



Miljösamverkan
Sverige



Utbildning miljöbalkstillsyn

3. Tillsynsmyndigheternas skyldigheter



Länsstyrelserna

Titel: Tillsynsmyndigheternas skyldigheter

Datum: 2021-12-13

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

Webbplats: www.miljosamverkansverige.se

E-postadress: miljosamverkansverige@lansstyrelsen.se

Föreläsningen ”Tillsynsmyndigheternas skyldigheter”

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

Inom miljöbalkens regelverk pratar man om två olika typer av tillsynsmyndigheter, tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter. Relativt nytt i miljöbalken är att inte bara tillsynsmyndigheternas skyldigheter utan även de tillsynsvägledande myndigheternas skyldigheter finns inskriven i lagtexten.

Tillsynsmyndigheter bedriver tillsyn mot de som ska följa lagstiftningen och ställer de krav som behövs för att detta ska ske. Denna typ av tillsyn ska säkerställa syftet med balken och balkens föreskrifter genom att förmå de som berörs av lagstiftningen att följa den.

Tillsynsvägledande myndigheter stöttar tillsynsmyndigheterna. De som ansvarar för tillsynsvägledning är länsstyrelserna och ett antal centrala myndigheter. Tillsynsvägledningen har som syfte att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt. De tillsynsvägledande myndigheterna gör detta genom information och vägledning i form av PM, handböcker, allmänna råd och så vidare som primärt riktar sig till tillsynsmyndigheterna. Värt att notera är att lagstiftningen ändras relativt ofta och att det inte alltid är så att den vägledning som finns tillgänglig har anpassats till gällande regelverk. Tillsynsvägledande myndigheter har ingen möjlighet att rikta bindande krav genom sin vägledning mot de som bedriver sådana verksamheter eller vidtar sådana åtgärder som omfattas av miljöbalkens regelverk.

Däremot kan naturligtvis även de som ska följa bestämmelser ha nytta av att ta del av information och vägledning från de tillsynsvägledande myndigheterna för att bättre förstå hur regler kan tänkas tillämpas på ett rimligt sätt.

Men nu tittar vi närmare på vilka skyldigheter tillsynsmyndigheterna har. Samma grundläggande skyldigheter gäller oavsett vad inom miljöbalkens regelverk som tillsynsmyndigheterna ska bedriva tillsyn över, alltså oavsett om det handlar om tillsyn av företeelser som omfattas av bestämmelser i miljöbalkens bestämmelser i 2:a eller 7:e-15:e kapitel.

Vilken tillsynsmyndighet som bedriver tillsyn över vad framgår av grundläggande bestämmelser i 26 kap. 3 § och av preciserade bestämmelser i miljötillsynsförordningen. De tillsynsmyndigheter som har huvuddelen av tillsynsansvaret är kommunernas nämnder för miljöfrågor och länsstyrelserna, inom försvarets verksamheter har försvarsinspektören för hälsa och miljö dock hela tillsynsansvaret. Därutöver har vissa centrala myndigheter tillsynsansvar för vissa företeelser. En tillsynsmyndighet bedriver naturligtvis enbart tillsyn över sådana frågor man har tilldelats ansvar för.

Till att börja med ska varje tillsynsmyndighet ”på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken

samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse”. Det här har ju gällt för tillsynsmyndigheterna sedan miljöbalken trädde i kraft. En förutsättning är då naturligtvis att tillsynsmyndigheten, eller närmare bestämt de personer som arbetar med tillsyn, vet vilka bestämmelser som gäller i en viss situation och dessutom kan förstå innebörden av dem så att man vet när det krävs att myndigheten ska agera för att få till rättelse om detta behövs. I det sammanhanget kan man ju påminna sig om att tillsynsmyndigheterna enligt miljötillsynsförordningen har en skyldighet att utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor, detta handlar ju bland annat om att se till att de som arbetar med tillsyn kan lagstiftningen.

En annan förutsättning är att man har ett bra begrepp om vad som är ”i nödvändig utsträckning”. Det här ska tillsynsmyndigheterna planera för. Myndigheterna ska nämligen föra register över alla de olika tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn och utreda tillsynsbehovet inom myndighetens hela ansvarsområde. En sådan här utredning om tillsynsbehovet ska göras för varje treårsperiod och ses över vid behov, men den ska allra minst ses över varje år. Baserat på den här utredningen ska myndigheten ta fram en årlig samlad tillsynsplan. I tillsynsmyndighetens årliga tillsynsplan gör man rimligen en bedömning av vad man anser ingår i att i nödvändig utsträckning kontrollera att regler följs. Även om man har en plan faller det på sin egen orimlighet att all tillsyn skulle kunna vara planerad.

Myndigheterna behöver också ta hänsyn till den nationella strategin för miljöbalkstillsyn när man utarbetar sin tillsynsplan. Den första nationella strategin omfattar perioden 2022-2024. Målgruppen för strategin är just tillsynsmyndigheterna och syftet är att lyfta fram den kontroll som har en extra hög angelägenhetsgrad ur ett nationellt perspektiv. Detta görs genom att strategin pekar ut fokusområden för kontrollen med preciseringar där man förtydligar vilken tillsyn som är angelägen och/eller de mål och åtgärder som behövs för att stärka fokusområdet. Den nu aktuella strategin omfattar följande fokusområden:

- Avfall
- Förorenade områden
- Hälsoskydd
- Miljöfarlig verksamhet
- Naturtillsyn
- Vattenverksamhet

Tillsynsmyndigheterna kan knappast styra över vilka anmälningar som kommer att göras av de aktörer som bedriver verksamheter/ska genomföra åtgärder som är anmälningspliktiga enligt olika regler, vilka underrättelser som kommer att göras, vilka undersökningar som kommer att rapporteras, vilka miljöfrågor som kommer att hamna i fokus eller vilka klagomål/tips och så vidare som ramlar in. Trots detta handlar det om uppgifter som ska hanteras inom ramen för tillsynen och som man behöver ta hänsyn till när man gör sin årliga tillsynsplan.

De statliga tillsynsmyndigheterna, länsstyrelserna och försvarsdirektören för hälsa och miljö, ska i sin samlade tillsynsplan beskriva hur man har avvägt fördelningen av resurser inom och mellan de olika ansvarsområdena enligt

miljöbalken och hur resurserna har anpassats efter det tillsynsbehov som finns.

Utöver krav på årlig samlad tillsynsplan finns också krav på de tillsynsmyndigheterna att med utgångspunkt från tillsynsplanen upprätta ett tillsynsprogram för varje verksamhet som:

- omfattas av industriutsläppsförordningens bestämmelser,
- behandlar avfall (Behandling=återvinning eller bortskaffning=R- eller D-koder i AF)
- eller för yrkesmässig verksamhet som samlar in, transporterar, förmedlar, handlar med avfall eller där farligt avfall uppkommer som ett led i den yrkesmässiga verksamheten

I tillsynsprogrammet, som ska uppdateras regelbundet, ska tillsynsmyndigheten bestämma hur ofta tillsynsbesök ska genomföras, tiden mellan besöken ska bestämmas utifrån en bedömning av verksamhetens risk för människors hälsa och miljön. När det gäller verksamheter som omfattas av industriutsläppsförordningen gäller att tiden mellan besöken inte får vara längre än ett år om verksamheten innebär betydande risk för människors hälsa eller miljön och tre år i andra fall.

Tillsynsmyndigheterna har krav på sig att genomföra årlig uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten. Vad blev som man planerat, vad blev inte som planerat och hur ska man planera framöver för att planeringen ska hålla? Hur ska man planera så att tillsynsarbetet ska kunna bedrivas effektivt trots att man inte kan styra över allt?

Den myndighet som bedriver tillsyn kommer självklart att upptäcka att det i olika situationer inträffat att bestämmelser i miljöbalkens regelverk inte har följts. Det kan handla om att en ny byggnad har uppförts inom strandskyddsområde, att en stenmur i jordbrukslandskapet som förstörts, att en avloppsanläggning inte fungerar, att en förpackning med farlig kemisk produkt saknar eller har fel varningsmärkning, att en förstamajbrasa har uppenbart olämpligt innehåll, att en växtplats för orkidéer har ödelagts, att ett oljeutsläpp skett och så vidare.

Tillsynsmyndigheten behöver då ta ställning till om överträdelsen som skett finns beskriven i 29 kapitlet i miljöbalken. Om så är fallet ska tillsynsmyndigheten misstänka brott och myndigheten är då skyldig att underrätta polis/åklagare om detta för att dessa ska kunna utreda frågan närmare.

Att man som tillsynsmyndighet underrättar polis/åklagare innebär dock inte att man gjort det som behövs för att ”åstadkomma rättelse”, man har fortsatt en skyldighet att agera så att reglerna som inte följts kommer att följas i framtiden.

Överträdelsen kan också vara belagd med miljöstraffavgift, det vill säga den finns beskriven i förordningen om miljöstraffavgifter. I sådana fall måste tillsynsmyndigheten besluta om att sådan avgift ska tas ut.

För miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter med tillstånd ska tillsynsmyndigheten bedöma om villkor är tillräckliga. Är inte villkoren tillräckliga och exempelvis verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm inte följs, det har uppkommit en olägenhet som inte

förutsägs när verksamheten tilläts eller om man kan minska påverkan på människors hälsa eller miljön genom nu process- eller reningsteknik, ska tillsynsmyndigheten ansöka om prövning eller själv starta en process med att ändra eller upphäva villkor om man också är prövningsmyndighet. Syftet med det här är att uppnå de ständiga förbättringar som bestämmelserna i de allmänna hänsynsreglerna i princip ska leda till, alltså minskad påverkan på människors hälsa och miljön i takt med att kunskap och teknik utvecklas.

Utöver de bestämmelser som gäller för tillsynsmyndigheterna inom miljöbalkens område gäller självklart också de grundläggande bestämmelser som gäller för alla myndigheter som regeringsformen och förvaltningslagen. De bestämmelserna är helt nödvändigt att tillsynsmyndigheter känner till och naturligtvis också följer:

- 1 kap. 1 § regeringsformen ”den offentliga makten utövas under lagarna”
- 1 kap 9 § regeringsformen ”domstolar och andra förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet”
- 5 § förvaltningslagen ”En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk. Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.”
- 6 § förvaltningslagen ”En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.”
- 7 § förvaltningslagen ”En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.”
- 8 § förvaltningslagen ”En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. En myndighet ska i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.”



**Miljösamverkan
Sverige**