



Miljösamverkan
Sverige



Utbildning miljöbalkstillsyn

2. Tillsynens roll för att nå miljöbalkens mål



Länsstyrelserna

Titel: Tillsynens roll i arbetet för att nå miljöbalkens mål

Datum: 2021-12-13

Huvudmän: Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Havs- och vattenmyndigheten

Webbplats: www.miljosamverkansverige.se

E-postadress: miljosamverkansverige@lansstyrelsen.se

Föreläsningen ”Tillsynens roll i arbetet för att nå miljöbalkens mål”

I texten nedan har vissa mindre justeringar gjorts jämfört med den inlästa föreläsningen.

Att ”det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer” finns inskrivet i andra paragrafen i regeringsformens första kapitel.

En offentlig tjänsteperson, vilket du är, är absolut en del av ”det allmänna”, liksom naturligtvis den myndighet som formellt är tillsynsmyndighet rörande miljöbalkens bestämmelser och där du är anställd.

Eftersom det här med att främja en hållbar utveckling och så vidare finns inskrivet i en av våra grundlagar är det naturligtvis även så att alla övriga inom ”det allmänna” som i sitt arbete ska främja en hållbar utveckling. Deras arbete är kanske bara inte riktigt lika tydligt i sammanhanget som ditt och din myndighets eftersom tillsynsmyndigheten berörs av preciserade bestämmelser i miljöbalken som syftar till att främja just en hållbar utveckling.

Man kan nog absolut säga att du som offentlig tjänsteperson har en speciell roll i det här sammanhanget eftersom ju du arbetar med tillsyn för att landets mest omfattande lagstiftning på miljöområdet ska följas.

Vad är då tillsyn för något? Det finns naturligtvis definitioner av själva ordet:

- Svenska Akademiens ordlista: uppsikt, övervakning
- Svensk ordbok: ge akt på och vaka över någon/något

I tillsynsutredningen, som tillsattes av regeringen och som redovisades i SOU 2004:100, finns förslag till en tillsynslag och där har man de här definitionerna som är kopplade till begreppet tillsyn:

- **Tillsyn:** oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektansvarige.
- **Tillsynsorgan:** En från den objektsansvarige och tillsynsobjektet fristående tillsynsmyndighet eller enskild som utövar tillsyn.
- **Tillsynsmyndighet:** statlig myndighet eller kommun som utövar tillsyn.
- **Tillsynsobjekt:** föremål eller verksamhet som omfattas av tillsyn.
- **Objektsansvarig:** fysisk eller juridisk person som är ansvarig för ett tillsynsobjekt.
- **Tillsynspliktig verksamhet:** verksamhet som omfattas av tillsyn enligt särskilda föreskrifter.

”Den föreslagna tillsynslagen har inte getts ut och utredningens förslag har alltså inte följts. Under 2020 genomfördes dock vissa ändringar i miljöbalkens

tillsynsbestämmelser. Vill man fördjupa sig i bakgrunden till dessa ändringar kan man läsa propositionen 2019/20:173 "Förbättrad tillsyn på miljöområdet".

Rimligt är naturligtvis att vi håller oss till de definitioner som finns i miljöbalkens nuvarande regelverk och som alltså föreslogs i den nämnda propositionen.

I miljöbalken och miljötillsynsförordningen finns numer följande definitioner kopplade till tillsynsbegreppet:

- **Tillsynsobjekt:** en verksamhet, en åtgärd, ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart som är eller ska vara föremål för tillsyn,
- **Tillsyn:** med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska 1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, 2. underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1 genom information och liknande verksamhet, och 3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga. Tillsyn är sådant som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd.
- **Tillsynsvägledning:** utvärdering, uppföljning och samordning av tillsyn samt råd och stöd till tillsynsmyndigheterna.

Rent allmänt kan man säga att lagtillsyn är en demokratifråga. Den är ett medel för att se till att demokratiskt fattade beslut (lagar, förordningar, föreskrifter) följs på ett likvärdigt sätt i hela landet. Detta gäller naturligtvis även för tillsynen över miljöbalkens regelverk.

När det gäller miljöbalkstillsynen ska den säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, det vill säga själva lagen samt miljöbalkens olika förordningar och myndighetsföreskrifter. Miljöbalkstillsynen syftar till att dessa regler efterföljs. Hur ansvaret fördelas mellan de myndigheter som bedriver tillsyn av miljöbalkens regelverk framgår av 26 kap. 3 § i miljöbalken och av miljötillsynsförordningen.

När det gäller själva lagen miljöbalken så är det ju riksdagen som utfärdat den genom ett riksdagsbeslut. Genom runt hundra olika bemyndiganden i miljöbalken har riksdagen gett regeringen – och i många fall den myndighet regeringen bestämmer – möjlighet att besluta om mer preciserade föreskrifter. Vilka av dessa bemyndiganden som utnyttjats för att utfärda följdbestämmelser kan man inte utläsa av bestämmelserna utan det måste man skaffa sig kunskap om på annat sätt.

Regeringens föreskrifter ges ut i form av förordningar. Förordningar ges, liksom lagar, ut i svensk författningssamling och har ett SFS-nummer. I förordningarna under miljöbalken anges numera med stöd av vilka bestämmelser i miljöbalken som bestämmelserna i respektive paragraf har utfärdats.

Om någon annan än regeringen, en kommun eller en myndighet, ger ut föreskrifter efter bemyndiganden kallas dessa just föreskrifter. Sådana föreskrifter ges ut i kommunens eller myndighetens egen författningssamling. NFS 2020:01 är exempelvis en föreskrift som getts ut i Naturvårdsverkets författningssamling.

Alla de här reglerna riktar sig till någon typ av person. Varje sådan person, oavsett om det är fråga om en juridisk eller en fysisk person, ska känna till de regler som berör denne i varje enskild situation och naturligtvis följa reglerna. Oavsett om någon myndighet påpekat detta för dem eller inte. Det här gäller naturligtvis inte bara för miljöbalkens regelverk utan gäller för all lagstiftning.

Nu räcker det inte bara med de här två typerna av aktörer på miljöbalkens område – de som utfärdar regler och de som ska följa dem.

Vissa åtgärder som personer vill göra kräver tillstånd eller dispens. I sådana fall krävs att man ansöker om tillstånd eller dispens hos den prövningsmyndighet som kan bevilja aktuell typ av tillstånd eller dispens. Utan tillstånd eller dispens är åtgärden/verksamheten förbjuden. Man gör en ansökan med det innehåll som krävs för just den typen av tillstånd eller dispens och måste sedan avvakta tillståndet/dispensen innan man får sätta igång. Självklart måste också tillståndet/dispensen med sina villkor följas.

Vissa ansökningar ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som ett av flera underlag för prövningen, fullständig MKB eller liten MKB. Ansvaret för att upprätta en sådan ligger på den som ska ansöka om tillstånd eller dispens. Detta innebär dock inte att myndigheter inte är inblandade i det arbetet. Den som ska upprätta en MKB ska nämligen genomföra olika samråd i den process som är grunden för att ta fram till en MKB. I det sammanhanget är länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten, tillsammans med direkt berörda, alltid inblandade för att ge synpunkter på vilka frågor som är viktiga att utreda, beskriva och bedöma i MKBn.

Här är alltså tillsynsmyndigheten inblandad, men då för att ge synpunkter till den som ska upprätta MKBn.

Så vilken är då tillsynsmyndigheternas roll i arbetet för att nå miljöbalkens mål?

Till att börja med så handlar tillsynsmyndighetens myndighetsutövning främst om att:

- På eget initiativ kontrollera att de tillsynsobjekt man är ansvarig för att bedriva tillsyn av följer de bestämmelser som gäller för just det objektet
- Efter anmälan från tillsynsobjekt kontrollera att föreskriven anmälan uppfyller aktuella formkrav, hantera ärendet och fatta beslut
- Efter klagomål utreda detta och fatta nödvändiga beslut
- Efter underrättelse från tillsynsobjekt utreda det som underrättelsen handlar om och fatta nödvändiga beslut
- Efter att ha fått någon slags rapport från tillsynsobjekt kontrollera att rapporten uppfyller eventuella formkrav och fatta nödvändiga beslut

Input till tillsynsmyndighetens myndighetsutövning är egna iakttagelser, anmälningar, klagomål, underrättelser, rapporter och så vidare.

Output från tillsynsmyndighetens myndighetsutövning är beslut samt information och liknande verksamhet.

I samband med en tillsynsmyndighets myndighetsutövning är det självklart så att myndigheten upptäcker att regler inte har följts. Tillsynsmyndigheten måste då fråga sig om det inträffade kan vara straffbart, det vill säga att det finns en brottsbeskrivning i 29 kapitlet i miljöbalken som överensstämmer med det som upptäckts. Finns det en sådan beskrivning uppstår misstanke om brott. Det är nu inte tillsynsmyndighetens sak att vidare utreda den frågan vidare utan myndigheten har en direkt skyldighet att lämna över frågan till polis/åklagare som har att utreda den saken, är man tveksam kan man diskutera frågan med polisen/åklagaren.

Det kan också hända att man vid sin tillsyn upptäcker brister inom områden där den myndighet man representerar inte har tillsynsansvar, alltså som ligger utanför myndighetens tillsynsområde. I sådana fall ska man underrätta den myndighet som faktiskt har ansvaret. Enligt bestämmelser i förvaltningslagen ska myndigheter samverka med varandra och det är då fullt rimligt att man inte låter en fråga ligga utan åtgärd om den ska hanteras av en annan myndighet.

En grundläggande förutsättning för att en tillsynsmyndighet ska kunna bedriva tillsyn är att myndigheten och de tjänstepersoner som bedriver tillsynen har mycket god kunskap om de regler som de har ansvar för att bedriva tillsyn över. Detta betyder att man inte bara måste ha kunskap om vilka bestämmelser som finns utan också om hur de ska tillämpas. Här är det meningen att tillsynsmyndigheterna ska få hjälp av de myndigheter som bedriver tillsynsvägledning. De tillsynsvägledande myndigheternas skyldigheter i det sammanhanget förtydligades genom ändringar i 26 kap. som trädde i kraft 1 juli 2020: "Med tillsynsvägledning avses att 1. utvärdera, följa upp och samordna tillsynen, och 2. ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna. Tillsynsvägledningen syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt."

Tillsynens roll i arbetet för att nå miljöbalkens mål kan kanske beskrivas som en slags motor som får saker att hända om det nu inte skulle vara så att alla som berörs av reglerna följer dem av sig själva.

Tillsynen är både proaktiv och reaktiv. Den proaktiva tillsynen handlar om att förebygga att regler inte skulle komma att följas, eller att underlätta för de som ska följa reglerna så att de känner till reglerna och vad som krävs för att de ska följas. Den reaktiva tillsynen handlar om att ta tag i saker som redan har inträffat. Vissa uppgifter som en tillsynsmyndighet har är av naturen reaktiva – exempelvis att hantera inkomna klagomål, anmälningar eller rapporter. Proaktiv tillsyn kan ofta planeras medan den reaktiva tillsynen inte kan planeras i förväg på annat sätt än att man kan planera utifrån erfarenheter från tidigare år.

Tillsynen ska bedrivas effektivt så att till de tillsynsresurser som står till buds används så att de ger största möjliga effekt för att åstadkomma regelefterlevnad, det handlar om prioriteringar (göra rätt saker) och genomföra prioriterad tillsyn effektivt (göra saker rätt).

Avslutningsvis kan man ju påminna sig om att allt som tillsynsmyndigheter arbetar med inte är tillsyn. Man lämnar exempelvis information och

upplysningar till de som vänder sig till myndigheten. Man skriver yttranden till andra myndigheter i samband med exempelvis tillståndsprövningar. Man deltar i samråd med dem som ska upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Man sysslar med olika former av strategiarbete och så vidare.

Notera dock att genom de ändringar som infördes under 2020 så har det tydliggjorts att information till en enskild rörande hur denne kan fullgöra sina skyldigheter enligt miljöbalkens regelverk och beslut fattade med stöd av detta också är tillsyn.



**Miljösamverkan
Sverige**