



Miljösamverkan
Sverige



Utbildning miljöbalkstillsyn

4. Tillsynsmyndigheternas möjligheter och befogenheter



Länsstyrelserna

Titel: Tillsynsmyndigheternas möjligheter och befogenheter

Datum: 2021-12-13

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

Webbplats: www.miljosamverkansverige.se

E-postadress: miljosamverkansverige@lansstyrelsen.se

Föreläsningen ”Tillsynsmyndigheternas möjligheter och befogenheter”

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

Tillsynsmyndigheterna har en lång rad olika skyldigheter som vi tidigare tittat på. Det kan ju verka avskräckande. Faktum är dock att de verktyg som tillsynsmyndigheterna har tilldelats av riksdagen i miljöbalkens regelverk underlättar tillsynsmyndigheternas arbete högst avsevärt. Reglerna bygger mycket tydligt på principerna att det är den som orsakat eller kan komma att orsaka påverkan på människors hälsa eller miljön som ska visa att regler följs och att det är förorenaren som betalar, alltså att den som orsakat eller kan komma att orsaka störningar för människors hälsa eller miljön ska betala de kostnader som uppkommer i det sammanhanget både för egen del och för myndigheterna.

Tillsynsmyndigheten har många möjligheter att kräva av den som gör något, planerar att göra något eller har gjort något som omfattas av miljöbalkens regelverk ska visa att reglerna följs. När tillsynsmyndigheten ställer sådana krav i ett beslut handlar det om ett ensidigt beslutsfattande, alltså tillsynsmyndigheten och den som beslutet riktar sig mot behöver inte vara överens för att beslutet ska kunna fattas och kravet ställas.

Tillsynsmyndigheten måste dock självklart beakta bestämmelserna om opartiskhet, saklighet och proportionalitet som gäller enligt 5 § förvaltningslagen ”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.*”

När det gäller myndigheter som bedriver tillsyn enligt miljöbalkens regelverk kan man säga att tillsynsmyndigheternas möjligheter att ställa krav står i relation till den påverkan på människors hälsa eller miljön som är eller kan vara aktuell. Liten påverkan – låg kravnivå, stor påverkan – hög kravnivå.

I Naturvårdsverkets rapport ”Miljötillsyn i praktiken (rapport nr 5583) sägs om en tillsynshandläggare att ”Hon har att hantera en lagstiftning som på en och samma gång är vag, detaljerad och omfattande vilket skapar stort handlingsutrymme”.

Naturligtvis betyder inte detta att en tillsynsmyndighet får besluta om vad som helst. Krav som ställs av en tillsynsmyndighet måste ha stöd i lag, tillsynsmyndigheten får bara besluta i frågor som ligger inom myndighetens kompetensområde och så vidare. Dessutom har vi det där med demokratiaspekten, 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.

I lagstiftningen finns en mycket viktig säkerhetsventil mot orimliga krav. Krav ställs i form av beslut och besluten kan överklagas.

I miljöbalkens allmänna hänsynsregler finns bestämmelser om att det är den som ska följa bestämmelserna i 2 kap. som ska visa att de reglerna följs; "När frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön."

Den bestämmelsen kan sedan sägas ha fått ett förtydligande eller en vidareutveckling i 26 kap. 19 § där det föreskrivs att den som bedriver en verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska lämna förslag på förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten om tillsynsmyndigheten begär detta.

Tillsynsmyndigheten kan därmed begära att den som ansvarar för en verksamhet själv föreslår hur man ska komma till rätta med ett problem som innebär negativ påverkan på människors hälsa eller miljön. Exempelvis vad som är rimligt att göra för att uppfylla kraven i 2 kap. 3 och 7 §§ om att utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, baserat på kunskapen om både själva verksamheten och dess verkningar som ansvarig måste skaffa sig både enligt kunskapskravet i 2 kap. 2 och 7 §§ miljöbalken och de utökade kraven i 26 kap. 19 § om att planera och kontrollera verksamheten samt genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens påverkan på miljön.

Genom att begära att den som ansvarar för en verksamhet själv utarbetar förslag till hur hälso- och miljöpåverkan ska minskas lägger tillsynsmyndigheten tydligt över ansvaret på den som har rådighet över att genomföra förslaget och som också bör ha bättre kunskap än tillsynsmyndigheten om hur problem bäst rent praktiskt ska kunna lösas eller förebyggas. Om sedan tillsynsmyndigheten genom beslut begär att de förbättrande åtgärderna ska genomföras följer tillsynsmyndigheten upp effekten och skulle den önskade effekten utebli kan krav på kompletterande förslag naturligtvis begäras.

En ytterligare anledning till att den som ansvarar för verksamheten ska lämna förslag på lösningar och att tillsynsmyndigheten inte ska lämna råd om detta är bestämmelsen i 3 kap 3 § skadeståndslagen "Staten eller en kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållas av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. Därvid skall särskilt beaktas upplysningarnas eller rådets art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnades."

När det gäller att få in underlag om hur åtgärder eller verksamheter påverkar människors hälsa och miljön, exempelvis för att bedöma behovet av olika typer av förbättrande åtgärder, har tillsynsmyndigheten ett stort antal bestämmelser till sin hjälp:

- Förelägga om att få de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen, 26 kap. 21 §. Uppgifterna ska behövas för tillsynen, dels uppgifter som behövs för tillsynen av specifik verksamhet, dels uppgifter som behövs för mer övergripande och uppföljande miljöarbete. Notera dock att det inte handlar om uppgifter som kräver omfattande utredningar. Det handlar istället om uppgifter om själva verksamheten eller åtgärden – vad som görs, hur det görs, hur omfattande verksamhet det handlar om, vilka kemiska produkter som används, vilken energiförbrukning man har och så vidare.
- Behöver tillsynsmyndigheten ha mer omfattande uppgifter om verksamheten eller åtgärden kan myndigheten ställa krav om undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Bestämmelser om detta finns i 26 kap 22 §. Ett krav om att begära undersökningar ställs genom ett föreläggande med stöd av 26 kap 9 och 22 §§. Exempel på undersökningar som kan vara aktuella i detta sammanhang är undersökning av föroreningar i grundvatten, mögelförekomst i en bostad som hyrs ut, möjligheterna att minska utsläpp till viss nivå, bullerutredning eller liknande. Kraven på undersökningar får inte vara orimliga och får inte handla om undersökningar som är ren forskning. Det är den som ansvarar för verksamheten eller åtgärden som ska betala kostnaderna för undersökningarna och också redovisa resultatet av dem.
- Tillsynsmyndigheten kan också besluta att undersökningar enligt ovan som man kräver av ansvarig istället ska utföras av någon annan och dessutom kan myndigheten utse någon att göra detta. Det kan handla om att myndigheten anser att undersökningarna behöver göras av fristående expertis med kompetens inom aktuellt område. Innan tillsynsmyndigheten beslutar om detta måste ansvarig själv ges möjlighet att se till att undersökningarna genomförs. Även i detta fall är det den ansvarige som ska betala kostnaderna för undersökningarna.
- I 26 kap. 19 § ges tillsynsmyndigheten också möjlighet att ställa krav om att den som bedriver en verksamhet lämnar ett förslag till kontrollprogram.

För att kunna bedriva tillsyn har en tillsynsmyndighet alltid rätt att få tillträde. Detta framgår av bestämmelserna i 28 kap. 1 § ”För att fullgöra sina uppgifter enligt denna balk eller EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde har en myndighet och den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och att där utföra undersökningar och andra åtgärder. Bestämmelser om rätt till ersättning för skada och intrång finns i 31 kap. 10 §.”

Bestämmelsen gäller dock med viss begränsning, dels ska tillträde ske så att minsta skada och intrång orsakas, dels får tillträde till bostäder endast ske i den utsträckning det behövs för att förebygga eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

Skulle en tillsynsmyndighet vägras tillträde finns möjlighet att få hjälp av polismyndigheten. Tillsynsmyndigheten får i sådana fall begära hjälp, att en tillsynsmyndighet hindras att bedriva tillsyn är dock ovanligt.

En tillsynsmyndighet kan alltså på flera olika sätt ställa krav om att få uppgifter om en verksamhet eller åtgärd och om vilken påverkan på människors hälsa och miljön den kan orsaka eller orsakar. Denna information ligger sedan till grund för tillsynsmyndigheten när det gäller att ställa krav på den som ansvarar för verksamheten eller åtgärden att följa olika bestämmelser i miljöbalkens regelverk. Tillsynsmyndigheten behöver i det sammanhanget identifiera vilka bestämmelser i miljöbalken och miljöbalkens förordningar och föreskrifter som ska följas i det aktuella fallet för att avgöra vilka krav som ska ställas för att lagstiftningen ska följas.

För att ställa krav på att någon som ansvarar för en verksamhet eller en åtgärd följer en viss bestämmelse eller vidtar en viss åtgärd för att uppfylla vissa krav måste tillsynsmyndigheten fatta ett beslut om att så ska ske.

Här har tillsynsmyndigheten fått möjlighet att meddela förelägganden eller förbud. Bestämmelsen om detta finns i 26 kap. 9 § ”En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.”

I samma paragraf påminns tillsynsmyndigheten om proportionalitetsprincipen: ”Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.”

Den här bestämmelsen innebär alltså att tillsynsmyndigheten får besluta om förelägganden och förbud. Dock kan ett föreläggande eller förbud inte formuleras enbart med stöd av denna bestämmelse. Ett föreläggande eller förbud måste alltid meddelas både med stöd av bestämmelserna i 26 kap 9 § och bestämmelserna som kravet eller förbudet grundar sig på. Alltså med de bestämmelser i miljöbalken, föreskrifter, domar eller andra beslut innehåller det eller de krav som ska följas.

Så länge som kravet är proportionellt i förhållande till miljönyttan och det har stöd i lag så har tillsynsmyndigheten stora möjligheter att ställa krav för att skydda människors hälsa och miljön.

Tillsynsmyndigheten får dock se upp när det handlar om miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som omfattas av tillstånd enligt miljöbalken. Förelägganden och förbud får nämligen inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 §. Sådana tillstånd gäller nämligen mot alla när det gäller frågor som har prövats i domen eller beslutet. I kretsen ”alla” ingår även tillsynsmyndigheterna.

Om en tillsynsmyndighet bedömer att ett tillstånd som omfattas av sådan här rättskraft behöver ändras för att det som enligt beslutet gäller för att skydda människors hälsa och miljön är otillräckligt ska tillsynsmyndigheten alltså inte meddela föreläggande eller förbud. Istället får man initiera en omprövning av tillstånd eller villkor. Tillsynsmyndigheten har ju en skyldighet att fortlöpande bedöma om villkoren i sådana tillstånd är tillräckliga och om myndigheten finner att så inte är fallet och det finns förutsättningar enligt vissa bestämmelser i 24 kap, ska myndigheten ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor.

För att förmå den som ansvarar för en verksamhet eller en åtgärd att följa krav som ställts i föreläggande eller förbud har tillsynsmyndigheten möjlighet att förena föreläggandet/förbudet med vite. Bestämmelsen som medger detta finns i 26 kap. 14 §. Ska vite användas måste tillsynsmyndigheten också följa bestämmelserna i lag om viten. Helt kort ska man när man bestämmer vitesbeloppet ta hänsyn till vad som är känt om ansvarigs ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan förmå personen att följa föreläggandet/förbudet. Vitesbeloppet ska vara så högt att det blir mer attraktivt att följa beslutet än att betala vitet. När vitesföreläggande formuleras ställs vissa formkrav på innehåll i beslutet.

Tillsynsmyndigheten har också möjlighet att ansöka om att kronofogdemyndigheten verkställer ett föreläggande eller förbud som inte har blivit åttlytt eller besluta att rättelse ska ske på den felandes bekostnad enligt bestämmelserna i 26 kap. 17 § respektive 18 §. Dessa åtgärder är dock inte vanligt förekommande.

Mer vanligt är då istället att tillsynsmyndigheten utnyttjar möjligheten att koppla ett beslut i form av föreläggande eller förbud till fastigheten. Enligt bestämmelserna i 26 kap. 15 § får nämligen tillsynsmyndigheten skicka beslutet till inskrivningsmyndigheten och begära att det antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Beslutet blir då bindande för den som äger fastigheten och inte enbart bindande för den fysiska eller juridiska person som är beslutets adressat. Den som söker lagfart för en fastighet och som inte är beslutets adressat ska underrättas om anteckningen av inskrivningsmyndigheten.

Slutligen kan en tillsynsmyndighet bestämma att ett tillsynsbeslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Bestämmelsen finns i 26 kap. 26 §. Bestämmer tillsynsmyndigheten detta innebär det att föreläggandet/förbudet, med eller utan vite, börjar att gälla direkt. Om den som beslutet riktas mot överklagar beslutet så gäller det fortfarande så länge inte den överprövande myndigheten inhiberar beslutet.

Sammantaget har alltså tillsynsmyndigheterna genom bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken getts ett stort antal verktyg till hjälp i tillsynsarbetet, både när det gäller att skaffa underlag för att bedöma behovet av att ställa krav och att ställa kraven.



**Miljösamverkan
Sverige**