheternas hemsida, dels om att myndigheten organiserar webbaserade nätverk exempelvis i form av chattforum där nätverkets medlemmar kan interagera såväl med myndigheten som med varandra.<sup>36</sup>

### **3.1.2 Samordning av operativ tillsyn ofta i form av tillsynsprojekt**

Samordnande insatser kan utgöras av nationella eller regionala tillsynsprojekt, informationskampanjer, gemensamma/normerande inspektioner, handläggarträffar, konferenser, nätverk och arbete i olika typer av grupper. Bland annat Kemikalieinspektionen och Folkhälsomyndigheten uppger att de prioriterar att ge tillsynsvägledning genom nationella tillsynsprojekt. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har också genomfört ett gemensamt samverkansprojekt.

Samordning av den operativa tillsynen är en central uppgift för länsstyrelserna. Tidigare kartläggningar visar dock att det finns stor variation mellan länsstyrelsernas samordnande insatser och att det finns olika syn på vad samordningsuppdraget egentligen innebär.<sup>37</sup> En betydande del av länsstyrelsernas samordningsinsatser görs även inom ramen för regional samverkan (se avsnitt 3.5 och 3.6).

### **3.1.3 Uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen är inte prioriterad**

Uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen syftar enligt ToFR till att främja en effektiv och likvärdig operativ tillsyn och kan

---

<sup>36</sup> Båda Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket använder sig av sådana webbaserade nätverk för att möta kommunernas efterfrågan om kontakter med andra inspektörer.

<sup>37</sup> Naturvårdsverket (2009a) *Länsstyrelsernas fleråriga tillsynsvägledningsplaner*, rapport 5970, s. 19.

ha fokus på effekter, arbetsprocesser, resurser, kompetens, roller eller en hel organisation. Centrala myndigheter genomför ofta uppföljningar och utvärderingar genom enkäter riktade till kommuner och länsstyrelser, medan länsstyrelserna oftast genomför uppföljningarna i form av kommunbesök.

Den bild som förmedlats till oss i våra samtal med centrala myndigheter och länsstyrelserna är att uppföljning och utvärdering är ett område som inte är prioriterat.<sup>38</sup> Länsstyrelsernas uppföljningar i form av kommunbesök sker t.ex. vanligtvis med flera års mellanrum.<sup>39</sup> Bland annat som en följd av ökade krav från EU har dock uppföljningar och utvärderingar av miljötillsynen fått ökad uppmärksamhet under de senaste åren.<sup>40</sup> Naturvårdsverket har också i sin tillsynsvägledningsplan för 2013–2015 satt upp ett mål att minst tio procent av myndighetens resurser för tillsynsvägledning ska användas för dessa uppgifter.<sup>41</sup>

De uppföljningar och utvärderingar som myndigheterna genomfört har ofta avsett den tillsynsvägledning som myndigheten själv bedriver, exempelvis utvärderingar av olika arbetsmetoder för tillsynsvägledning. Det förekommer även utvärderingar av specifika satsningar, exempelvis tillsynskampanjer. Jordbruksverket har t.ex. utvärderat en tillsynskampanj som genomfördes för att stärka och effektivisera tillsynen inom växtnärlingsområdet. Kemikalieinspektionen samlar också årligen in information om den operativa kemikalietillsyn som bedrivits i landet. Informationen används som underlag för olika rapporter till EU-kommissionen i enlighet med ett antal olika EU-förordningar.

---

<sup>38</sup> Se även t.ex. ToFR (2005) *Erfarenheter från länsstyrelsernas tillsynsvägledning. Med fokus på uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn*, s. 11.

<sup>39</sup> Miljösamverkan Sverige (2008) *Regional tillsynsvägledning. Planering och utveckling*, s. 49.

<sup>40</sup> Se bl.a. Naturvårdsverkets redovisningar till regeringen under åren 2012–2014 (Naturvårdsverket (2012a, 2013a, 2014) *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*).

<sup>41</sup> Naturvårdsverket (2013c) *Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning 2013–2015*, s. 10.

Naturvårdsverket har under senare år även utvärderat bl.a. verksamhetsutövers arbete med egenkontroll och arbetet med tillsynsplaner.<sup>42</sup>

I detta sammanhang bör även nämnas det uppdrag Naturvårdsverket har att årligen lämna en rapport till regeringen där myndigheten redovisar hur tillsynen kan utvecklas och förbättras.<sup>43</sup> Redovisningen utformas olika år från år och underlaget har också varierat. Inför den rapportering som Naturvårdsverket lämnade 2014 samlade myndigheten in information från länsstyrelserna bl.a. genom enkäter. År 2013 använde Naturvårdsverket resultaten från ett forskningsprojekt om tillsynen som underlag. Naturvårdsverket samlar inte in någon information från de andra centrala tillsynsvägledande myndigheterna.<sup>44</sup>

Även länsstyrelserna har i regleringsbrev fått i uppdrag att redovisa hur tillsynen kan förbättras (se avsnitt 2.4). En analys av ett urval av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2013 visar att denna redovisning varierar mycket mellan länsstyrelserna. Även om rubrikerna överlag är desamma finns det stora variationer både vad gäller vilken typ av information som länsstyrelserna redovisar och hur detaljerad denna information är.

### **3.1.4 Gränserna mellan olika former av tillsynsvägledning är otydlig**

Gränserna mellan de olika delarna av tillsynsvägledningen är ofta flytande. Att exempelvis anordna träffar och seminarier kan både vara ett sätt att ge stöd och råd och samtidigt ett sätt att samordna den operativa tillsynen. För länsstyrelserna som ofta följer upp tillsynen genom kommunbesök kan dessa besök även fungera som ett sätt att ge stöd och råd till kommunerna.

En skillnad som finns mellan de olika formerna av tillsynsvägledning är att stöd och råd, i jämförelse med samordning och uppföljning, är en

---

<sup>42</sup> Naturvårdsverket (2012) *Verksamhetsutövers arbete med egenkontroll – En utvärdering*, rapport 6486. Naturvårdsverket (2011) *Utvärdering av tillsynen över verksamhetsutövers egenkontroll – att trimma motorn*, rapport 6421. Naturvårdsverket (2009) *Tillsynsplaner – aktiva eller fiktiva styrdokument – En utvärdering av tillsynsplanernas styrande roll*, rapport 5959.

<sup>43</sup> 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

<sup>44</sup> Naturvårdsverket (2012a, 2013a och 2014).

mer efterfrågestyrd aktivitet. När den centrala myndigheten eller länsstyrelsen ger stöd och råd genom att exempelvis besvara frågor sker det normalt på initiativ av de som har ansvar för den operativa tillsynen. Samordning, uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen är mer styrda av den vägledande myndighetens prioriteringar. Det kan exempelvis handla om att myndigheten genom en tillsynskampanj vill åtgärda ett problem som identifierats.

### **3.1.5 De centrala myndigheterna vägleder både via länsstyrelserna och direkt till kommunerna**

De centrala myndigheterna ger tillsynsvägledning till kommunerna på olika sätt. Vissa centrala myndigheter går via länsstyrelserna, medan andra ger tillsynsvägledning direkt till kommunerna. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten försöker exempelvis i huvudsak gå via länsstyrelserna, medan Kemikalieinspektionen, Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket vänder sig direkt till kommunerna i sin vägledning.

Förklaringen till dessa skillnader kan till största delen sökas i länsstyrelsernas varierande tillsynskompetens på olika områden. På områden där länsstyrelserna inte har eget operativt tillsynsansvar, exempelvis vissa kemikaliefrågor och hälsoskyddsfrågor har länsstyrelserna svårare att ge tillsynsvägledning och de centrala myndigheterna väljer därför att ge vägledningen direkt till kommunerna.<sup>45</sup>

### **3.1.6 Stöd och råd gavs tidigare med hjälp av branschexperter**

Tidigare fanns s.k. branschexperter som kunde ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Branschexperten kunde vara anställd vid en länsstyrelse, men skulle under en del av sin arbetstid ta ansvar för en särskild bransch och följa utvecklingen inom branschen samt vägleda och bistå länsstyrelser och miljö- och hälsoskyddsnämnder vid handläggning av ärenden. Experten skulle företräda Naturvårdsverket och hjälpa myndigheten i arbetet med allmänna råd, branschfaktblad

---

<sup>45</sup> Enligt en rapport från Miljösamverkan Sverige har Naturvårdsverket uttryckt att länsstyrelserna bör vara ansvariga för vägledningen, då sakfrågan är lokalt eller regionalt angelägen, se Miljösamverkan Sverige (2008).

m.m.<sup>46</sup> Systemet med branschexperter har i stort sett avvecklats, även om det finns ett par experter kvar.

## 3.2 Hur tillsynsvägledningen planeras

### 3.2.1 Myndigheternas tillsynsvägledningsplaner

Som nämns i kapitel 2 ska några av de centrala tillsynsvägledande myndigheterna och länsstyrelserna ta fram planer för myndighetens arbete med tillsynsvägledning inom miljöbalkens område. I planerna pekar myndigheterna ut de områden som kommer att prioriteras under de följande åren.

I de centrala myndigheternas aktuella vägledningsplaner finns dels information om den tillsynsvägledning myndigheterna bedriver, dels en redovisning av planerade aktiviteter och när de ska genomföras.<sup>47</sup> Naturvårdsverket ställer även upp mål för sin vägledning. Enligt planen för 2013–2015 ska exempelvis myndigheten när det kommer ny lagstiftning inom tre månader vägleda om åtminstone de viktigaste förändringarna.

Vi har inte analyserat länsstyrelsernas aktuella vägledningsplaner, men enligt Naturvårdsverket gör flertalet länsstyrelser inte sina vägledningsplaner tillgängliga på sina webbplatser.<sup>48</sup> En uppföljning från 2009 visade att utformningen av länsstyrelsernas tillsynsvägledningsplaner varierar mycket. Det gäller bl.a. hur länsstyrelserna planerar för uppföljning och utvärdering, hur de prioriterar sina insatser i tillsynsvägledningsplanen, hur de strukturerar sina insatser för stöd och råd samt hur de planerar sina insatser för samordning.<sup>49</sup>

Under 2013 har det inom ramen för ToFR genomförts ett projekt i syfte att anpassa processen för framtagandet av de centrala myndig-

---

<sup>46</sup> Naturvårdsverket (2008) *Naturvårdsverkets branschexperter – Effektiva spindlar i det stora tillsynsnätet*, rapport 5805, s. 20.

<sup>47</sup> Vi har studerat aktuella planer för de centrala myndigheter som har skyldighet att ha en tillsynsvägledningsplan, dvs. Naturvårdsverket, Havs- och Vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket.

<sup>48</sup> Naturvårdsverket (2014).

<sup>49</sup> Naturvårdsverket (2009), rapport 5970, s. 14 ff.

heternas tillsynsvägledningsplaner. Arbetet med detta fortsätter under 2014.

### **3.2.2 Enkäter, remisser och kommunbesök ger underlag för behovsbedömningar.**

För att få underlag till arbetet med att utforma vägledningen och tillsynsvägledningsplanen använder de centrala myndigheterna olika sätt att hämta in information och synpunkter från de operativa tillsynsmyndigheterna. Havs- och vattenmyndigheten, Folkhälsomyndigheten och Kemikalieinspektionen uppger att de bl.a. inhämtar synpunkter genom enkäter riktade till de operativa tillsynsmyndigheterna. Havs- och vattenmyndigheten anger att de också hämtar in synpunkter genom att skicka ut förslag på tillsynsvägledningsplaner på remiss till berörda myndigheter. Jordbruksverket anger i stället att de främst använder utvärderingar av tidigare genomförda projekt som underlag för att utforma kommande tillsynsvägledning.

Vi har inte närmare undersökt hur länsstyrelserna gör för att hämta in information och synpunkter om sin vägledning, men enligt en uppföljning från 2009 så anger flertalet länsstyrelser (80 %) att de involverar kommunerna i arbetet med att ta fram planerna.<sup>50</sup> Länsstyrelserna har i det arbetet inhämtat synpunkter genom kommunbesök, remisser, skrivelser, intervjuer, enkäter och via tvärgående arbetsgrupper. Vidare har synpunkter hämtats in från regional miljösamverkan i län där sådana finns.

## **3.3 Organisering och resurser för vägledning**

### **3.3.1 Tillsynsvägledning och operativ tillsyn hålls om möjligt samman**

Hur tillsynsvägledningen organiseras varierar bl.a. beroende på vilka övriga verksamheter myndigheterna ansvarar för. I de fall myndigheten har ett operativt tillsynsansvar inom det område som myndigheten har tillsynsvägledningsansvar för är det vanligt att dessa verksamheter hålls samman organisatoriskt. Det tydligaste exemplet på detta är

---

<sup>50</sup> Naturvårdsverket (2009) rapport 5970, s. 22 f.

Kemikalieinspektionen, där det är de handläggare/inspektörer som arbetar med Kemikalieinspektionens egen operativa tillsyn inom ett visst område som ger tillsynsvägledning inom samma område. Även på länsstyrelserna hålls vanligen ansvaret för tillsynsvägledning och operativ tillsyn ihop på de områden där länsstyrelserna har ett operativt tillsynsansvar.

I de fall myndigheten även har ansvar för miljöprövning, dvs. prövning av miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd enligt miljöbalken, har myndigheterna valt olika sätt att organisera denna i förhållande till tillsynsvägledningen. Naturvårdsverket har valt att organisatoriskt skilja tillsynsvägledningsfrågorna från miljöprövningsfrågorna, medan Havs- och vattenmyndigheten valt att till viss del hålla ihop dessa frågor i syfte att samutnyttja kompetens.

### **3.3.2 Resurserna för tillsynsvägledning varierar**

Hur stora resurser som de fem centrala myndigheterna med större vägledningsansvar och länsstyrelserna lägger på tillsynsvägledning framgår av tabell 2. Naturvårdsverket är den myndighet som enskilt lägger mest resurser på vägledningen, knappt 15 årsarbetskrafter.

Exakta uppgifter om hur stora resurser länsstyrelserna lägger på vägledningen finns inte, men en uppskattning vi gör utifrån de uppgifter vi fått från Länsstyrelsen i Västra Götalands län är att länsstyrelserna sammantaget lade ca 15 årsarbetskrafter på vägledningen 2013. Variationerna mellan länsstyrelserna är betydande, mellan 0,2 till 2,7 årsarbetskrafter. De länsstyrelser som deltar i nationell eller regional miljösamverkan (se avsnitt 3.5 och 3.6) lägger i genomsnitt ca en tredjedel av sina vägledningsresurser inom ramen för dessa samverkansorgan.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Tre länsstyrelser har inte lämnat några uppgifter. De arton länsstyrelser som har svarat lade tillsammans ned 13 årsarbetskrafter 2013. Beräkningen 15 årsarbetskrafter totalt är en ungefärlig skattning beräknat genom att medianvärdet på årsarbetskrafterna (0,6) för de länsstyrelser som har lämnat uppgifter har adderats för de tre saknade länsstyrelserna.

**Tabell 2**      **Antal årsarbetskrafter som används till tillsynsvägledning vid ett urval centrala myndigheter och länsstyrelserna (2014)**

Myndighet	Årsarbetskrafter
Folkhälsomyndigheten	6
Havs- och vattenmyndigheten	3,7
Kemikalieinspektionen	3
Naturvårdsverket	14,5
Statens jordbruksverk	2
Länsstyrelserna	Ca 15*

\*Avser 2013 se vidare not 51.

Källa: Uppgifter från respektive myndighet och Länsstyrelsen i Västra Götalands län

## **3.4 Tillsyns- och föreskriftsrådet**

### **3.4.1 En arena för samråd och samverkan**

Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) inrättades i samband med att miljöbalken trädde i kraft 1999. ToFR är ett samråds- och samverkansorgan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken samt EU-förordningar och EU-direktiv inom miljöbalkens område. Motivet till att rådet inrättades var att det fanns ett behov av att skapa en arena för samråd och samverkan i frågor rörande tillsyn enligt den nya samlade lagstiftning som balken innebar.<sup>52</sup>

ToFR:s uppdrag, som regleras i instruktionen till Naturvårdsverket, är att

- identifiera behov av samsyn och samverkan
- vid behov ta initiativ till ökad samsyn och samverkan

---

<sup>52</sup> Prop.1997/98:45, s. 579 f.

- ansvara för att det sker ett erfarenhets- och informationsutbyte med andra myndigheter som har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning inom miljöbalkens område.<sup>53</sup>

Rådet ska också föra ett register över

- samtliga förordningar och andra föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken
- samtliga allmänna råd inom miljöbalksområdet som har beslutats av myndigheterna
- de EU-förordningar och EU-direktiv som rör miljöbalksområdet med uppgifter om hur direktiven genomförs i svensk rätt.<sup>54</sup>

ToFR ska också varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen med en redovisning och utvärdering av föregående års verksamhet.<sup>55</sup>

### 3.4.2 Antalet ledamöter har minskat

ToFR är organisatoriskt placerat som ett särskilt organ inom Naturvårdsverket och består av företrädare för Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten<sup>56</sup>, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk och Generalläkaren. Dessutom ska det i rådet finnas två ledamöter som företräder kommunerna och två som företräder länsstyrelserna.<sup>57</sup> Regeringen utser för en bestämd tid ordförande och övriga ledamöter i rådet.<sup>58</sup> Ordförandeposten har sedan inrättandet innehaft av Naturvårdsverket.

ToFR:s storlek och sammansättning har varierat över tid. År 2007 bestod rådet av representanter från 12 centrala tillsynsvägledande myndigheter,<sup>59</sup> Generalläkaren, två representanter för länsstyrelserna, en från kommunerna samt en från SKL. På förslag av Utredningen om

---

<sup>53</sup> 12 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

<sup>54</sup> 12 § förordningen med instruktion för Naturvårdsverket.

<sup>55</sup> 13 § förordningen med instruktion för Naturvårdsverket.

<sup>56</sup> Tidigare Socialstyrelsen.

<sup>57</sup> 14 § förordningen med instruktion för Naturvårdsverket.

<sup>58</sup> 17 § förordningen med instruktion för Naturvårdsverket.

<sup>59</sup> Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Boverket, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Läkeemedelsverket, Arbetsmiljöverket, Fiskeriverket, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Räddningsverket och Statens Strålskyddsinstitut.

Naturvårdsverket (SOU 2008:62) beslutade regeringen att minska antalet ledamöter till nuvarande antal. De motiv till förändringen som anges i utredningen var att kretsen av myndigheter som ingick i rådet ansågs vara onödigt stor och att detta försvårade arbetet i rådet.<sup>60</sup>

I anslutning till ToFR finns ett kansli som har som huvuduppgift att förbereda och administrera rådets möten. Kansliets storlek har varierat över tid. År 2007 bestod det av 2,5 årsarbetskrafter. I dag har resurserna minskats till motsvarande 0,5 årsarbetskrafter.

### **3.4.3 ToFR finansieras genom Naturvårdsverket**

ToFR finansieras via Naturvårdsverkets förvaltningsanslag. Det är också Naturvårdsverket som beslutar om hur stora resurser som ska läggas på rådets verksamhet. Övriga ingående myndigheter bidrar inte med någon finansiering, men finansierar den arbetstid som respektive ledamot ägnar ToFR:s verksamhet. Även andra personer från de ingående myndigheterna kan delta i olika arbetsgrupper och även i dessa fall står respektive myndighet för kostnaden för arbetstid.

År 2013 uppgick kansliets personalkostnader till 180 900 kronor. Samma år uppgick övriga omkostnader till 663 000 kronor. Huvuddelen av dessa utgjordes av kostnader för drift, förvaltning och nedläggning av ToFR:s webbplats. Tidsåtgången för myndigheternas deltagande i rådsarbetet uppskattades under 2013 till mellan 2 och 17 dagar per myndighet.<sup>61</sup>

### **3.4.4 Möten, rapporter, nyhetsbrev och register**

ToFR:s verksamhet bedrivs vid rådsmöten, i arbetsgrupper och vid kansliet. Rådet har också ambitionen att årligen anordna en workshop dit samtliga myndigheter med ansvar för tillsynsvägledning och/eller föreskrifter bjuds in.

ToFR bedriver projektverksamhet och har genom åren tagit fram ett stort antal rapporter (se bl.a. referenslista). Under 2013 har rådet exempelvis arbetat med ett projekt i syfte att harmonisera begrepp och benämningar när det gäller olika former av vägledningsmaterial till

---

<sup>60</sup> SOU 2008:62 *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*, s. 252.

<sup>61</sup> ToFR (2014) *Årsrapport 2013*.

miljöbalken. Som tidigare nämnts arbetar ToFR också för närvarande med att ta fram ett förslag till hur myndigheternas tillsynsvägledningsplaner ska kunna samordnas.

ToFR lämnar löpande information genom nyhetsbrevet ”Nytt från ToFR” som skickas ut varje vecka. Antalet prenumeranter var under 2013 ca 1400.

Det författningsregister som rådet enligt instruktionen har ansvar för uppdateras årligen. Utöver detta tar kansliet också fram en sammanställning av myndigheternas pågående arbete med föreskrifter och tillsynsvägledande aktiviteter. Sammanställningen används som underlag för att identifiera behov av samverkan.

ToFR har tidigare haft en egen webbplats där man samlat information, föreskrifter, kalendarium m.m. Under 2013 tog dock Naturvårdsverket beslut om att avveckla denna. Delar av den information som tidigare fanns på webbplatsen flyttades i samband med detta över till Naturvårdsverkets webbplats. Exempelvis flyttades författningsregistret över.

Med anledning av att webbplatsen avvecklades tog ToFR under 2013 fram en s.k. webbaserad samarbetsyta. Samarbetsytan är under uppbyggnad och avsikten är att den ska innehålla nyheter, kalendarium, protokoll, styrdokument och dokument kring pågående eller genomförda projekt. Där finns också ett chattforum. Sidan är dock främst till för rådets medlemmar och för att få tillgång till den krävs inloggningsuppgifter.

### **3.5 Miljösamverkan Sverige**

Miljösamverkan Sverige är ett samverkansorgan mellan länsstyrelserna avseende tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalksområdet. Arbetet inleddes 2005 med stöd av Naturvårdsverket. Myndigheten såg organisationen som ett svar på den efterfrågan på mer konkret vägledning som de ofta mötte, men inte alltid kunde erbjuda. Sedan 2012

deltar även Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten i samverkansorganet.<sup>62</sup>

### **3.5.1 Operativa insatser för att öka samsynen mellan länsstyrelserna**

Miljösamverkan Sverige växte fram mot bakgrund av att man på länsstyrelserna ansåg att det behövdes mer samordning mellan de olika länsstyrelserna. Exempelvis tog flera länsstyrelser fram egna vägledningsdokument. Detta uppfattades som resursslöseri, men också något som kunde bidra till minskad enhetlighet i tillsynsarbetet.<sup>63</sup>

Målet för samverkan är att öka samsynen mellan länsstyrelserna och att åstadkomma en mer enhetlig hantering i tillsynsfrågor, både vad gäller operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Samverkansorganets arbete ska också komplettera Naturvårdsverkets, Jordbruksverkets och Havs- och vattenmyndighetens tillsynsvägledning till de regionala och indirekt de lokala tillsynsmyndigheterna.<sup>64</sup>

Miljösamverkan Sverige har som ambition att deras insatser ska vara avgränsade och operativt inriktade. Insatser med inriktning mot egeninitierad tillsyn, information och vägledning ska proriteras. Konkret arbetar Miljösamverkan Sverige genom att bl.a.

- ta fram informations- och underlagsmaterial i olika frågor
- utarbeta handledningar och riktlinjer för tillsyn
- anordna gemensamma informations- och tillsynskampanjer
- anordna kurser och seminarier i anslutning till olika projekt
- samla och sprida material mellan länsstyrelserna.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Miljösamverkan Sverige (2013) *Verksamhetsplan 2014*. Under 2009 till 2013 ingick Socialstyrelsen i samverkansorganet.

<sup>63</sup> Miljösamverkan Sverige (2013) och intervju med representanter för Miljösamverkan Sverige.

<sup>64</sup> Miljösamverkan Sverige (2013), s. 5.

<sup>65</sup> Miljösamverkan Sverige (2013).

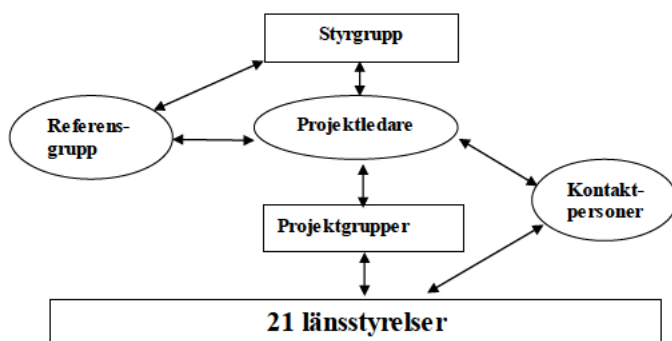
### 3.5.2 Miljösamverkan Sverige försöker fylla olika kunskapsluckor

Miljösamverkan Sverige beskriver sitt arbete som att man främst ger stöd i form av olika vägledningsmaterial och förslag till tillämpning. Det är framför allt inom områden där annan tillsynsvägledning saknas som samverkansorganet har fått stort genomslag. Ett exempel som nämns är vissa vattenfrågor (markavvattning) som ligger kvar på Naturvårdsverket och inte följde med över till Havs- och vattenmyndigheten.

### 3.5.3 Arbetet är organiserat i olika grupper

Miljösamverkan Sverige är organiserat i en styrgrupp, en referensgrupp och i projektgrupper med tillhörande projektledare och kontaktpersoner, se figur 1 nedan.

Figur 1 Organisationsschema för Miljösamverkan Sverige



Källa: Miljösamverkan Sverige (2013)

I *styrgruppen* finns representanter för länsstyrelserna samt adjungerade representanter för Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten.

*Referensgruppen* utgörs av miljövårdsdirektörerna eller motsvarande vid länsstyrelserna.

Det löpande arbetet inom Miljösamverkan Sverige leds av en *projektledare* och en biträdande projektledare. Dessa samordnar verksamheten mellan projektgrupper och kontaktpersoner vid respektive länsstyrelse.

I de tillfälliga *projektgrupper* som skapas under verksamhetsåret ingår förutom en projektledare i regel 4-6 miljöbalkshandläggare som representerar sina länsstyrelser samt i förekommande fall också företrädare för berörda nationella myndigheter. Vid varje länsstyrelse finns sedan minst en kontaktperson för Miljösamverkan Sverige.<sup>66</sup>

Länsstyrelserna samarbetar bl.a. genom ett antal länsrådsgrupper. En av dessa (grupp 6) är beställare och beslutar om ramar och budget för samverkansorganets verksamhet.

Det material som utarbetas inom Miljösamverkan Sverige och som innehåller förslag till gemensamma rutiner och policyer ska remitteras till samtliga länsstyrelser, Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och övriga berörda myndigheter. Därefter fastställs dokument genom beslut i styrgruppen. Där avgörs också om viktigare och mer principiella frågor ska lyftas till länsrådsgruppen för avgörande.<sup>67</sup>

Varje myndighet råder över det framtagna materialet efter eget gottfinnande. Det bör understrykas att ett fastställt dokument inte har någon rättslig eller formell status. Materialet kan inte heller åberopas spegla Naturvårdsverkets, Jordbruksverkets, Havs- och vattenmyndighetens eller enskilda länsstyrelserns ställningstagande eller uppfattning.<sup>68</sup>

#### **3.5.4 Verksamheten finansieras delvis av de medverkande myndigheterna**

För 2014 bidrar länsstyrelserna med 650 000 kronor, som tas från de medel för miljötillsyn som myndigheterna har i sitt ramanslag. Naturvårdsverket bidrar med 600 000 kronor, Jordbruksverket med 100 000 kronor och Havs- och vattenmyndigheten med 400 000 kronor.<sup>69</sup> Under

---

<sup>66</sup> Miljösamverkan Sverige (2013).

<sup>67</sup> Miljösamverkan Sverige (2013).

<sup>68</sup> Miljösamverkan Sverige (2013).

<sup>69</sup> Miljösamverkan Sverige (2013).

året bidrar även Energimyndigheten indirekt via LEKS (länsstyrelsernas energi- och klimatsamordning) med medel för ett särskilt delprojekt.<sup>70</sup> Finansieringen av Miljösamverkan Sverige bygger således delvis på att de centrala myndigheterna är beredda att bidra med resurser.

Resurserna används huvudsakligen till att finansiera ett par projektledartjänster samt viss administration, resekostnader m.m.<sup>71</sup>

## **3.6 Regional samverkan kring miljötillsyn<sup>72</sup>**

### **3.6.1 Regional samverkan finns i två tredjedelar av länen**

I många län finns en regional samverkan inom miljötillsynen. Den regionala miljösamverkan drivs i projektform där vanligtvis ansvariga kommunala nämnder tillsammans med andra aktörer i länet, t.ex. länsstyrelsen och regionförbundet/kommunförbundet ingår. Organisationen kan dock variera.

Det finns för tillfället tolv regionala organ för miljösamverkan.<sup>73</sup> Två av dessa omfattar två län, vilket innebär att 14 av landets 21 län har någon form av organiserad regional samverkan inom miljötillsynen.<sup>74</sup>

### **3.6.2 Arbetssättet varierar över landet**

Den regionala samverkan arbetar med tillsynskampanjer, handläggarsöd, information, seminarier, samarbete med andra aktörer m.m. Enligt representanter för Miljösamverkan Sverige är den regionala miljösamverkan särskilt viktig för miljöinspektörer i små kommuner, vilka genom den får en möjlighet att träffas och utbyta erfarenheter.

---

<sup>70</sup> Uppgift från länsstyrelsen i Västra Götalands län.

<sup>71</sup> Cirka 2 tjänster.

<sup>72</sup> Avsnittet bygger huvudsakligen på information hämtad från de regionala samverkansprojektens gemensamma webbplats (<http://www.miljosamverkan.se/Sv/om-miljosamverkan/Pages/default.aspx>) och en intervju med representanter för Miljösamverkan Sverige.

<sup>73</sup> Det pågår planering för ett Miljösamverkan i Norrbotten, se Naturvårdsverket (2014) s. 29.

<sup>74</sup> För en fullständig lista över de regionala samverkansprojekten se t.ex. <http://www.miljosamverkan.se/miljosamverkan/SiteCollectionDocuments/Om%20miljosamverkan/miljosamverkanmatris.pdf>.

Vem som initierar arbetet i de regionala samverkansorganen varierar. I vissa fall är det länsstyrelserna som driver arbetet medan det i andra fall är kommunala initiativ som styr inriktningen.

Planering och prioriteringar av insatser är inte koordinerad mellan nätverken, men en samverkan sker genom att projektledarna för de enskilda regionala samverkansnätverken träffas ett par gånger om året.<sup>75</sup>

### **3.6.3 Finansieringen en osäkerhetskälla**

I likhet med Miljösamverkan Sverige utgör finansieringen en osäkerhetskälla, eftersom det inte finns några givna medel att tillgå. Samverkan finansieras huvudsakligen av kommunerna. Kommunernas bidrag till finansieringen ser dock väldigt olika ut. Vissa kommuner bidrar ekonomiskt, medan andra endast bidrar genom den tid man lägger ned på samverkan.

---

<sup>75</sup> Naturvårdsverket (2014) s. 43.



## 4 Hur fungerar tillsynsvägledningen?

I Statskontorets uppdrag ingår att bedöma om de centrala och regionala myndigheternas tillsynsvägledning är ändamålsenlig och bidrar till en tydlig, rättssäker och effektiv operativ tillsyn enligt miljöbalken. För att belysa hur tillsynsvägledningen fungerar redovisar vi i detta kapitel vad som framkommer i tidigare genomförda utvärderingar och i de samtal vi fört med både de som är mottagare och de som är givare av tillsynsvägledning. När det gäller tidigare utvärderingar har vi främst undersökt sådana som behandlar myndigheternas övergripande tillsynsvägledningsarbete, alltså inte utvärderingar av enskilda insatser som exempelvis specifika tillsynsvägledningskampanjer.

Vi inleder med att redovisa synpunkter på de centrala myndigheternas och länsstyrelsernas tillsynsvägledning (4.1). Därefter redovisar vi synpunkter på ToFR, Miljösamverkan Sverige och den regionala miljösamverkan (4.2). Kapitlet avslutas med Statskontorets samlade bedömningar av tillsynsvägledningen (4.3).

### 4.1 Synpunkter på den statliga tillsynsvägledningen

#### 4.1.1 Varierande omdömen om vägledningen

ToFR lät 2007 genomföra en extern utvärdering av tillsynsvägledningen avseende miljöbalken.<sup>76</sup> Utvärderingen avgränsades till att främst omfatta myndigheternas arbete med stöd och råd.

I den enkätundersökning som genomfördes inom ramen för utvärderingen gav kommunerna och länsstyrelserna de centrala myndigheterna det genomsnittliga betyget 3 på en 5-gradig skala. De betyg kommunerna gav de centrala myndigheternas vägledning varierade mellan i

---

<sup>76</sup> ToFR (2007). Utvärderingen genomfördes av Faugert och Co Utvärdering och är i huvudsak gjord utifrån ett mottagarperspektiv på tillsynsvägledningen.

genomsnitt 2,55 och 3,65. Länsstyrelsernas motsvarande betyg för de centrala myndigheterna låg mellan 2,00 och 3,38. Bland myndigheterna med ett större vägledningsansvar fick Kemikalieinspektionen relativt höga betyg av kommuner och länsstyrelser, medan Naturvårdsverket och Jordbruksverket fick lägre betyg.<sup>77</sup> Länsstyrelsernas tillsynsvägledning fick ett sammanvägt betyg på 3 på en femgradig skala.<sup>78</sup>

I en enkät som SKL skickade ut till ett antal miljöchefer 2014 bedömde flertalet att vägledningen varken var ”usel” eller ”toppenbra”. Bedömningarna varierade dock ganska mycket. Flertalet ansåg inte heller att tillsynsvägledningen vare sig blivit avsevärt bättre eller sämre de senaste åren. Några ansåg dock att vägledning tydligt försämrats. Dessa bedömningar avsåg både länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas tillsynsvägledning, men länsstyrelsernas vägledning bedömdes generellt sett fungera sämre än de centrala myndigheternas.<sup>79</sup>

I de samtal vi fört med företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner framkommer i huvudsak samma bild som i ovanstående enkäter. Kritiken mot länsstyrelsernas tillsynsvägledning tycks således ha ökat sedan 2007.

#### **4.1.1 Spridd kompetens och brister på vissa områden**

En genomgående synpunkt från mottagarna av tillsynsvägledning är att vägledningskompetensen varierar och att det finns brister i de centrala myndigheternas och länsstyrelsernas vägledningskompetens på vissa områden. Dessa brister uppfattas leda till att länsstyrelser och kommuner själva tvingas ta ställning till hur regler ska tolkas. Arbetet inom ramen för Miljösamverkan Sverige och den regionala samverkan betraktas även som svar på denna brist. De områden som dessa samverkansorgan genomfört projekt inom uppfattas av flera som en indikator på områden där vägledningen brister.

---

<sup>77</sup> ToFR (2007) s. 37, 97 och 111.

<sup>78</sup> ToFR (2007) s. 37ff.

<sup>79</sup> Enkäten genomfördes inför en workshop med kommunala miljöchefer som SKL genomförde den 4 april 2014 med utgångspunkt i Statskontorets uppdrag. De som deltog i workshopen och besvarade enkäten representerade huvudsakligen stora eller medelstora kommunala förvaltningar.

Den bristande vägledningen betraktas både som ett rättssäkerhets- och effektivitetsproblem. Ett rättssäkerhetsproblem eftersom bristerna leder till att det uppstår variationer i tolkningarna och därmed i tillämpningen av lagen. Det uppfattas även som ett ineffektivt användande av begränsade resurser, när tolkningarna överläts till de enskilda kommunerna och länsstyrelserna, i stället för att de görs centralt.<sup>80</sup>

En vanlig åsikt bland de som arbetar med tillsyn och tillsynsvägledning är att det finns hög kompetens på området, men att den inte på samma sätt som tidigare är samlad centralt. Exempelvis kan vissa länsstyrelser och kommuner ha hög kompetens inom specifika områden.<sup>81</sup>

### **Eget operativt tillsynsansvar uppfattas ge bättre vägledningskompetens**

Av ToFR:s utvärdering från 2007 framgår att myndigheter med egen operativ tillsyn i allmänhet uppfattades ha en större förståelse för de problem som kan uppstå i tillsynen och vilka behov av vägledning som finns och därmed också har en större insikt i hur tillsynsvägledningen bör utformas.<sup>82</sup>

En vanlig uppfattning som framkommer i tidigare genomförda utvärderingar och i våra samtal med tjänstemän vid kommuner och länsstyrelser är att Naturvårdsverket saknar egen erfarenhet av operativt miljöarbete och därför har tappat förmågan att vägleda.<sup>83</sup>

Vad gäller länsstyrelsernas tillsynsvägledning finns det en tydlig koppling mellan synpunkter på bristande vägledning och avsaknad av operativt tillsynsansvar. Mest kritik riktas mot länsstyrelsernas vägledning inom områden där de inte bedriver egen operativ tillsyn, exempelvis hälsoskydd och enskilda avlopp.

Flertalet miljöchefer som besvarade SKL:s enkät ansåg att länsstyrelserna inte bör ha vägledningsansvar inom områden där de inte bedriver operativ tillsyn. Ett skäl som anfördes var länsstyrelsernas bristande kompetens inom sådana områden. Det fanns emellertid avvikande upp-

---

<sup>80</sup> Se bl.a. RiR 2006:2 *Regeringens styrning av Naturvårdsverket*, s. 44 ff.

<sup>81</sup> Se t.ex. Naturvårdsverket (2009) rapport 5970, s. 17.

<sup>82</sup> ToFR (2007) s. 38 f.

<sup>83</sup> Se SOU 2008:62 s. 236 och Naturvårdsverket (2013) rapport 6588.

fattningar. Vissa menade att tillsynsvägledning inte bara byggde på sakkompetens utan också en allmän, mer övergripande, tillsynskompetens. En sådan kan länsstyrelserna ha utan att utöva egen operativ tillsyn.<sup>84</sup>

Ett särskilt problem i det här sammanhanget är att länsstyrelserna i varierad utsträckning har överlåtit operativ tillsyn till kommunerna. Länsstyrelser som har överlåtit en stor del av sitt operativa tillsynsansvar uppfattas ofta ha förlorat i vägledningskompetens inom dessa områden.<sup>85</sup>

Även de länsstyrelser som mist sina miljöprövningsdelegationer, genom den koncentration av delegationerna från samtliga 21 till 12 länsstyrelser som genomförts, uppfattas ha förlorat vägledningskompetens.

### **Avvecklingen av branschexperter har bidragit till en minskad vägledningskompetens**

En vanlig synpunkt som framkommer i våra intervjuer är att avvecklingen av branschexpertsystemet har bidragit till en sjunkande vägledningskompetens. Branschexperterna beskrivs överlag som ett positivt bidrag till tillsynsvägledningen. I den utvärdering av branschexpertsystemet som Naturvårdsverket genomförde 2008 var den huvudsakliga bedömningen att systemet gav många goda effekter till en relativt låg kostnad.<sup>86</sup> Experterna uppfattades ha god överblick över sitt område och bidrog till ökad rättssäkerhet genom att samla och sprida kunskap över landet. Systemet ansågs främja samordning av kompetens och erfarenheter från hela landet.<sup>87</sup>

Systemet ansågs dock sårbart, i och med att branschkunskapen var kopplad till enskilda personer. Finansieringen av experterna ansågs inte heller rättvis, då det var den enskilda länsstyrelsen eller kommunen där experten hade sin ordinarie tjänst som tillsammans med Natur-

---

<sup>84</sup> Workshop med kommunala miljöchefer som SKL genomförde den 4 april 2014 med utgångspunkt i Statskontorets uppdrag.

<sup>85</sup> Förutom i våra intervjuer och workshopar framkommer denna synpunkt i bl.a. SOU 2008:62, s. 246, ToFR (2005) s. 11, 16, ToFR (2007) s. 40.

<sup>86</sup> Naturvårdsverket (2008) rapport 5805.

<sup>87</sup> Naturvårdsverket (2008) rapport 5805, s. 11 f.

vårdsverket fick stå för hela kostnaden för en tjänst som alla länsstyrelser och kommuner hade nytta av. Den största svagheten gällde dock identifieringen av lämpliga branscher för expertsystemet. Systemet ansågs statistiskt och det saknades ett strategiskt tänkande för att identifiera vilka branscher som framöver kunde vara lämpliga att inordna i branschexpertsystemet.<sup>88</sup>

#### **4.1.2 Förändringar i Naturvårdsverkets roll och miljöproblemens karaktär har påverkat tillsynsvägledningen**

Det lägre betyget till Naturvårdsverkets tillsynsvägledning som gavs i ToFR:s utvärdering från 2007 ligger i linje med resultatet av andra utvärderingar där Naturvårdsverkets vägledning uppfattas som bristfällig.<sup>89</sup>

De upplevda bristerna i Naturvårdsverkets vägledning sätts i allmänhet i samband med att myndighetens uppgifter sedan Sveriges EU-inträde har förskjutits från politikgenomförande till politikutformande.<sup>90</sup> I en utvärdering från 2006 bedömde Riksrevisionen att regeringens växande krav på Naturvårdsverket vad gäller stabs- och uppdragsverksamhet minskat utrymmet för genomförandeverksamheter. Detta har medfört att myndigheten resurs- och kompetensmässigt har fått svårare att ge vägledning i praktiska frågor.<sup>91</sup> Naturvårdsverket har inte i samma utsträckning som tidigare teknisk kompetens och kompetens om hur olika miljöproblem kan lösas, något som efterfrågas av kommuner och länsstyrelser. Mottagarna efterfrågar också konkret, handfast och praktisk användbar vägledning som är till nytta när de ska avgöra konkreta tillsynsfrågor.<sup>92</sup>

I tidigare utvärderingar framför Naturvårdsverket synpunkten att de centrala myndigheterna inte kan ha ingående kunskaper på alla verk-

---

<sup>88</sup> Naturvårdsverket (2008) rapport 5805, s. 12 f.

<sup>89</sup> Naturvårdsverket (2013b) *Roller, ansvar och förväntningar. En utvärdering av samverkan mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna*, rapport 6588. Se även SOU 2008:62 s. 236 ff.

<sup>90</sup> Naturvårdsverket (2013) rapport 6588, s. 8.

<sup>91</sup> RiR 2006:2. Se också ToFR (2007) s. 42.

<sup>92</sup> RiR 2006:2, s. 49. En typ av vägledning som efterfrågas är centralt framtagna checklistor. Se Naturvårdsverket (2013) rapport 6558, s. 63.

samhetsområden och att miljöbalkens karaktär av ramlagstiftning gör att myndighetens vägledning måste vara mer generell och övergripande.<sup>93</sup> Naturvårdsverket framhåller även att minskningen av central tillsynsvägledning främst beror på att de miljöpolitiska frågorna har ändrat karaktär. Traditionellt har regleringen kring miljöfarlig verksamhet och punktkällor av utsläpp varit central för länsstyrelser och kommuners tillsyn och därmed för Naturvårdsverkets vägledning. Numera ska miljömålen i stället vara mer styrande. Det innebär att fokus mer ligger på frågor om transporter, energi, bostäder och effektiva kretslopp.<sup>94</sup> Naturvårdsverket anser även att deras vägledande roll bör kunna minska kring frågor om bl.a. miljöfarlig verksamhet, eftersom kommuner och länsstyrelser har lång erfarenhet av dessa frågor och därför bör kunna hjälpa varandra med stöd och råd.<sup>95</sup>

#### **4.1.3 Synpunkter på tillsynsvägledningens innehåll och planering**

En synpunkt som framförts från kommunalt håll är att det saknas en gemensam syn på vad kommunerna som operativa tillsynsmyndigheter kan förvänta sig av de tillsynsvägledande myndigheterna. Tolkning av lagar och andra bestämmelser anses exempelvis vara ett ansvar för de centrala myndigheterna, eftersom det är viktigt att den blir likartad över hela landet. Kommunföreträdarna anser även att de centrala myndigheterna behöver vara mer drivande i vägledningsarbetet, t.ex. genom att genomföra s.k. normerande inspektioner.<sup>96</sup>

Tillsynsvägledningsplanerna kommenteras inte särskilt ofta av våra intervjupersoner. En synpunkt som dock framförs i våra samtal med kommun- och länsstyrelseföreträdare är att de centrala myndigheternas tillsynsvägledning och tillsynsvägledningsplaner inte alltid är behovs-

---

<sup>93</sup> Se bl.a. RiR 2006:2, s. 51.

<sup>94</sup> RiR 2006:2, s. 9, 51.

<sup>95</sup> RiR 2006:2, s. 52.

<sup>96</sup> Detta arbetssätt tillämpas exempelvis av Livsmedelsverket i syfte att stödja kommunernas tillsynspersonal i tillsynen, förmedla normer som syftar till en likvärdig tillsyn i landet samt inhämta tillräcklig kunskap om tillsynen för att kunna svara upp mot de krav som EG-lagstiftningen ställer på den centrala myndigheten. Se Livsmedelsverket (2005) *Resultat från normerande inspektioner av livsmedelsbutiker i samband med kommuninspektioner under åren 2003-2005*, rapport nr 26/2005, s.3.

anpassade och att myndigheterna därför i högre utsträckning borde arbeta med behovsanalyser. En liknande synpunkt framförs i ToFR:s utvärdering av tillsynsvägledningen från 2007. I utvärderingen anger 75 procent av de svarande i kommunerna att ingen systematisk kartläggning av kommunernas behov av tillsynsvägledning görs av centrala myndigheter och länsstyrelser.<sup>97</sup> Det framgår även av våra samtal med både mottagare och givare av vägledning att innehållet i planerna inte alltid genomförs.

Bland de centrala myndigheterna finns uppfattningen att samordningen av planerna borde kunna förbättras. Som nämndes i avsnitt 3.4.4 arbetar ToFR för närvarande med att förbättra samordningen.

I en utvärdering av länsstyrelsernas tillsynsvägledningsplaner som ToFR lät genomföra 2009, konstaterades bl.a. att flertalet av planerna saknade ett uttalat syfte samt start- och slutdatum för utvärderingen eller uppföljningen. I planerna angavs också relativt få insatser för att samordna vägledningsarbetet mellan länsstyrelserna.<sup>98</sup> Enligt Naturvårdsverket gör flertalet länsstyrelser inte sina planer tillgängliga på sina webbplatser.<sup>99</sup>

#### **4.1.4 Ansvarsfördelningen mellan de tillsynsvägledande myndigheterna**

##### **Ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna uppfattas ibland som otydlig**

Ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna uppfattas i vissa fall som otydlig av representanter för kommuner och länsstyrelser. Den som söker vägledning kan bli "bollad" mellan myndigheter och mellan handläggare innan man hamnar rätt.

En förklaring till detta som nämns i våra intervjuer är att lagstiftningen är komplex och att det kan krävas omfattande kompetens för att avgöra vem som har vägledningsansvaret i ett enskilt ärende. En annan förklaring är att det är (för) många centrala myndigheter som har vägled-

---

<sup>97</sup> ToFR (2007) s. 39.

<sup>98</sup> Naturvårdsverket (2009) rapport 5970, s. 8, 16.

<sup>99</sup> Naturvårdsverket (2014).

ningsansvar, vilket skapar en komplexitet som riskerar att minska tydligheten och försvåra samordningen.<sup>100</sup>

De centrala myndigheterna ger i våra samtal en delvis annorlunda bild. Utifrån deras perspektiv är ansvarsgränserna mellan de centrala myndigheterna relativt tydliga på flertalet områden. I de fall där gränserna är otydliga brukar myndigheterna kunna fördela ansvaret genom diskussioner sinsemellan. Det finns dock områden som även de centrala myndigheterna uppfattar som otydliga. Havs- och vattenmyndigheten har exempelvis lämnat en skrivelse till Statskontoret där myndigheten redogör för ett antal olika frågor där den anser att det finns otydligheter i ansvarsfördelningen. Det handlar främst om otydligheter mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.<sup>101</sup>

En synpunkt från de mottagande myndigheterna är att de ibland uppfattar att de får motstridiga svar från olika centrala tillsynsvägläddande myndigheter. Ett område som ofta lyfts fram är vägledning om bullerfrågor. Vår bedömning är dock att detta inte beror på otydliga ansvarsgränser för tillsynsvägläddning, utan på att myndigheter kan komma fram till olika bedömningar beroende på hur lagstiftningen är utformad på området. För bullerfrågorna beror skillnaderna på att myndigheterna gör bedömningar både utifrån miljöbalken och utifrån plan- och bygglagen.

### **Ansvarsfördelningen mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna uppfattas ofta som otydlig**

Miljöbalken uppfattas ha bidragit till en otydlighet i ansvarsfördelningen genom att vägledningsansvaret ligger både på de centrala myndigheterna och på länsstyrelserna.<sup>102</sup> Länsstyrelsernas vägledningsansvar uppfattas även ha blivit otydligare som en konsekvens av att de i praktiken fått överta vägledningsansvar från Naturvårdsverket i samband med att myndighetens roll förändrats (se avsnitt 4.1.2). Miljö-tillsynsförordningens mycket allmänna reglering av länsstyrelsernas vägledningsansvar – de ska ge tillsynsvägläddning i länet inom i princip

---

<sup>100</sup> ToFR (2007) s. 10.

<sup>101</sup> Havs- och vattenmyndigheten (2014) *Statskontorets uppdrag att utvärdera den statliga tillsynsvägläddningen inom miljöbalkens område*. Skrivelse, Dnr 1528-14.

<sup>102</sup> Se bl.a. SOU 2008:62, s. 236.

all miljöbalkstillsyn – uppfattas även ge länsstyrelserna (för) stora möjligheter att själva välja inriktningen på vägledningen.

Ansvarsfördelningen mellan centrala myndigheter och länsstyrelser uppfattas av företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner som särskilt problematisk inom områden där länsstyrelserna inte har ett operativt tillsynsansvar. I ovan nämnda skrivelse från Havs- och vattenmyndigheten till Statskontoret anger myndigheten att vissa länsstyrelser anser att de över huvud taget inte har något vägledningsansvar gentemot kommunerna i frågor som de inte själva bedriver operativ tillsyn inom, t.ex. enskilda avlopp.<sup>103</sup> Havs- och vattenmyndigheten menar att det av resursskäl är nödvändigt att utnyttja länsstyrelserna i tillsynsvägledningen. Det finns också en poäng, enligt Havs- och vattenmyndigheten, med att utnyttja länsstyrelsernas regionala kompetens.

I våra samtal har länsstyrelserna själva påtalat att det är en viktig principfråga huruvida länsstyrelserna ska vägleda inom områden där de inte själva bedriver operativ tillsyn. Även från Folkhälsomyndigheten framförs synpunkten att det är viktigt att länsstyrelsernas vägledande roll klargörs.

#### **4.1.5 Länsstyrelsens överprövningsansvar kan påverka tydligheten i vägledningen**

Länsstyrelserna tillsynsvägleder i vissa fall på samma områden som de är överprövningsmyndighet. Länsstyrelsernas roll som överprövningsmyndighet bidrar enligt tidigare genomförda utvärderingar och de samtal vi fört med representanter för kommunerna till att länsstyrelsernas vägledning ibland blir otydlig. Länsstyrelserna vill, enligt vissa kommunrepresentanter, inte ge allt för tydlig vägledning eftersom det kan skapa en oavsiktlig och icke önskvärd praxis vid en eventuell överprövning.<sup>104</sup> I våra samtal med representanter för länsstyrelserna tonas detta problem dock ned; länsstyrelserna uppfattas ha lärt sig hantera denna problematik.

---

<sup>103</sup> Havs- och vattenmyndigheten (2014).

<sup>104</sup> ToFR (2007) s. 11, 32, 34, 35, 41. Sådana synpunkter framfördes även vid en workshop med kommunala miljöchefer som SKL genomförde den 4 april 2014 med utgångspunkt i Statskontorets uppdrag.

Statskontoret har inte närmare analyserat hur länsstyrelsernas överprövningsansvar påverkar dess tillsynsvägledning. Vi kan därför inte bedöma om det är ett problem och hur stort det i så fall är.

#### **4.1.6 Synpunkter på arbetet med utvärderingar och uppföljningar**

De tillsynsvägledande myndigheternas uppföljningar och utvärderingar har inte kommenterats i någon större utsträckning av de representanter för kommuner och länsstyrelser som vi varit i kontakt med. En uppfattning som framförs är dock att det tar mycket tid i anspråk att besvara de centrala myndigheterna enkäter. Då dessa enkäter inte är koordinerade innebär det också att kommuner och länsstyrelser får svara på samma eller liknande frågor flera gånger om.

Länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering genom kommunbesök får förhållandevis goda omdömen i de samtal vi fört. Det finns emellertid stora variationer mellan länsstyrelserna avseende hur ofta sådana besök görs. Kommunföreträdare har även framfört att länsstyrelserna saknar gemensamma riktlinjer för vad kommunbesöken ska innehålla, t.ex. med avseende på frågor, underlag, information. Detta kan skapa osäkerhet bland kommunerna och det uppfattas inte som rättssäkert.

Naturvårdsverket har påtalat att det i dag saknas data för att systematiskt studera utfallet av miljötillsynen och att det saknas ett ändamålsenligt och systematiskt system för uppföljning och utvärdering av hur tillsynen utvecklas. Bristerna beror enligt Naturvårdsverket bl.a. på att länsstyrelserna redovisar sitt tillsynsarbete i årsredovisningarna på olika sätt och med olika detaljeringsgrad, vilket försvårar jämförelser.<sup>105</sup> Bristerna beror även på att kommunerna har olika sätt att dokumentera sitt arbete. Kommunernas operativa tillsyn dokumenteras i system som primärt är inriktade mot den enskilda kommunens ärendehantering och inte mot vad som är centralt ur miljöperspektiv.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> I den senaste årliga redovisningen har därför Naturvårdsverket i stället valt att inhämta uppgifter för uppföljningen och utvärderingen via en enkät till länsstyrelserna. Metoden har enligt Naturvårdsverket varit effektiv och förhållandevis arbetsbesparande, se Naturvårdsverket (2014).

<sup>106</sup> Naturvårdsverket (2013a). Naturvårdsverkets redovisning bygger på resultaten av ett forskningsprojekt om miljötillsynen, se Naturvårdsverket (2013) rapport 6558.

## 4.2 Synpunkter på samverkansorganen

### 4.2.1 Omfattande kritik mot Tillsyns- och föreskriftsrådet

Tidigare utvärderingar visar att ToFR:s uppdrag och roll varit otydlig och det har också varit svårt att påvisa effekter av rådets arbete med samråd och samverkan. Kritik har också riktats mot att de interna processerna i rådets arbete varit tröga.<sup>107</sup>

Likande synpunkter har framkommit i de samtal vi fört med aktörerna på området. Flera av de vi samtalat med framhåller att ToFR saknar beslutsbefogenheter, vilket medför att rådet mer blir ett nätverk för information och samverkan. Det uppfattas även som ett problem att resurserna till ToFR:s kansli har minskat, eftersom kansliet spelar en viktig roll för att hålla samman arbetet.

En annan synpunkt är att de medverkande myndigheterna inte avsätter tillräckligt med tid för arbetet och att det är dålig uppslutning av ledamöter på ToFR:s möten. De deltagande myndigheterna uppfattas inte heller i tillräcklig grad återkoppla de diskussioner som förs i rådet till de egna myndigheterna.

Några av dem vi samtalat med anser att fler centrala myndigheter borde inkluderas i ToFR. Detta för att få bättre spridning på informationen. Andra menar i stället att ett större råd skulle riskera att göra arbetet mer tungrovt och att det därmed blir svårare att bedriva projektverksamhet; en verksamhet som upplevs som positiv.

En idé som framförts är att ToFR skulle kunna bidra till att samordna myndigheternas arbete med att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen. Denna idé ansågs av företrädare för Naturvårdsverket som vi intervjuat dock inte vara realistisk, eftersom uppföljningar och utvärderingar är nära kopplade till de enskilda myndigheternas verksamhet och därmed svåra att bryta loss. Företrädarna för Naturvårdsverket ansåg även att en samlad uppföljning och utvärdering av all tillsynsvägledning från ToFR skulle bli väldigt omfattande för kommunerna

---

<sup>107</sup> Naturvårdsverket (2007) *Tillsyns- och föreskriftsrådet – En utvärdering av arbetsprocesser, uppdrag och resultat*, rapport 5762. Verksamheten har också återkommande utvärderats av rådets interna utvärderingsgrupp.

att hantera och att det finns risk för att uppföljningsarbetet skulle bli mer ineffektivt med ToFR som ett mellanled i arbetet.

En alternativ idé som framförts från representanter för Naturvårdsverket är att de centrala myndigheterna i ToFR själva skulle vara drivande och ta fram projektidéer. I rådet skulle man sedan gemensamt besluta om vilka projekt som skulle ges administrativt stöd och presenteras i ToFR:s namn. Tanken är att det administrativa stödet från rådet skulle kunna fungera som ett incitament för myndigheterna att engagera sig mer i rådet. Inspirationen till en sådan modell är hämtad från det arbetssätt som EU:s nätverk för miljörättsfrågor (IMPEL) använder. Enligt Naturvårdsverket har dock tankarna om ett nytt arbetssätt för ToFR inte väckt någon större entusiasm bland övriga myndigheter i rådet.

#### **4.2.2 Miljösamverkan Sverige har varit positivt för samverkan mellan länsstyrelserna**

I de samtal vi fört med centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner uppfattas generellt Miljösamverkan Sverige bidra positivt till vägledningsarbetet och till samverkan mellan länsstyrelserna. Några anser dock att organisationen domineras för mycket av länsstyrelserna. Exempelvis ger Folkhälsomyndigheten för närvarande inget bidrag till Miljösamverkan, eftersom myndigheten menar att organisationen inte tillräckligt stött projekt inom hälsoskyddsområdet.

Finansieringen av Miljösamverkan Sverige tas också upp som ett problem, eftersom den delvis bygger på frivilliga bidrag från ingående myndigheter. Organisationen får därför lita på att de deltagande myndigheterna årligen är beredda att tillskjuta medel.<sup>108</sup>

#### **4.2.3 Regional samverkan**

De regionala samverkansprojekten uppfattas allmänt som viktiga och vällovliga. En vanlig synpunkt är också att samtliga län borde ha regional samverkan. Arbetssättet uppfattas dock ibland som ineffektivt genom att det förekommer att delvis identiska projekt genomförs i fler än ett län. Vissa kommunföreträdare framförde också synpunkten att finansieringen är ett problem, då vissa kommuner bidrar ekonomiskt

---

<sup>108</sup> Intervju med representanter för Miljösamverkan Sverige.

till verksamheten medan andra endast bidrar genom den tid de lägger ned på samverkan.<sup>109</sup>

## **4.3 Statskontorets samlade bedömningar av tillsynsvägledningen**

### **4.3.1 Utgångspunkter för bedömningen**

I Statskontorets uppdrag ingår att bedöma om de centrala och regionala myndigheternas tillsynsvägledning är ändamålsenlig och bidrar till en tydlig, rättssäker och effektiv operativ tillsyn enligt miljöbalken. I den tillsynsskrivelse som regeringen lämnade till riksdagen 2009 bedömde regeringen att tillsynen bör vara tydligare och mer enhetlig för att därigenom bli mer effektiv och rättssäker.<sup>110</sup>

Med den utgångspunkten har vi främst bedömt om tillsynsvägledningen är utformad så att den ger förutsättningar för en enhetlig och rättssäker operativ tillsyn. Vi anser att det är särskilt viktigt att uppmärksamma detta på miljöområdet eftersom miljöbalken genom sin karaktär av ramlagstiftning gör att det finns ett betydande tolkningsutrymme vid tillämpningen av lagen. Detta innebär emellertid inte att vägledningen måste vara utformad så att den operativa tillsynen utförs exakt lika på alla områden eller överallt i landet. Det kan finnas skäl till att anpassa tillsynen till förhållandena i det enskilda fallet.<sup>111</sup>

För att belysa om tillsynsvägledningen ger förutsättningar för en tydlig och effektiv operativ tillsyn har vi bl.a. bedömt om ansvarsgränserna mellan de tillsynsvägledande myndigheterna är tydliga. Tydliga ansvarsgränser ger bättre förutsättningar att utforma och bedriva en effektiv operativ tillsyn. Detta genom att de operativa tillsynsmyndigheterna då inte behöver sväva i ovisshet om vem som lämnar vägledning. Tydliga ansvarsgränser minskar även risken för dubbelarbete.

---

<sup>109</sup> Workshop med kommunala miljöchefer som SKL genomförde den 4 april 2014 med utgångspunkt i Statskontorets uppdrag.

<sup>110</sup> Skr.2009/10:79 s.10 ff.

<sup>111</sup> Skr.2009/10:79 s.11.

### **4.3.2 Svårt med tydlig vägledning inom delar av miljöbalken**

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.

Vi bedömer att skillnaderna i omdömen delvis beror på att Naturvårdsverket och länsstyrelserna har ett betydligt större och mer mångfacetterat vägledningsansvar än de andra myndigheterna. Skillnaden beror även på att utformningen av de bestämmelser som myndigheterna ska ge vägledning om skiljer sig åt. De bestämmelser som Kemikalieinspektionen har ansvar att vägleda om är relativt detaljerade, vilket gör det enklare att utforma en tydlig vägledning. Stora delar av det regelverk som Naturvårdsverket och länsstyrelserna vägleder om präglas i stället av miljöbalkens karaktär av ramlag som förutsätter att avvägningar görs i de konkreta ärendena. Detta gör det svårare att utforma en enhetlig och tydlig vägledning.

### **4.3.3 Bristande kompetens leder till bristande rättssäkerhet och enhetlighet**

Av tidigare utvärderingar och våra samtal framgår att det finns brister i vägledningskompetensen på vissa områden. Länsstyrelsernas vägledningskompetens kritiserar särskilt på de områden där de inte har något operativt tillsynsansvar, exempelvis hälsoskydd och enskilda avlopp.

Statskontoret bedömer att kompetensbristerna på vissa områden riskerar att leda till bristande enhetlighet i den operativa tillsynen och därmed ökad risk för en rättsosäker tillsyn. Kompetensbristerna har medfört att det vuxit fram olika tolkningar och lösningar i olika delar av landet.

Naturvårdsverket får ofta kritik för att myndighetens tillsynsvägledning inte är tillräckligt konkret eller praktiskt användbar. Vi anser dock att det inte är realistiskt att förvänta sig att centrala myndigheter ska leverera konkret tillsynsvägledning i den utsträckning som många kommuner och länsstyrelser efterfrågar. Miljöbalkens karaktär av ramlagstiftning och EU-regleringens stora och växande betydelse för miljötillsynen bidrar till detta. Vad gäller Naturvårdsverkets roll kan det inte heller förväntas att myndigheten ska gå tillbaka till att bli den expert- och genomförandemyndighet den tidigare var.

#### **4.3.4 Samverkansprojekt som fungerar olika bra**

För att hantera den bristande tillsynsvägledningen inom vissa områden har olika regionala samverkansprojekt vuxit fram runt om i landet. Även om den regionala samverkan torde ha bidragit till att höja den operativa tillsynskompetensen kan denna samverkan inte hantera problemet med bristande enhetlighet. När de operativa tillsynsmyndigheterna i länen själva försöker lösa bristen på central vägledning finns en uppenbar risk att vägledningen kommer att se olika ut i de olika länen och att detta också kommer att påverka den operativa tillsynens enhetlighet.

Däremot bedömer vi att den nationella samverkan som sker inom ramen för Miljösamverkan Sverige har bidragit till ökad enhetlighet och att samarbetet allmänt haft en positiv inverkan på tillsynsvägledningsarbetet. Detta gäller särskilt inom områden där central tillsynsvägledning saknas eller har stora brister.

Vi kan konstatera att arbetet inom ToFR inte lyckats leva upp till de förväntningar på samverkan som har funnits. Detta gäller oavsett vilken sammansättning rådet haft och vilka kansliresurser som Naturvårdsverket har ställt till rådets förfogande. Arbetet inom rådet verkar genomgående haft låg prioritet bland de ingående myndigheterna.

#### **4.3.5 Otydliga ansvarsgränser främst mellan länsstyrelser och centrala myndigheter**

Gränserna mellan de centrala myndigheternas vägledningsansvar uppfattas ibland som otydlig av kommuner och länsstyrelser. Statskontoret bedömer att dessa uppfattningar inte i första hand beror på att de for-

mella ansvarsgränserna mellan de centrala myndigheterna är otydliga utan snarare på att lagstiftningen är komplex och att många myndigheter har ansvar för att ge vägledning. Dessa förhållanden bidrar till att kommuner och länsstyrelser inte alltid hamnar rätt när de söker vägledning och att vägledningsansvaret uppfattas som otydligt.

Att ansvarsgränserna mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna ofta uppfattas som otydliga bedömer vi beror på att länsstyrelsernas tillsynsvägledningsansvar är mycket allmänt hållet. I miljötillsynsförordningen anges endast att länsstyrelserna ska ge tillsynsvägledning i länet. Vad detta vägledningsansvar i praktiken innebär är inte helt tydligt.

Det är förvisso rimligt att länsstyrelserna har möjlighet att välja inriktning på sin tillsynsvägledning utifrån myndighetens kunskap om förhållandena i länet. Det är dock ett problem att länsstyrelserna prioriterar ned eller bort tillsynsvägledning som de centrala myndigheterna förväntar sig att länsstyrelserna ska tillhandahålla. Statskontoret bedömer att detta riskerar att leda till att ansvaret för vägledningen hamnar ”mellan stolarna” och att kommunerna därmed inte får den vägledning som de borde få.

#### **4.3.6 Uppföljning och utvärdering brister i enhetlighet**

Statskontorets bedömning är att det är ett problem att den uppföljning och utvärdering som genomförs inte sker på ett samlat och enhetligt sätt. En orsak till detta är att kommunerna och länsstyrelserna redovisar sina tillsynsaktiviteter på olika sätt. Avsaknaden av samlad och enhetlig information försvårar jämförelser mellan de operativa tillsynsmyndigheterna och även möjligheten att få en samlad bild på nationell nivå.

## 5 Hur kan tillsynsvägledningen bli bättre?

I detta kapitel lämnar vi förslag på hur tillsynsvägledningen kan förbättras. Förslagen syftar till att åtgärda de problem som identifierades i kapitel 4.

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 rättsäkerhet. 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. Som en konsekvens av detta förslag föreslår vi att ToFR avvecklas (avsnitt 5.3).

Ett annat problem är att ansvarsgränserna mellan länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas tillsynsvägledning i vissa fall är otydliga. Vi bedömer att de oklarheter som finns i stor utsträckning beror på att länsstyrelsernas vägledningsansvar är otydligt reglerat. I avsnitt 5.4 lämnar vi förslag på hur länsstyrelsernas vägledningsansvar kan preciseras.

Det största problemet med dagens arbete med uppföljning, utvärdering och rapportering av tillsynens resultat är bristen på enhetlig och samlad information. I avsnitt 5.5 föreslår vi därför att Naturvårdsverket får ett utökat ansvar att följa upp och rapportera om tillsynens resultat.

Avslutningsvis redogör vi för vilka konsekvenser förslagen har för de centrala myndigheterna, länsstyrelserna och de olika samverkansorgan som finns på området (5.6).

Vi inleder kapitlet med att redogöra för de överväganden som ligger till grund för förslagen och för åtgärder som vi valt att inte gå vidare med.

## **5.1 Utgångspunkter för Statskontorets förslag**

### **5.1.1 Förslagen utgår från nuvarande lagstiftning och organisation på miljöområdet**

De förslag som vi lämnar utgår från att de huvudsakliga dragen i lagstiftningen på miljöområdet och organisation för operativ tillsyn ligger fast. Det innebär att vi utgår från nuvarande utformning av miljölagstiftningen och från att kommuner och länsstyrelser även fortsättningsvis ansvarar för huvuddelen av den operativa tillsynen på området.

I detta sammanhang kan nämnas att vi i syfte att inhämta lärdomar övervägt att jämföra tillsynsvägledningen på miljöområdet med andra tillsynsområden. Vi har dock funnit det svårt att hitta andra områden som har en liknande karaktär, särskilt vad gäller lagstiftningens utformning. Miljöbalkens ramlagskaraktär gör att förutsättningarna för den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen blir mer beroende av lokala avvägningar och bedömningar än vad som är fallet inom områden med en detaljerad lagstiftning. Beroendet av lokala bedömningar gör det också svårare att utforma en tydlig tillsynsvägledning som grund för en enhetlig tillsyn.

Detta kan t.ex. jämföras med den tillsynsvägledningen som lämnas på livsmedelsområdet. En uppfattning som framförs av kommunala representanter vi varit i kontakt med är att tillsynsvägledningen på livsmedelsområdet är tydligare än den på miljöområdet. Enligt vår bedömning torde detta dock till stor del kunna förklaras med att lagstiftningen på livsmedelsområdet är betydligt mer detaljerad.

### **5.1.2 Förslagen utgår från att de tillsynsvägledande myndigheterna ansvarar för och beslutar om vägledningens innehåll**

I miljötillsynsförordningen anger regeringen vad som avses med tillsynsvägledning. Utöver detta finns ingen närmare reglering av vilka

aktiviteter eller prestationer som de tillsynsvägledande myndigheterna förväntas utföra. Som utvecklades i 4.1.3 uppfattar särskilt kommunerna att det saknas en gemensam syn på vad de som operativa tillsynsmyndigheter kan förvänta sig av de tillsynsvägledande myndigheterna. Det har också framförts önskemål om vilken typ av vägledning som bör tillhandahållas.

Statskontoret anser utifrån detta att det är angeläget att särskilt de myndigheter som har ett större vägledningsuppdrag genomför behovsanalyser när de utformar sin tillsynsvägledning och tar fram sina vägledningsplaner. Det är också viktigt att dessa planer kommuniceras på ett tydligt sätt till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Statskontoret bedömer dock att det inte är möjligt att närmare reglera vad som ska ingå i tillsynsvägledningsuppdraget. Det måste vara något som varje myndighet bestämmer utifrån en analys av de behov som finns hos de operativa tillsynsmyndigheterna och utifrån en analys av föreliggande miljöproblem.

Det bör även framhållas att våra förslag i detta kapitel bygger på att det är de centrala myndigheterna och länsstyrelserna som har ansvaret för tillsynsvägledningen. Förslaget om att utveckla Miljösamverkan Sverige som lämnas i avsnitt 5.2 förändrar inte detta ansvar.

### **5.1.3 Förslagen utgår från att gränserna för de centrala myndigheternas tillsynsansvar ligger fast**

Som framgår av kapitel 4 är det en relativt vanlig uppfattning att alltför många myndigheter har vägledningsansvar. Detta uppfattas skapa en komplexitet som bl.a. riskerar att minska tydligheten och försvåra samordningen.

Eftersom vi inte har haft möjlighet att göra någon djupare analys av de olika myndigheternas vägledningsansvar kan vi inte bedöma i vilken utsträckning det skulle vara lämpligt att överföra tillsynsvägledningsansvar från en myndighet till en annan och därmed minska antalet myndigheter som ger vägledning.

Utifrån de samtal vi fört med de centrala myndigheterna bedömer vi dock att det i dag inte finns några större vinster att hämta med att

minska antalet centrala myndigheter som ger tillsynsvägledning. Detta hänger samman med att det vägledningsansvar myndigheterna har normalt är kopplat till den specifika kompetens som myndigheterna besitter. Om vägledningsansvar överförs från en central myndighet till en annan skulle det följaktligen behöva byggas upp motsvarande kompetens på den myndighet som övertar vägledningsansvaret. Detta skulle sannolikt inte vara en effektiv lösning.

Statskontoret bedömer att det finns möjlighet att tydliggöra vissa gränser mellan de centrala myndigheternas tillsynsansvar. Vi anser dock inte att det i miljötillsynsförordningen går att ange exakta gränser för vägledningsansvaret. De myndigheter som är berörda bör där det finns behov av förtydliganden komma överens om var gränserna går och om detta inte är möjligt lyfta frågan till regeringen för ett avgörande.

#### **5.1.4 Förslagen utgår från nuvarande resurser för tillsynsvägledning**

En vanligt förekommande uppfattning bland de som arbetar med tillsynsvägledning är att resurserna för vägledningen är för små. Även bland mottagarna finns en efterfrågan på mer vägledning. I en aktuell enkät riktad till kommunala miljöinspektörer angav 97 procent att det var önskvärt med en högre grad av statlig vägledning för tillsyn enligt miljöbalken.<sup>112</sup>

Det är dock svårt att utifrån dessa uppfattningar dra bestämda slutsatser om resursbehovet på området. På ett så stort och komplext område som miljöbalkstillsynen kommer det alltid att finnas ett mycket stort vägledningsbehov. Nästan oavsett hur stora resurser som läggs på vägledningen kan det därför förväntas att resurserna kommer att uppfattas som alltför begränsade.

En del av de kompetensbrister som vi kan konstatera skulle antagligen kunna åtgärdas om de tillsynsvägledande myndigheterna prioriterade vägledningen och gav den mer resurser än vad som är fallet i dag. Våra förslag utgår dock ifrån de resurser som läggs på tillsynsvägledning i dag och hur dessa på bästa sätt kan utnyttjas.

---

<sup>112</sup> Naturvårdsverket (2013) rapport 6558, s. 63.

### **5.1.5 Förslagen bygger på att behoven av vägledning varierar stort**

En utgångspunkt för våra förslag i detta kapitel är att kommunernas och länsstyrelsernas förutsättningar för att bedriva en rättssäker, effektiv och tydlig operativ tillsyn varierar kraftigt. Av detta följer att deras behov av tillsynsvägledning också varierar.

Tidigare utvärderingar och kartläggningar av kommunernas tillsyn visar att det finns stora skillnader avseende resurser, omfattning, politisk påverkan m.m.<sup>113</sup> En viktig orsak till detta är kommunernas olika storlek. Små och stora kommuner kan av förklarliga skäl ha skilda vägledningsbehov.

Även mellan länsstyrelserna finns det på liknande sätt stora variationer i den operativa tillsynen. Något som delvis torde kunna hänföras till länsstyrelsernas olika storlek och olika regionala förutsättningar att genomföra verksamheten.<sup>114</sup>

## **5.2 Ett utvecklat Miljösamverkan Sverige för att bättre ta till vara tillsynskompetensen**

Statskontoret föreslår att det nuvarande Miljösamverkan Sverige utvecklas så att representanter för de viktigaste centrala myndigheterna, länsstyrelserna och kommunerna ingår. Statskontoret föreslår vidare att Miljösamverkan Sverige organiseras som ett särskilt samverkansorgan inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län och att det finansieras genom en särskild anslagspost som anges i regleringsbrevet till länsstyrelserna. Förslagen och övervägandena bakom förslagen utvecklas nedan.

### **5.2.1 Kompetensen på tillsynsområdet är utspridd och decentraliserad**

Tillsynskompetensen har blivit mer utspridd och decentraliserad över tid. En möjlig förklaring till denna utveckling är att allt mer operativ tillsyn har delegerats till kommunal nivå. Kommuner kan i vissa fall ha betydligt mer resurser och kompetens på området än både länsstyrelser

---

<sup>113</sup> Naturvårdsverket (2013) rapport 6558, s. 33.

<sup>114</sup> Se t.ex. Länsstyrelsen i Östergötlands län (2009) s. 21 ff.

och centrala myndigheter. Det är också vanligt att exempelvis stora kommuner i praktiken vägleder små kommuner. Ett uttryck för att kompetensen är utspridd är att det utvecklats olika nätverk, där de som är verksamma inom ett område sprider kunskap mellan sig. Miljösamverkan Sverige arbetar för närvarande med att kartlägga nätverken.

Kompetensen är ofta personberoende. Enskilda personer vid kommunala förvaltningar, länsstyrelser och centrala myndigheter kan ha spetskompetens inom specifika områden.

I dag tas liknande former av underlag, checklistor m.m. fram parallellt i landet, bl.a. inom ramen för regional samverkan. Detta är sannolikt inte det mest effektiva arbetssättet och det riskerar även att leda till att lika fall behandlas olika och därmed till rättsosäkerhet.

Åtskilliga av våra intervjupersoner saknar den branschexpertis som tidigare fanns vid Naturvårdsverket. Statskontoret bedömer dock att ett återinrättande av branschexperterna inte nödvändigtvis är det mest effektiva sättet att förbättra tillsynen på miljöområdet. Ett skäl till detta är miljöproblemens förändrade karaktär, där t.ex. betydelsen av punktutsläpp av miljögifter från industrier och dylikt minskat och betydelsen av diffusa utsläpp ökat relativt sett.<sup>115</sup> Det har inneburit att olika branschers betydelse för miljöproblemen har minskat i betydelse. Ett annat skäl är att genom miljöbalken har ett större ansvar lagts på verksamhetsutövarna. Det gör att större krav ställs på verksamhetsutövarnas kompetens och mindre på tillsynsmyndigheternas, jämfört med vad som gällde före miljöbalkens tillkomst.

### **5.2.2 Alternativa sätt att stärka samverkan**

Vi anser att det finns behov av att stärka samverkan inom tillsynsvägledningen för att bättre utnyttja den samlade kompetensen på tillsynsområdet. Det handlar dels om att skapa en bättre överblick över den tillsynsvägledning som ges av centrala och regionala myndigheter, dels

---

<sup>115</sup> Punktutsläppen är direkta utsläpp från avlopp, skorstenar eller olyckor. Dessa är ofta lätta att mäta, tydliga och dessutom oftast betydligt lättare att åtgärda än de diffusa utsläppen. Diffusa utsläpp är de små och stora utsläpp som sker från produkter under hela deras livslängd.

om att ta till vara den kunskap som finns hos centrala och regionala myndigheter, kommuner och nationella respektive regionala samverkansorgan.

Vi tror att det mest ändamålsenliga är att något organ eller någon myndighet får i uppdrag att stärka samverkan mellan tillsynsmyndigheterna och samla kunskapen på området. Vi har övervägt förutsättningarna för att ge ett sådant uppdrag till

- ToFR
- Naturvårdsverket
- Miljösamverkan Sverige

Alternativen har olika för- och nackdelar, men Statskontoret bedömer att Miljösamverkan Sverige har de bästa förutsättningarna att klara av uppgiften. Nedan redogör vi för vårt ställningstagande.

En fördel med att ge ToFR i uppdrag att stärka samverkan mellan tillsynsmyndigheterna är att alla myndigheter med större vägledningsansvar samt kommunerna är representerade i rådet. Därmed finns förutsättningar att nå ut till alla berörda parter. Vi bedömer dock att ToFR har sämre förutsättningar än Miljösamverkan Sverige att ta till vara den tillsynskompetens som finns vid länsstyrelser och kommuner. Ytterligare ett skäl till att inte ge ToFR uppdraget är att organisationen trots olika organisationsmodeller inte lyckats leva upp till de förväntningar på samverkan som har funnits.

En fördel med att ge Naturvårdsverket uppdraget är att myndigheten redan har ett övergripande vägledningsansvar på alla områden som inte någon annan central myndighet har vägledningsansvar för. Myndigheten har också en central roll i miljöarbetet generellt, vilket skulle kunna utnyttjas i vägledningsarbetet. Vår bedömning är dock att Naturvårdsverket i likhet med ToFR har sämre förutsättningar än Miljösamverkan Sverige att utnyttja den tillsynskompetens som finns vid länsstyrelser och kommuner.

### **Miljösamverkan Sverige ges uppdraget att stärka samverkan**

Miljösamverkan har vuxit fram på frivillig väg ”underifrån” utifrån ett behov av att öka samverkan mellan länsstyrelserna, men också utifrån

en uppfattad brist avseende en mer praktisk, operativt inriktad, tillsynsvägledning. Vi menar att det engagemang och det underifrånperspektiv som kännetecknar Miljösamverkan Sveriges verksamhet är viktigt i en verksamhet som är helt beroende av samverkan mellan olika myndigheter. Genom att ge Miljösamverkan Sverige uppdraget att stärka samverkan finns det större förutsättningar att engagemang och underifrånperspektiv bibehålls, än om uppdraget skulle läggas på ToFR eller Naturvårdsverket.

Ett viktigt skäl till att vi landar i att ge Miljösamverkan Sverige uppdraget är att organisationen redan i dag arbetar med att stärka samverkan mellan länsstyrelserna. Den närhet som finns mellan Miljösamverkan Sverige, länsstyrelserna och de regionala samverkansorganen är också viktig för att på bästa sätt utnyttja den samlade kompetensen på tillsynsområdet. Genom den regionala samverkan finns även en tydlig kontakt med kommunerna. Ett annat viktigt skäl till att ge Miljösamverkan Sverige uppdraget är att vi ser ett behov av att stärka den mer verksamhetsnära tillsynsvägledning som bedrivs inom ramen för nationell och regional miljösamverkan.

I vägledningsarbetet ingår att initiera projektverksamhet (se vidare avsnitt 5.2.3). Vi bedömer att Miljösamverkan Sverige genom sin närhet till den operativa tillsynsverksamheten är bättre lämpat än ToFR och Naturvårdsverket att initiera och driva sådana projekt.

### **5.2.3 Hur Miljösamverkan Sverige bör utvecklas**

Miljösamverkan Sverige är i dag i huvudsak ett samarbete mellan länsstyrelserna. För att organisationen ska kunna stärka samverkan mellan alla tillsynsmyndigheter behöver den i ökad utsträckning bli en mötesplats för de centrala och regionala tillsynsvägledande myndigheterna och de operativa tillsynsmyndigheterna. Vi föreslår därför ett utvecklat Miljösamverkan Sverige, där de viktigaste centrala myndigheterna, länsstyrelserna och representanter för kommunerna deltar.

En kritisk synpunkt som har framförts mot Miljösamverkan Sverige är att samverkansprojektet domineras för mycket av länsstyrelserna. Exempelvis ger Folkhälsomyndigheten för närvarande inget bidrag till Miljösamverkan, eftersom myndigheten menar att organisationen inte tillräckligt stött projekt inom hälsoskyddsområdet. Genom att låta

kommunerna medverka i det nya Miljösamverkan Sverige torde områden som Miljösamverkan Sverige i dag inte ägnar sig åt blir mer intressanta för organisationen att ta sig an, t.ex. hälsoskydd och enskilda avlopp. Vi bedömer därför att kommunernas medverkan kommer att göra det nya Miljösamverkan Sverige mer intressant även för de centrala myndigheter som i dag inte deltar i samarbetet.

### **Ett utvecklat uppdrag för det nya Miljösamverkan Sverige**

Ett viktigt uppdrag för ett utvecklat Miljösamverkan är att öka samsynen mellan de operativa och de tillsynsvägledande myndigheterna, för att därigenom åstadkomma en mer enhetlig hantering i tillsynsfrågor. Samarbetsorganet skulle ha i uppgift att vara en central plattform för tillsynsvägledning, där material i form av centrala myndigheters vägledningar, rättsfall, broschyrer m.m. kan samlas och finnas lättillgängliga. Detta skulle innebära att Miljösamverkan Sverige övertar delar av ToFR:s nuvarande uppgifter (se vidare avsnitt 5.3.2).

I samarbetsorganets uppdrag bör ingå att identifiera behov av vägledningar på olika områden och utifrån identifierade behov ta initiativ till handledningar och riktlinjer för tillsyn m.m. Organet kan även initiera gemensamma informations- och tillsynskampanjer, kurser m.m. De centrala myndigheterna bör ha i uppdrag att kvalitetssäkra de handledningar, riktlinjer m.m. som tas fram inom ramen för samarbetet.

Det nya Miljösamverkan Sveriges roll skulle kunna beskrivas som att vara en nod för den vägledningskunskap som nu finns spridd i landet. För att på ett effektivt sätt kunna fungera som denna nod är det viktigt att samverkansorganet i ökad utsträckning använder webben för att samla och sprida information.

Det bör framhållas att ett nytt Miljösamverkan Sverige inte förändrar de tillsynsvägledande myndigheternas vägledningsansvar. Det nya Miljösamverkan Sverige tar inte över ansvar från de centrala myndigheterna eller länsstyrelserna. Samverkansorganet kommer inte heller att ha några beslutsbefogenheter i förhållande till de ingående myndigheterna.

Arbetet i Miljösamverkan Sverige bygger på de deltagande myndigheternas engagemang. Det är viktigt att en ny organisation för Miljö-

samverkan inte kväver detta engagemang. Vi beskriver nedan hur vi tänker oss att större organisatoriskt stadga och bibehållet engagemang från deltagarna kan balanseras i en ny organisatorisk form för Miljösamverkan Sverige.

### **Alternativa sätt att organisera det nya Miljösamverkan Sverige**

Miljösamverkan Sverige är i dag ett samverkansorgan som närmast är uppbyggt som ett projekt, med en styrgrupp, referensgrupp, projektledare, projektgrupper och kontaktpersoner på länsstyrelserna (se avsnitt 3.5.3). Det nya Miljösamverkan Sverige bör enligt Statskontorets bedömning ha en stabilare organisatorisk grund. Nedan beskriver vi tre alternativa sätt att åstadkomma detta. Miljösamverkan Sverige skulle kunna organiseras som

- kommitté
- myndighet
- ett särskilt samverkansorgan.

En kommitté kan beskrivas som en tillfälligt inrättad myndighet med syfte att skaffa underlag för politiskt beslutsfattande.<sup>116</sup> Även om det också finns exempel på kommittéer av mer långlivad karaktär utgör dessa undantag. Statskontoret bedömer att kommittéformen är mindre lämplig, eftersom Miljösamverkan Sverige bör ges en mer långsiktigt stabil roll i tillsynsvägledningsarbetet.

Om Miljösamverkan Sverige ska bildas i form av en ny myndighet är det närmast nämndmyndighetsformen som skulle kunna bli aktuell, eftersom det är en volymmässigt liten verksamhet vi talar om. Nämndmyndighetsformen kan i vissa sammanhang vara lämplig för att organisera samman olika samhällsliga aktörer. Exempelvis har E-legitimationsnämnden ett samordningsuppdrag inom den offentliga förvaltningens e-tjänster. I nämnden finns ledamöter från myndigheter, domstolsväsendet, SKL och Bankföreningen.<sup>117</sup> E-legitimationsnämndens verksamhet skiljer sig dock från Miljösamverkans genom att nämndens verksamhet i betydande utsträckning utgörs av regelutformning.

---

<sup>116</sup> Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*, s. 9 f.

<sup>117</sup> Förordning (2010:1497) med instruktion för E-legitimationsnämnden, [www.elegnamnden.se](http://www.elegnamnden.se).

Det finns skäl som talar emot lämpligheten av att göra om Miljösamverkan Sverige till en nämndmyndighet. Ett viktigt sådant är att nämndmyndighetsformen enligt regeringen bör användas sparsamt.<sup>118</sup> Ett annat skäl är att ledningsformen vanligtvis används för väl avgränsade frågor, ofta av domstolsliknande karaktär, där det finns ett behov av kollektivt beslutsfattande.<sup>119</sup> Statskontoret bedömning är därför att nämndmyndighetsformen inte är den mest lämpliga för Miljösamverkan Sverige.

Särskilda organ (ofta benämnda beslutande eller rådgivande organ) är inordnade inom en redan existerande myndighet och har ett självständigt ansvar för de beslut som fattas. Sådana särskilda organ är vanligt förekommande.<sup>120</sup> Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) vid Naturvårdsverket är ett näraliggande exempel.

I normalfallet är det myndighetens ledning som ansvarar för att det särskilda samverkansorganet tilldelas medel för sin verksamhet genom myndighetens budget och för att verksamheten fungerar och bedrivs på ett effektivt sätt. I likhet med ToFR regleras dessa särskilda organ i första hand i respektive myndighets instruktion. Där anges organets uppgifter och antalet ledamöter och hur dessa utses. Ledamöterna kan utses av regeringen eller någon annan.<sup>121</sup>

Statskontorets bedömning är att en organisering av verksamheten som ett särskilt samverkansorgan är den organisationsform som faller sig mest naturlig för Miljösamverkan Sverige utifrån organisationens uppdrag. Det tycks också vara det vanligaste sättet att formalisera och reglera den här typen av mer organiserad samverkan om ett specifikt uppdrag. Statskontorets förslag är således att Miljösamverkan Sverige bör placeras som ett särskilt samverkansorgan i en existerande myndighet. Nedan redogör vi för vilken myndighet vi förordar.

---

<sup>118</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 110.

<sup>119</sup> Statskontoret 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, s. 65 f.

<sup>120</sup> Statskontoret 2014:4, s. 44 ff., s. 161 ff.

<sup>121</sup> SOU 2004:23 *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*, s. 153 ff.

## **Miljösamverkan Sverige placeras som ett samverkansorgan inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län**

Som vi ser det finns det två huvudsakliga alternativ där Miljösamverkan skulle kunna placeras – inom Naturvårdsverket eller inom en länsstyrelse. Som vi redogör för i avsnitt 5.2.2 bedömer vi att det är mindre lämpligt att ge Naturvårdsverket ansvaret för det nya samverkansuppdraget. Av samma skäl bedömer vi att det nya Miljösamverkan Sverige inte bör placeras inom Naturvårdsverket. Statskontoret föreslår därför att Miljösamverkan Sverige placeras inom en länsstyrelse.

Ett skäl till att placera Miljösamverkan Sverige inom en länsstyrelse är att samverkansorganet redan verkar inom länsstyrelsevärlden och där fungerar bra. Länsstyrelserna är 21 olika myndigheter, som med samma vägledningssuppdrag verkar i 21 olika delar landet. Det finns därmed ett stort behov av och en stor erfarenhet av samverkan inom länsstyrelserna.

Vidare har länsstyrelserna det bredaste vägledningsansvaret av samtliga myndigheter. De ska i princip vägleda inom alla tillsynsområden. Bredden i vägledningssuppdraget bidrar till vår bedömning att det är lämpligt att placera det nya Miljösamverkan Sverige inom en länsstyrelse.

Det skulle visserligen kunna hävdas att det av principiella skäl är fel att lägga ett samverkanuppdrag av den karaktär vi här föreslår inom en länsstyrelse. Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion verka för att nationella mål får genomslag i länen samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden.<sup>122</sup> Länsstyrelserna är nationella myndigheter med ett regionalt uppdrag, inte i första hand ett nationellt uppdrag. Att de enskilda länsstyrelserna ska ta hänsyn till de regionala förhållandena i sitt arbete hindrar dock inte att de av effektivitets- och rätts-säkerhetsskäl sinsemellan kan behöva stärka sin samverkan och samordning. Miljösamverkan Sverige är ett svar på detta behov. Liknande samverkansprojekt förekommer också i olika former inom andra områden. I budgetpropositionen för 2014 understryker regeringen att det är väsentligt att detta arbete fortsätter.<sup>123</sup> Att öka samordning och sam-

---

<sup>122</sup> Länsstyrelseinstruktionen (2007:825) 1-2 §§.

<sup>123</sup> Prop. 2013/14:1 Utgiftsområde 1, s. 53.

verkan mellan länsstyrelserna kommer även fortsättningsvis att vara en central uppgift för Miljösamverkan Sverige.

Det övergripande uppdraget är detsamma för samtliga 21 länsstyrelser. Samtidigt finns det en mängd särskilda uppgifter och organ fördelade inom de olika länsstyrelserna.<sup>124</sup> Att placera det nya Miljösamverkan Sverige inom en enskild länsstyrelse skulle således inte utgöra en unik organisatorisk lösning. Det ligger också i linje med regeringens ambitioner att stärka samverkan och samordningen mellan länsstyrelserna.

Av våra samtal med representanter för kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter framgår att Länsstyrelsen i Västra Götalands län spelar en viktig roll som en informell expertmyndighet för tillsynsvägledning. Länsstyrelsen biträder också Miljösamverkan Sverige med viss administration. Mot den bakgrunden är det enligt vår bedömning lämpligt att placera samverkansorganet inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Statskontorets förslag är således att det nya Miljösamverkan Sverige placeras som ett särskilt samverkansorgan inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Samverkansorganet bör regleras i länsstyrelsernas gemensamma instruktion. I instruktionen bör anges vilka uppgifter organet ska ha, antal ledamöter i organet, hur dessa ska utses och vem som ska vara ordförande.

### **Fler myndigheter och kommunerna bör ingå i Miljösamverkan och regeringen bör utse representanterna**

I det nuvarande Miljösamverkan Sverige ingår länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. I det nya Miljösamverkan bör samtliga centrala myndigheter som har ansvar att ta fram tillsynsvägledningsplaner ingå. Det innebär att myndighetskretsen bör utökas med Kemikalieinspektionen och Folkhälsomyndigheten.<sup>125</sup> Dessutom är det viktigt, som vi angett ovan, att kommunerna finns representerade i organisationen.

Det nya samverkansorganet kommer således att bli en bredare samverkan med fler aktörer än dagens Miljösamverkan Sverige. Vi har ovan

---

<sup>124</sup> Se länsstyrelseinstruktionen (2007:825).

<sup>125</sup> Generalläkaren ingår i dag i ToFR. Eftersom Generalläkaren inte har något vägledningsansvar enligt miljötillsynsförordningen har vi dock i vårt förslag valt att inte ta med Generalläkaren i det nya Miljösamverkan Sverige.

redogjort för varför vi anser att det är viktigt att involvera fler myndigheter och framför allt kommunerna i det nya samverkansorganet. Samtidigt är det viktigt att miljösamverkan i sin nya skepnad inte blir en för stor och administrativt tungrodd organisation. För att inte antalet ledamöter i samverkansorganet ska bli för stort föreslår Statskontoret därför att de centrala myndigheterna ska ha högst en representant vardera. Länsstyrelserna bör ha högst fem ledamöter (inkl. ordförande) och kommunerna två ledamöter.

Som ett sätt att legitimera och ge tyngd åt verksamheten anser vi att regeringen bör ha uppgiften att utse ledamöterna för det nya Miljösamverkan Sverige. Det faller sig för övrigt naturligt då regeringen i normalfallet utser ledamöter och ordförande i särskilda beslutande eller rådgivande organ, exempelvis i ToFR. Även om regeringen formellt utser ledamöterna och ordförande i det nya Miljösamverkan bör detta göras utifrån förslag från de myndigheter som ingår i samverkansorganet.

### **Finansiering via länsstyrelsens anslag**

Finansieringen av Miljösamverkan Sverige är osäker i sin nuvarande form, eftersom den delvis bygger på att de centrala myndigheterna vill bidra med medel. För att ge Miljösamverkan Sverige en mer robust finansiering föreslår Statskontoret att det i regleringsbrevet till länsstyrelserna i en särskild anslagspost anslås medel till Länsstyrelsen i Västra Götalands län för samverkansorganets verksamhet.

För 2014 bidrar de deltagande myndigheterna med totalt 1 750 000 kr till Miljösamverkan Sveriges verksamhet. Statskontoret bedömer att med fler deltagande myndigheter bör budgeten också växa något. Detta skulle t.ex. kunna ske genom en omfördelning av resurser från de tillkommande myndigheterna i Miljösamverkan Sverige. Statskontoret bedömer att utöver detta bör vissa ytterligare medel tillföras Miljösamverkan för att stärka dess kansliresurser. Exempelvis kan vissa resurser behövas för att utveckla webbaserade modeller för att samla och sprida tillsynsvägledningen. Dessa ytterligare medel skulle kunna tillföras genom en omfördelning från de deltagande myndigheternas förvaltningsanslag.

Det bör dock understrykas att även i ett mer formaliserat Miljösamverkan Sverige är de deltagande myndigheternas och kommunernas engagemang alldeles nödvändigt för att verksamheten ska fungera. Det är därför viktigt att Miljösamverkan Sveriges verksamhet också fortsättningsvis bygger på att de deltagande myndigheterna och kommunerna ställer personalresurser till förfogande i de olika vägledningsprojekt som samverkansorganet initierar.

## **5.3 Tillsyns- och föreskriftsrådet avvecklas**

Statskontoret föreslår att Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) avvecklas. Förslaget och övervägandena bakom det utvecklas nedan.

### **5.3.1 Motiven för att avveckla ToFR**

ToFR inrättades 1999 i samband med miljöbalkens ikraftträdande. Trots att olika organisatoriska lösningar har prövats under åren har rådet aldrig blivit den självklara arenan för tillsynsvägledning som ursprungligen var tänkt. Som vi redogör för i avsnitt 4.2.1 har under årens lopp omfattande kritik riktats mot ToFR.

I det nya Miljösamverkan Sverige som Statskontoret föreslår ingår de viktigaste centrala myndigheterna, länsstyrelserna och kommunerna. Deltagarna är därmed, med undantag av Generalläkaren, desamma som i ToFR. Det finns därmed en uppenbar risk för överlappningar mellan ToFR och det nya Miljösamverkan, även om tanken är att Miljösamverkan ska arbeta betydligt närmare de operativa tillsynsmyndigheterna.

Förutom risken för dubbelarbete torde två samverkansorgan med delvis samma uppgifter inom miljötillsynen vara ett mindre effektivt sätt att organisera och bedriva verksamheten. Statskontoret föreslår därför att Tillsyns- och föreskriftsrådet avvecklas.

### **5.3.2 Konsekvenser av ToFR:s avveckling**

ToFR:s uppgifter finns reglerade i Naturvårdsverkets instruktion.<sup>126</sup> Som vi beskriver i 3.4.1 är rådets uppgifter att

---

<sup>126</sup> 12-13 §§ förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

- identifiera behov av samsyn och samverkan
- vid behov ta initiativ till ökad samsyn och samverkan
- ansvara för att det sker ett erfarenhets- och informationsutbyte med andra myndigheter som har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning inom miljöbalkens område.
- Rådet ska också föra ett register över
  - a) samtliga förordningar och andra föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken
  - b) samtliga allmänna råd inom miljöbalksområdet som har beslutats av myndigheterna samt
  - c) de EU-förordningar och EU-direktiv som rör miljöbalksområdet med uppgifter om hur direktiven genomförs i svensk rätt.

ToFR ska dessutom varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen med en redovisning och utvärdering av föregående års verksamhet.

Statskontoret föreslår att ToFR:s nuvarande uppgifter fördelas mellan Miljösamverkan Sverige och Naturvårdsverket. De tre första punkterna ovan bör enligt Statskontoret vara en uppgift för det nya Miljösamverkan Sverige. Registerhanteringen under punkt 4, bör däremot i fortsättningen skötas av Naturvårdsverket, som central förvaltningsmyndighet på miljöområdet. Det faller sig också naturligt med tanke på Naturvårdsverkets omfattande deltagande i EU:s miljöarbete. Det bör understrykas att det är viktigt att Naturvårdsverkets register hålls uppdaterat och lätt tillgängligt på webben.

Vad gäller ToFR:s nuvarande uppgift att årligen lämna en skriftlig rapport till regeringen med en redovisning och utvärdering av föregående års verksamhet bedömer vi att redovisningen kan ske genom att Miljösamverkan Sverige tillställer regeringen den årsberättelse som samverkansorganet redan nu tar fram.

Avseende utvärderingsdelen i uppdraget är det Statskontorets uppfattning att utvärderingar inte bör genomföras av samma organ som ansvarar för verksamheten. Det är visserligen lämpligt att det nya Miljösam-

verkan Sverige utvärderas efter 2-3 års verksamhet. Den utvärderingen bör dock genomföras av en extern aktör.

## **5.4 Länsstyrelsernas ansvar och roll begränsas**

Statskontoret föreslår att länsstyrelsernas vägledningsansvar avseende stöd och råd begränsas till de tillsynsområden där länsstyrelserna har ett operativt tillsynsansvar. Länsstyrelserna föreslås även fortsättningsvis ha ett samordnande och uppföljande uppdrag på alla tillsynsområden. De exakta gränserna för inom vilka områden som länsstyrelserna ska ge stöd och råd bör utredas i särskild ordning. Förslagen och övervägandena bakom dessa utvecklas nedan.

### **5.4.1 Länsstyrelsernas vägledning uppdrag är inte realistiskt**

Som beskrivits i kapitel 4 riktas mycket kritik mot länsstyrelsernas tillsynsvägledning. Det gäller i synnerhet inom de områden där länsstyrelserna inte bedriver någon egen operativ tillsyn.

Vi kan konstatera att länsstyrelserna har ett mycket omfattande tillsynsvägledningsansvar. De ska ge stöd och råd inom alla miljöbalkens tillsynsområden.<sup>127</sup> Statskontoret bedömer att detta vägledningsansvar är allt för omfattande. Det är inte realistiskt att länsstyrelserna ska ha sakkompetens på ett så stort antal områden. Bedömningen görs även mot bakgrund av att länsstyrelserna vid sidan om vägledning uppdraget även har ett stort antal andra uppdrag.<sup>128</sup>

### **5.4.2 Länsstyrelsernas ansvar för tillsynsvägledning bör preciseras**

Statskontoret har övervägt ett par olika sätt att förändra förutsättningarna för länsstyrelsernas tillsynsvägledning. Dels genom att

---

<sup>127</sup> Med undantag av den tillsyn som utövas av Skogsstyrelsen och Generalläkaren (3 kap. 16 §).

<sup>128</sup> I dag har länsstyrelserna verksamhet inom 15 av budgetpropositionens 27 utgiftsområden. Inom många av dessa områden utövar länsstyrelserna tillsyn. I länsstyrelsernas regleringsbrev för 2014 listas 86 uppdrag med återrapporteringskrav, se *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende länsstyrelserna*.

koncentrera länsstyrelsernas vägledning till färre antal länsstyrelser, dels genom att begränsa länsstyrelsernas vägledningsansvar avseende stöd och råd.

Länsstyrelsernas tillsynsvägledning skulle kunna förbättras genom att kompetensen samlas på ett begränsat antal länsstyrelser i stället för att vara spridd på samtliga. En sådan koncentration borde också leda till att länsstyrelsernas tillsynsvägledning blir mindre sårbar genom att beroendet av enskilda medarbetares kompetens minskar.

En nackdel med att koncentrera vägledningen till färre antal länsstyrelser är att länsstyrelsernas uppdrag att samordna tillsynen i länet skulle försvåras. En annan nackdel är att en koncentration leder till att avståndet till de enskilda kommunerna generellt ökar. Med tanke på att tillsynsvägledningen är särskilt viktig för mindre kommuner är närheten till och kunskapen om dessa kommuners vägledningsbehov betydelsefull.

Genom att i stället begränsa länsstyrelsernas vägledningsansvar avseende stöd och råd till vissa tillsynsområden skulle ansvarsgränserna mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna bli tydligare och förutsättningarna för myndigheterna att fullgöra sina uppgifter förbättras. Inom de områden där länsstyrelserna har egen operativ tillsyn är det lämpligt att länsstyrelserna även fortsättningsvis har i uppdrag att ge stöd och råd. Det handlar framför allt om naturvård (kapitel 7 och 8 i miljöbalken), delar av miljöfarlig verksamhet (kapitel 9), verksamheter som orsakar miljöskador (kapitel 10) och vattenverksamhet (kapitel 11).<sup>129</sup> Ansvaret för att ge stöd och råd inom de områden där länsstyrelserna inte har egen operativ tillsyn skulle även fortsättningsvis ligga hos de olika centrala myndigheter som har detta ansvar i dag.

Länsstyrelserna skulle enligt förslaget även fortsättningsvis ha ett samordnande och uppföljande uppdrag inom alla tillsynsområden. Det innebär att länsstyrelserna exempelvis bör hjälpa de centrala myndigheterna med tillsynsvägledningskampanjer inom länet oavsett vägledningsområde.

---

<sup>129</sup> Länsstyrelsernas tillsynsansvar preciseras i miljötillsynsförordningens 2 kap. 8, 29 och 30 §§.

Vi bedömer att en sådan förändring ligger i linje med de intentioner som uttrycktes i propositionen som föregick miljöbalken. Som utvecklades i 2.3.3 angav regeringen i propositionen att länsstyrelserna ska ha en regional samordnande och uppföljande roll. De ska bl.a. ta initiativ till att samordna större tillsynskampanjer samt samordna tillsyn som berör flera kommuner inom länet.<sup>130</sup>

En förändring som innebär att länsstyrelserna inte ska ge stöd och råd på alla tillsynsområden skulle ligga i linje med de förhållanden som gällde innan miljöbalken beslutades. Som nämndes i kapitel 2 skulle länsstyrelserna då på flera lagstiftningsområden ha ”regional uppsikt” (eller motsvarande) och inte tillsynsvägledning. Det gällde bl.a. hälso- skyddslagen, renhållningslagen och lagen om kemiska produkter.<sup>131</sup>

Sammantaget bedömer Statskontoret att modellen med en begränsning av länsstyrelsernas vägledning till vissa preciserade områden och uppgifter är att föredra framför en koncentration av tillsynsvägledningen till färre antal länsstyrelser. Statskontoret föreslår därför att en sådan precisering av länsstyrelsernas vägledningsansvar görs i miljötillsynsförordningen. Det är dock inte möjligt för Statskontoret att här mer exakt ange inom vilka områden länsstyrelserna ska lämna stöd och råd, utan detta bör utredas i särskild ordning.

## **5.5 Utökad ansvar för Naturvårdsverket att följa upp och rapportera om tillsynens resultat**

Statskontoret föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att dels samla in uppgifter om vilken tillsyn som bedrivs, dels samlat rapportera om tillsynens resultat. Vidare föreslår Statskontoret att de operativa tillsynsmyndigheterna får ansvar att lämna de uppgifter till Naturvårdsverket som myndigheten behöver och att Naturvårdsverket får rätt att meddela närmare föreskrifter om vilken information som de operativa myndigheterna ska lämna samt hur och när informationen ska lämnas. Förslagen och övervägandena bakom dessa utvecklas nedan.

---

<sup>130</sup> Prop.1997/98:45 s. 501 ff.

<sup>131</sup> SOU 1996:103 s. 544.

### **5.5.1 Förutsättningar för att kunna följa upp tillsynens resultat**

Resultat är ett begrepp som har lite olika betydelse inom olika discipliner. Vi ansluter oss till den definition som används inom ekonomistyrningen, där resultat utgörs av de prestationer som myndigheter åstadkommer (vad som faktiskt görs) och de effekter prestationerna leder till.<sup>132</sup>

Innan vi går in på våra förslag om hur ansvaret för uppföljning och rapportering av tillsynens resultat ska fördelas behöver det tydliggöras vad som krävs för att en myndighet ska kunna rapportera om resultatets båda delar – prestationer och effekter.

En första förutsättning är att det finns *tillgång till information* om prestationerna, dvs. vilken operativ tillsyn som genomförs. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter om antal tillsynsbesök/inspektioner, antal tillsynsobjekt, men också uppgifter om vad myndigheterna funnit i samband med tillsynen. I dag saknas det samlad information av detta slag.

En annan förutsättning är att det finns *möjlighet att mäta* effekterna, dvs. utfallet av det som tillsynen syftar till att åstadkomma. I dag saknas även sådan mätbar information. Här behöver det genomföras ett utvecklingsarbete och en förutsättning för att göra det är att information om den operativa tillsynen finns tillgänglig. Vi återkommer till detta.

### **5.5.2 Naturvårdsverket bör få i uppdrag att samla in information om vilken tillsyn som bedrivs**

Som beskrivs i 2.4 har många myndigheter i uppgift att följa upp och utvärdera den tillsyn som bedrivs. Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska också till regeringen redovisa hur tillsynen kan utvecklas.

Även om en mängd myndigheter har ansvar att följa upp tillsynen saknas det samlad information om vilken tillsyn som bedrivs. Information

---

<sup>132</sup> Se t.ex. Ekonomistyrningsverket ESV 2011:9 *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten*.

som är av stor betydelse för möjligheten att utvärdera vilka resultat tillsynen leder till.

Det finns även en efterfrågan från Miljödepartementet på kvantitativa data som kan ge en samlad bild av den operativa tillsyn som bedrivits under året. OECD har också framfört kritik om att det saknas uppgifter om vilken tillsyn som bedrivs i Sverige. Det finns i dag inte heller någon myndighet som har ett ansvar att ta fram sådan information. Att samla in information om vilken tillsyn som bedrivs ligger utanför det uppdrag som Naturvårdsverket har enligt miljötillsynsförordningen och det uppdrag som länsstyrelserna har i regleringsbrevet.<sup>133</sup>

I syfte att få fram samlad information om den tillsyn som faktiskt har genomförts föreslår Statskontoret att Naturvårdsverket får i uppdrag att samla in information om detta. Ett alternativ skulle kunna vara att ge de tillsynsvägledande myndigheterna ansvar för att ta fram denna information. Statskontoret bedömer dock att det är mer ändamålsenligt att låta enbart en aktör ta huvudansvar för informationsinsamlingen. Genom att en aktör har ansvar ökar förutsättningarna för att den information som samlas in är jämförbar både över landet och över tid. Detta ökar i sin tur förutsättningarna för att informationen ska kunna användas för att analysera och utvärdera tillsynens utfall.

Eftersom Naturvårdsverkets uppdrag avseende tillsynsvägledningen inom miljöbalkens område primärt styrs genom miljötillsynsförordningen föreslår Statskontoret att regeringen genom en ändring i förordningen ger Naturvårdsverket uppdraget att samla in information om vilken tillsyn som bedrivs.

Att Naturvårdsverket får i uppdrag att samla in information om vilken tillsyn som bedrivs förändrar inte det uppdrag övriga tillsynsvägledande myndigheternas har att inom ramen för sin tillsynsvägledning följa upp och utvärdera den operativa tillsynen. De tillsynsvägledande myndigheterna behöver genomföra uppföljningar och utvärderingar för att få underlag för att planera och utveckla den egna tillsynsvägledningen. Denna typ av uppföljningar och utvärderingar görs ofta i syfte att iden-

---

<sup>133</sup> Som vi nämnt i 3.1.3 samlas dock viss sådan information in redan i dag och rapporteras direkt till EU (kemikalietillsynen). Den informationen redovisas dock inte till regeringen eller till Naturvårdsverket.

tifiera olika problem som finns i den operativa tillsynen och har inte till syfte att ge en fullständig bild av vilka insatser som genomförts (antal inspektioner, förelägganden etc.). Även de operativa myndigheterna behöver följa upp och utvärdera den egna verksamheten.

I uppdraget till Naturvårdsverket bör ingå att analysera vilka uppgifter som är mest angelägna att samla in. Vi noterar att myndigheten redan har ett uppdrag att redovisa hur tillsynsredovisningen kan utvecklas och eventuellt skulle analysen kunna göras inom ramen för detta uppdrag.<sup>134</sup>

Statskontoret anser att det är viktigt att Naturvårdsverket utvecklar ett system för hur dessa uppgifter ska samlas in på ett effektivt sätt. För att undvika att de operativa myndigheterna blir överbelastade med frågor bör Naturvårdsverket verka för att de tillsynsvägledande myndigheternas informationsinhämtning samordnas. En sådan samordning skulle kunna ske inom ramen för det nya Miljösamverkan Sverige.

Enligt vår bedömning är det inte nödvändigt att samtliga uppgifter Naturvårdsverket samlar in om den operativa tillsynen årligen behöver rapporteras till regeringen. Det är dock viktigt att uppgifterna finns tillgängliga som underlag för utvärderingar av vilka resultat tillsynen har. Om uppgifterna görs tillgängliga för andra tillsynsmyndigheter skulle informationen också kunna användas i dessa myndigheters arbete med att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen. Uppgifterna skulle också vid behov kunna användas för rapportering till t.ex. OECD.

### **Operativa tillsynsmyndigheter ska bistå Naturvårdsverket med uppgifter**

För att Naturvårdsverket ska kunna samla in uppgifter om den operativa tillsyn som bedrivs bör de operativa tillsynsmyndigheterna få ett utpekat ansvar att lämna dessa uppgifter till verket. Operativa myndigheter har i dag en skyldighet enligt miljötillsynsförordningen att på begäran lämna de uppgifter som en tillsynsvägledande myndighet behöver för sin tillsynsvägledning (1 kap. 14 §). Centrala tillsynsväg-

---

<sup>134</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Naturvårdsverket, se också avsnitt 2.4.

ledande myndigheter har också rätt att meddela föreskrifter om vilken information som en operativ myndighet ska lämna (1 kap. 15 §). Denna rätt gäller dock bara inom det egna vägledningsområdet, dvs. Naturvårdsverket kan med stöd av bestämmelsen endast ställa krav på de myndigheter som Naturvårdsverket har tillsynsvägledningsansvar för. Statskontoret föreslår därför att miljötillsynsförordningen kompletteras så att de operativa myndigheterna får ett utpekat ansvar att lämna de uppgifter till Naturvårdsverket som myndigheten behöver.

Naturvårdsverket bör också få rätt att meddela närmare föreskrifter om vilken information som de operativa myndigheterna ska lämna samt hur och när informationen ska lämnas.

### **5.5.3 Endast Naturvårdsverket bör rapportera om tillsynens resultat**

I dag ska Naturvårdsverket årligen redovisa hur tillsynen kan utvecklas. Även länsstyrelserna ska enligt återkommande uppdrag i myndigheternas regleringsbrev lämna en redovisning om detta. Statskontoret bedömer att det inte är ändamålsenligt att både Naturvårdsverket och länsstyrelserna har liknande uppdrag. Att ge Naturvårdsverket ett samlat ansvar ger enligt Statskontoret bättre förutsättningar att i redovisningen ge en helhetsbild av behoven.

Länsstyrelserna är 21 separata och sinsemellan relativt olika myndigheter, vilka också inhämtar olika typer av information. Trots uppdrag i regleringsbrevet att ensa rapporteringen skiljer sig rapporteringen fortfarande åt. Nyttan av rapporteringen blir därmed begränsad. Statskontoret föreslår därför att regeringen fortsättningsvis inte lämnar uppdrag till länsstyrelserna att redovisa tillsynsområden inom vilka den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen kan utvecklas och förbättras.

Statskontoret anser också att Naturvårdsverket även fortsättningsvis i sin redovisning bör göra en bedömning av hur tillsynen kan utvecklas.

## **5.6 Konsekvenser av Statskontorets förslag**

I det här avsnittet sammanfattar vi i punktform vilka konsekvenser Statskontorets förslag får för de centrala myndigheterna, länsstyrel-

serna, kommunerna och de olika samverkansorgan som finns på området.

### **Konsekvenser för Naturvårdsverket**

- Tillsyns- och föreskriftsrådet, som särskilt organ inom myndigheten, avvecklas.
- Naturvårdsverket övertar ToFR:s uppdrag enligt myndighetens instruktion, 12 §, punkt 4, att föra register över samtliga förordningar och föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken, samtliga allmänna råd inom miljöbalksområdet som har beslutats av myndigheterna samt de EU-förordningar och direktiv som rör miljöbalksområdet, med uppgifter om hur direktiven genomförs i svensk rätt.
- Myndigheten får ett utökat ansvar för en samlad uppföljning av den tillsyn som bedrivs.
- Myndigheten ges ensamt ansvar för att rapportera om tillsynens resultat.

### **Konsekvenser för övriga centrala myndigheter**

- Samverkan inom ramen för ToFR upphör.
- Kemikalieinspektionen och Folkhälsomyndigheten ska tillsammans med de myndigheter som redan samverkar inom Miljösamverkan Sverige delta i det nya Miljösamverkan Sverige.
- Ett utökat vägledningsansvar inom de områden där länsstyrelserna inte bedriver operativ tillsyn.
- Myndigheterna ges ett utpekat ansvar att bistå Naturvårdsverket med uppgifter om den operativa tillsyn som bedrivs.

### **Konsekvenser för länsstyrelserna**

- Samverkan inom ramen för ToFR upphör.
- Det nya Miljösamverkan Sverige blir ett särskilt samverkansorgan inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

- Länsstyrelsernas vägledningsansvar avseende stöd och råd begränsas till områden där de bedriver operativ tillsyn. På övriga vägledningsområden ges de enbart en samordnande och uppföljande roll.
- Länsstyrelserna ges ett utpekat ansvar att bistå Naturvårdsverket med uppgifter om den operativa tillsyn som bedrivs.

### **Konsekvenser för kommunerna**

- Samverkan inom ramen för ToFR upphör.
- Kommunerna deltar i det nya Miljösamverkan Sverige.
- Kommunerna ges ett utpekat ansvar att bistå Naturvårdsverket med uppgifter om den operativa tillsyn som bedrivs.

### **Konsekvenser för Tillsyns- och föreskriftsrådet**

- Rådet avvecklas.

### **Konsekvenser för Miljösamverkan Sverige**

- Samverkansorganets uppdrag utvecklas och stärks.

### **Konsekvenser för den regionala miljösamverkan**

- Inga konsekvenser



## Referenser

Ds 1998:22 *Tillsyn enligt miljöbalken.*

Ds 2000:1 *Kommittéhandboken.*

Ekonomistyrningsverket ESV 2011:9 *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.*

Havs- och vattenmyndigheten (2014) *Statskontorets uppdrag att utvärdera den statliga tillsynsvägledningen inom miljöbalkens område. Skrivelse, Dnr 1528-14.*

IFAU 2002:1 *Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program.*

Livsmedelsverket (2005) *Resultat från normerande inspektioner av livsmedelsbutiker i samband med kommuninspektioner under åren 2003-2005, rapport nr 26/2005.*

Länsstyrelsen Östergötland (2008) *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter.*

Miljösamverkan Sverige (2008) *Regional tillsynsvägledning. Planering och utveckling.*

Miljösamverkan Sverige (2013) *Verksamhetsplan 2014.*

Naturvårdsverket (2004) *Metoder i kommunal och regional tillsyn – en inventering, rapport 5363.*

Naturvårdsverket (2007) *Tillsyns- och föreskriftsrådet – En utvärdering av arbetsprocesser, uppdrag och resultat, rapport 5762.*

Naturvårdsverket (2008) *Naturvårdsverkets branschexperter – Effektiva spindlar i det stora tillsynsnätet.*

Naturvårdsverket (2009) *Tillsynsplaner – aktiva eller fiktiva styr-dokument - En utvärdering av tillsynsplanernas styrande roll*, rapport 5959.

Naturvårdsverket (2009a) *Länsstyrelsernas fleråriga tillsynsvägledningsplaner*, rapport 5970.

Naturvårdsverket (2011) *Utvärdering av tillsynen över verksamhets-utövarens egenkontroll – att trimma motorn*, rapport 6421.

Naturvårdsverket (2012) *Verksamhetsutövares arbete med egenkontroll – En utvärdering*, rapport 6486.

Naturvårdsverket (2012a) *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*.

Naturvårdsverket (2013) *Effektiv tillsyn*, rapport 6558.

Naturvårdsverket (2013a) *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*.

Naturvårdsverket (2013b) *Roller, ansvar och förväntningar. En utvärdering av samverkan mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna*, rapport 6588.

Naturvårdsverket (2013c) *Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning 2013–2015*.

Naturvårdsverket (2014) *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*.

Proposition 1997/98:45 *Miljöbalk*.

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Proposition 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*.

Riksrevisionen RiR 2006:2 *Regeringens styrning av Naturvårdsverket*.

Skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn*.

SOU 1996:103 *Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.*

SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning.*

SOU 2008:62 *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket.*

Statskontoret 2012:10 *Utvärdering av om- och avregleringar – en kartläggning.*

Statskontoret 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys.*

Tillsyns- och föreskriftsrådet (2005) *Erfarenheter från länsstyrelsernas tillsynsvägledning. Med fokus på uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn.*

Tillsyns- och föreskriftsrådet (2007) *Utvärdering av tillsynsvägledningen avseende Miljöbalken.*

Tillsyns- och föreskriftsrådet (2011) *Tillsynsvägledning enligt miljöbalken – beskrivning och goda egenskaper.*

Tillsyns- och föreskriftsrådet (2014) *Årsrapport 2013.*



## Uppdraget



Regeringsbeslut I:3  
2013-12-05 M2013/3070/Me

Miljödepartementet

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm



### Uppdrag till Statskontoret att utvärdera den statliga tillsynsvägledningen på miljöområdet

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera om den statliga tillsynsvägledningen enligt miljöbalken är ändamålsenligt utformad och därmed bidrar till en tydlig, rättssäker och effektiv operativ tillsyn enligt miljöbalken.

Statskontoret ska föreslå hur organisationen och regleringen av tillsynsvägledningen enligt miljöbalken kan utvecklas.

Statskontoret ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 30 juni 2014.

#### Bakgrund

Regeringen eftersträvar en tillsyn som är tydlig, rättssäker och effektiv (Regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn). Inom miljöområdet är den operativa tillsynen och den statliga tillsynsvägledningen medel för att säkerställa miljöbalkens efterlevnad. Båda dessa delar av miljötillsynen regleras bl.a. i miljötillsynsförordningen (2011:13). Det är även viktigt att Sverige utövar den tillsyn som följer av EU:s lagstiftning och åtaganden enligt internationella överenskommelser. Den operativa tillsynen utövas av drygt 300 tillsynsmyndigheter, huvudsakligen länsstyrelser och kommunala nämnder. Tillsynen omfattar vitt skilda områden och ett mycket stort antal tillsynsobjekt av varierande karaktär.

Tillsynsvägledningen syftar till att ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna samt till att samordna, följa upp och utvärdera den operativa miljötillsynen. De tillsynsvägledande uppgifterna utförs i dag av 13 centrala myndigheter, inom sina respektive vägledningsområden och av länsstyrelserna. Den 1 januari 2014 startar Folkhälsomyndigheten

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08-405 10 00

E-post: m.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress  
Tegetbacken 2

Telefax  
08-24 16 29

Telex  
154 99 MINEN S

sin verksamhet och då blir det 14 centrala myndigheter. Länsstyrelserna ska ge tillsynsvägledning till kommunerna i länet. De centrala myndigheterna ska särskilt ge stöd till länsstyrelserna i deras vägledning till kommunerna. Länsstyrelserna och åtta av de centrala tillsynsvägläddande myndigheterna har även ansvar för operativ tillsyn. Fem av de tretton centrala myndigheterna ska upprätta planer för sin tillsynsvägledning enligt miljötillsynsförordningen.

Naturvårdsverket är en av de tillsynsvägläddande myndigheterna och har vissa uppgifter och befogenheter som övriga inte har. Naturvårdsverket ska varje år lämna en redovisning till regeringen av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Myndigheten har också rätt att hämta in uppgifter från länsstyrelserna om vilka tillsynsvägläddande insatser som de planerar eller har genomfört.

Inom Naturvårdsverket finns Tillsyns- och föreskriftsrådet som är ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete som rör tillsyn och föreskrifter på miljöområdet. En av rådets uppgifter är att svara för att det kommer till stånd ett erfarenhets- och informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Tillsyns- och föreskriftsrådet initierade 2007 en utvärdering av de centrala myndigheternas tillsynsvägledning. Utvärderingen omfattade endast de centrala myndigheternas verksamhet med råd och stöd. Den visade att de brister i vägledningen som de operativa tillsynsmyndigheterna upplevde till stor del hade organisatoriska förklaringar. Rollfördelningen mellan de centrala och regionala tillsynsvägläddande myndigheterna uppfattades vara otydlig och svåröverskådlig. En av slutsatserna i Tillsyns- och föreskriftsrådets utvärdering var att den komplexa organisationen bedömdes försvåra samordningen. En annan slutsats var att de tillsynsvägläddande myndigheterna behövde samverka i högre grad.

För en myndighet som har både tillsynsvägläddande uppgifter och ansvar för operativ tillsyn kan det vara svårt att avgöra var gränsen går mellan de båda uppgifterna. Det kan också vara svårt att rätt avväga fördelningen av resurser mellan dessa. Att vissa länsstyrelser väljer att prioritera tillsynsvägledning framför operativ tillsyn framgår av rapporten Länsstyrelsernas tillsyn: dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter (Länsstyrelsen i Östergötlands län, rapport nr 2009:2).

#### **Uppdraget**

Statskontoret ska mot bakgrund av de problem som har uppmärksamats när det gäller bl.a. rollfördelning och samverkan mellan de tillsynsvägläddande myndigheterna utvärdera den statliga tillsynsvägledningen enligt miljöbalken.

Statskontoret ska bedöma om de centrala och regionala myndigheternas tillsynsvägledning är ändamålsenlig och bidrar till en tydlig, rättssäker och effektiv operativ tillsyn enligt miljöbalken och ska i detta avseende lämna förslag till förbättringar. I detta sammanhang ska Statskontoret även bedöma om de tillsynsvägläda nde myndigheterna och Tillsyns- och föreskriftsrådet har tillräckliga förutsättningar att fullgöra sina uppgifter. Därutöver ska Statskontoret bedöma om ansvaret för uppföljning av och rapporteringen till bl.a. regeringen om den operativa tillsynens resultat är ändamålsenligt fördelat mellan de centrala och regionala tillsynsvägläda nde myndigheterna. I den mån Statskontoret lämnar förslag om hur organisationen och regleringen av tillsynsvägläda ndingen enligt miljöbalken kan utvecklas ska även förslagens konsekvenser för berörda myndigheter redovisas.

Statskontoret ska utgå från den ansvarsfördelning och de uppgifter som de tillsynsvägläda nde myndigheterna har enligt 3 kap. miljö tillsynsförordningen samt Tillsyns- och föreskriftsrådets uppgifter enligt förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Statskontoret ska informera och samråda med utredningen om en översyn av myndigheterna inom miljöområdet (M 2013:101). Samråd bör även ske med berörda myndigheter med ansvar för tillsyn och tillsynsvägläda nding enligt miljöbalken. De berörda myndigheterna bör bistå Statskontoret med underlag och information om det behövs för att genomföra uppdraget.

Statskontoret ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 30 juni 2014.

På regeringens vägnar



Lena Ek



Monica Daoson

## Kopia till

Statsrådsberedningen  
Försvarsdepartementet  
Socialdepartementet  
Finansdepartementet  
Landsbygdsdepartementet  
Näringsdepartementet  
Kulturdepartementet  
Affärsverket svenska kraftnät  
Boverket  
Folkhälsomyndigheten  
Havs- och vattenmyndigheten  
Kemikalieinspektionen  
Läkemedelsverket  
Länsstyrelserna  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
Naturvårdsverket  
Riksantikvarieämbetet  
Skogsstyrelsen  
Socialstyrelsen  
Statens Energimyndighet  
Statens Jordbruksverk  
Strålsäkerhetsmyndigheten