



2020-06-25
M2020/01034/Me

Miljödepartementet

Adressater:
Se bilaga

Havs och Vatten myndigheten
2020 -06- 2 9
Dnr 1485-14

Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket, som samordnade myndighet, att tillsammans med Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk och länsstyrelserna utveckla samarbetsformer och genomföra åtgärder i enlighet med detta uppdrag i syfte att främja en mer enhetlig och effektiv tillsyn enligt miljöbalken.

I uppdraget ingår att

- ta fram en arbetsmodell som kan användas vid utarbetandet av en sådan nationell tillsynsstrategi som följer av den bestämmelse i 3 kap. 19 § miljö-tillsynsförordningen (2011:13) som regeringen beslutat om denna dag,
- överväga hur långa perioder den nationella tillsynsstrategin och tillsynsvägledningsplanerna enligt 3 kap. 17 § miljö-tillsynsförordningen bör omfatta,
- ta fram en plan för en ökad digitalisering som, med beaktande av säkerhets-skyddslagen (2018:585), kan leda fram till nya arbetssätt och till digitala lösningar för såväl tillsynsvägledning som för tillsyn och rapportering,
- föreslå åtgärder för att utveckla en samlad nationell uppföljning och utvärdering av tillsyn och tillsynsvägledning i enlighet med 1 kap. 28 § miljö-tillsynsförordningen (som från den 1 augusti 2020 kommer att betecknas som 3 kap. 21 §),

- föreslå åtgärder för att särskilt utveckla och förbättra uppföljning av kommunernas tillsynsarbete och ta fram lämpliga indikatorer som kan belysa betydelsen av samverkan mellan kommuner inom områden som direkt eller indirekt påverkar genomförandet av tillsynen,
- ta fram kriterier för vilken kompetens inom tillsynen som behövs samt analysera konsekvenserna av ett lagstadgat krav på att den personal som utför tillsyn ska ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras, och
- ta fram en plan för fort- och vidareutbildning för personer som arbetar med tillsyn.

I uppdraget ingår att beakta relevanta åtgärder och insatser som genomförs inom ramen för EU:s handlingsplan för att förbättra efterlevnaden av miljölagstiftningen och miljöstyrningen samt annat relevant arbete som pågår eller har färdigställts inom Regeringskansliet.

Naturvårdsverket ska, som samordnare av uppdraget, slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 december 2023. Naturvårdsverket ska dessförinnan lämna en årlig redovisning senast den 31 december, den första 2021, om hur arbetet med uppdraget fortlöper. I den mån det är relevant kan även förslag lämnas i delredovisningarna. Den första delredovisningen ska inkludera överväganden om hur långa perioder den nationella tillsynsstrategin och tillsynsvägleddningsplanerna enligt 3 kap. 17 § miljötillsynsförordningen bör omfatta.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 14 april 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över miljötillsynen och sanktionssystemet i miljöbalken (dir 2016:32). Utredningen, som antog namnet Miljötillsynsutredningen, redovisade sitt uppdrag i juni 2017 i betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63). Betänkandet har remitterats och har i huvudsak fått ett gott mottagande av remissinstanserna.

Regeringen har vidtagit vissa åtgärder mot bakgrund av utredningens förslag. I prop. 2019/20:137 Förbättrad tillsyn på miljöområdet föreslogs bl.a. en precisering av tillsynsbegreppet och en möjlighet att ingripa mot en kommun

som inte sköter sitt uppdrag. Nya bestämmelser om nationella mål för tillsynen och en strategi för att nå målen, gemensamt kallat den nationella tillsynsstrategin, har införts i 3 kap. 19–20 §§ miljötillsynsförordningen. Vidare har länsstyrelserna i regleringsbrevet för 2020 fått i uppdrag att bedöma behovet av ytterligare kommunal samverkan.

EU-kommissionen har inlett granskningar för att förbättra genomförandet av miljöpolitiken och miljölagstiftningen i EU. I den första landrapporten för Sverige (Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik, Landrapport – SVERIGE, Bryssel den 3.2.2017, SWD (2017) 56 final) framhålls bl.a. att samverkan mellan myndigheterna är en framgångsfaktor för att säkerställa enhetlighet, undvika dubbelarbete och minska den administrativa bördan. I rapporten framförs också att den efterlevnadsfrämjande verksamheten på regional och lokal nivå kan förbättras. I den andra landrapporten (Granskning av genomförandet av miljöpolitiken 2019 Landrapport – SVERIGE Bryssel den 4.4.2019 SWD (2019) 117 final) anges som en prioriterad åtgärd att Sverige bör förbättra sin övergripande miljöstyrning ytterligare (bl.a. i fråga om förvaltningarnas kapacitet och samordning).

Kommissionen meddelade den 18 januari 2018 en handlingsplan som syftar till att öka efterlevnaden av den europeiska miljölagstiftningen och förbättra miljöstyrningen (EU:s åtgärder för att förbättra efterlevnaden av miljölagstiftningen och miljöstyrningen [COM (2018)10 final]).

Mot den bakgrunden och som ett initialt stöd i genomförandet av de nya bestämmelserna som införts i miljöbalken och miljötillsynsförordningen beslutar regeringen därför om detta uppdrag. Syftet är att öka förutsättningarna för en effektiv och enhetlig tillsyn och en mer samlad tillsynsvägledning enligt miljöbalken.

Närmare om uppdraget

Uppdraget ska genomföras i bred samverkan

En välfungerande samverkan mellan berörda myndigheter i fråga om såväl tillsynsvägledning som tillsyn är betydelsefullt inte bara för att skapa förutsättningar för en enhetlig tillämpning av regelverket utan också för att fokusera de gemensamma myndighetsresurserna på ett effektivt sätt. Näringslivet kan också i hög grad bidra till en mer effektiv och enhetlig

tillsyn. Att de inkluderas i en dialog om både vägledning och tillsyn kan också ha betydelse för att rättssäkerhet och konkurrensneutralitet tillgodoses.

Detta uppdrag ges därför till fem av de centrala miljöbalksmyndigheterna och till länsstyrelserna med Naturvårdsverket som samordnade myndighet. Inom ramen för uppdraget ska samverkan även ske med övriga centrala miljöbalksmyndigheter, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, kommuner och näringsliv.

Gemensamma mål och en nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken

OECD har framfört att Sverige behöver en plan för miljötillsynen, en sammanhållen efterlevnadsstrategi för att skapa bättre förutsättningar för tillsynsmyndigheternas arbete på regional och lokal nivå (Granskning av Sveriges miljöpolitik, 2014, s. 43). Med utgångspunkt i förslaget om en nationell tillsynsstrategi som lämnades av Miljötillsynsutredningen kommer nya bestämmelser om mål för tillsynen och en strategi för att nå målen, gemensamt kallat den nationella tillsynsstrategin, införas i 3 kap. 19–20 §§ miljötillsynsförordningen. Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 augusti 2020.

I uppdraget ingår därför att ta fram en arbetsmodell som kan användas vid utarbetandet av målen och strategin för att uppnå målen. I det arbetet ska miljöbalkens övergripande syfte ligga i fokus. Strategin syftar till att nationella prioriteringar av tillsynen ska få genomslag, lyfta angelägna utvecklingsområden för att stärka tillsynsverksamheten och förenkla tillsynsmyndigheternas planering av tillsyn. Strategin ska öka tillsynens effektivitet, likvärdighet och rättssäkerhet och göra tillsynen mer transparent för verksamhetsutövare och allmänhet. I arbetet bör olika alternativ och prioriteringar analyseras mot bakgrund av miljöbalkens övergripande syfte. Strategin bör vara utformad som en gemensam vägledning som ger tillsynsmyndigheterna stöd i att göra prioriteringar och anvisningar för planering och genomförande. Arbetsmodellen ska ta hänsyn till att samtliga tillsynsvägledande centrala myndigheter ska delta i arbetet med en nationell tillsynsstrategi.

Den nationella tillsynsstrategin bör utformas på ett sätt som underlättar tillsynsmyndigheternas arbete med behovsutredningar enligt 1 kap. 6 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Strategin bör även utformas på ett sätt som underlättar en s.k. riskbaserad miljötillsyn som innebär att tillsynen kan

inriktas och prioriteras till områden där det är mest angeläget för att förebygga negativ inverkan på människors hälsa och miljön och så att tillsynen bidrar till att upptäcka överträdelser.

De tillsynsvägledningsplaner som Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna ska upprätta enligt 3 kap. 17 § miljötillsynsförordningen ska omfatta en period om tre år. Miljötillsynsutredningen föreslog att även den nationella tillsynsstrategin skulle omfatta en period om tre år. Det kan konstateras att det även finns krav i andra förordningar på planer och behovsutredningar som gäller för tre år som berör de myndigheter som har ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Den nationella kontrollplanen för livsmedelskedjan avser dock en period om fyra år. Den nuvarande kontrollplanen för livsmedelskedjan avser perioden 2018–2021 och den kommande kommer antas för perioden 2022–2025. Det finns vissa objekt och tillsynsområden som omfattas av såväl kontrollplanen som den nationella tillsynsstrategin enligt miljöbalken. Det finns därför sammanfattningsvis skäl att överväga hur lång period tillsynsstrategin och tillsynsvägledningsplanerna enligt 3 kap. 17 § miljötillsynsförordningen ska omfatta.

Miljötillsynen bör digitaliseras i ökad utsträckning

Digitalisering av myndigheternas processer och informationshantering är en förutsättning för att optimera resurserna och utveckla genomförandet av miljötillsynen så att den blir mer enhetlig och effektiv. Att ta tillvara digitaliseringens möjligheter innebär nya arbetssätt och digitala lösningar. En digitalisering av miljötillsynen kan stödja hela tillsynsprocessen, från planering till rapportering. En sådan utveckling måste dock ske med beaktande av de krav som ställs i säkerhetsskyddslagen. Fördelarna bedöms vara många för såväl myndigheter, som verksamhetsutövare och allmänheten.

I uppdraget ingår därför att, med utgångspunkt i tidigare uppdrag och redovisningar (t.ex. regeringsuppdraget att verka för digitalt först – för smartare miljöinformation och regeringsuppdraget om en förstudie avseende digitalisering av tillsynsvägledning enligt miljöbalken), ta fram en plan för en ökad digitalisering. Målet ska vara att i förlängningen utveckla och genomföra digitala processer och lösningar för informationshantering för såväl tillsynsvägledning som för tillsyn och rapportering. Genomförandet ska ske inom ramen för samverkan om smart miljöinformation. I denna del av

uppdraget bör myndigheterna även ha en dialog med Myndigheten för digital förvaltning och Riksarkivet.

Kompetensen hos personer som arbetar med tillsyn bör stärkas och utvecklas

Kriterier för vilken kompetens som behövs

Tillsynsmyndigheterna har behov av att tillsynspersonalen har relevant kunskap, kompetens och erfarenhet för att kunna hantera de tillsynsobjekt som finns inom myndighetens ansvarsområde. Miljötillsynsutredningen föreslog att det införs en bestämmelse som anger att den personal som utför tillsyn ska ha relevant utbildning och erfarenhet för de uppgifter som ska utföras.

Innan en sådan bestämmelse om kompetens hos tillsynspersonal övervägs krävs ytterligare underlag och tydliggörande i fråga om vilken kompetens som kan och bör fodras och hur den kan specificeras. Dessutom behövs överväganden av vad ett kompetenskrav skulle få för konsekvenser för både tillsynen och för de centrala, regionala och kommunala myndigheter som skulle träffas av ett sådant krav.

I uppdraget ingår därför att föreslå kriterier för vilken kompetens som bör fodras för tillsyn enligt miljöbalken. Vidare ingår att analysera konsekvenserna av att införa ett kompetenskrav för den personal som utför tillsyn, med eller utan koppling till sådana kriterier. Konsekvenserna ska analyseras i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Om det skulle behövas ytterligare författningsändringar utöver vad Miljötillsynsutredningen redan har föreslagit, ska även författningsförslag lämnas.

En plan för fort- och vidareutbildning

Av 3 och 8 §§ myndighetsförordningen (2007:515) följer att tillsynsmyndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor. En ramlag som miljöbalken innebär en utmaning när det gäller att tolka regelverket. Det medför i sig ett stort behov av utbildning och erfarenhetsutbyte för att säkerställa att inspektörerna ges möjlighet till kompetensutveckling över tid. Det har också betydelse för att tillsynen ska bli mer enhetlig och rättssäker.

I uppdraget ingår därför att ta fram en plan för fort- och vidareutbildning för personer som arbetar med tillsyn.

Uppföljning och utvärdering av tillsyn enligt miljöbalken bör utvecklas

En av OECD:s rekommendationer är att Naturvårdsverkets ansvar för en samlad uppföljning och utvärdering av tillsynen bör stärkas.

Enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen (som från och med den 1 augusti 2020 kommer att betecknas 3 kap. 21 §) ska Naturvårdsverket årligen lämna en redovisning till regeringen av hur tillsynen enligt miljöbalken kan utvecklas och förbättras. Av Miljötillsynsutredningens betänkande framgår att Naturvårdsverket arbetat sedan 2014 för att utveckla en samlad uppföljning. Utredningen bedömde att det är angeläget att utveckla uppföljningen och redovisningen av tillsynen ytterligare och föreslog att Naturvårdsverkets arbete med detta bör fortsätta i samverkan med övriga centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Samtliga centrala myndigheter bör också utveckla sitt eget arbete med uppföljning och utvärdering inom respektive ansvarsområde. En utvecklad och samordnad digitalisering är en viktig förutsättning för en kostnadseffektiv uppföljning. Resultaten av uppföljningen bör göras tillgängliga som öppna data i så stor utsträckning som möjligt.

I uppdraget ingår därför att, med utgångspunkt i pågående utvecklingsarbete, föreslå åtgärder för att ytterligare utveckla en samlad uppföljning av tillsynen och redovisningen av denna.

Särskilt om uppföljning av kommunernas tillsyn

Länsstyrelserna har fått i uppdrag i regleringsbrev för 2020 att redovisa kommunernas samverkan i fråga om kontroll enligt livsmedelslagen (2006:804) respektive tillsyn enligt miljöbalken. I uppdraget ingår också att bedöma förutsättningarna för en ökad kommunal samverkan såväl inom länen som över länsgränser i de fall sådana behov bedöms finnas. Det är därför angeläget att kunna följa upp hur samverkan mellan kommuner genom gemensamma kontrollmyndigheter och samverkan genom avtal utvecklas i fråga om förmågan att genomföra tillsynsuppdraget.

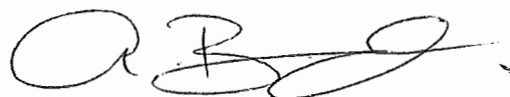
I uppdraget ingår därför att föreslå åtgärder för att särskilt utveckla och förbättra uppföljningen av kommunernas tillsynsarbete enligt miljöbalken. Det ingår vidare att ta fram lämpliga indikatorer som kan belysa betydelsen

av samverkan mellan kommuner inom områden som direkt eller indirekt påverkar genomförandet av tillsynen. I denna del av uppdraget bör samverkan även ske med Livsmedelsverket som i regleringsbrev för 2020 har fått ett uppdrag att utarbeta ett förslag om hur en uppföljning av de kommunala kontrollmyndigheternas förmåga att utföra sina uppgifter inom livsmedelskontrollen kan genomföras. I förslaget ska ingå indikatorer som belyser samverkan inom områden som direkt eller indirekt påverkar genomförandet av livsmedelskontrollen.

På regeringens vägnar

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Isabella L', with a long horizontal stroke extending to the right.

Isabella Lövin

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anna B', with a long horizontal stroke extending to the right.

Anna Berglund

Kopia till

Arbetsmarknadsdepartementet

Finansdepartementet

Försvarsdepartementet

Infrastrukturdepartementet

Justitiedepartementet

Kulturdepartementet

Näringsdepartementet

Socialdepartementet

Affärsverket svenska kraftnät

Arbetsmiljöverket

Boverket

Försvarsinspektören för hälsa och miljö

Livsmedelsverket

Läkemedelsverket

Myndigheten för digital förvaltning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Riksantikvarieämbetet

Riksarkivet

Skogsstyrelsen

Socialstyrelsen

Statens energimyndighet

Strålsäkerhetsmyndigheten

Sveriges geologiska undersökning

Transportstyrelsen

Sveriges kommuner och regioner

Bilaga till regeringsbeslut 2020-06-25 i ärende M2020/01034/Me

Adressater

Naturvårdsverket

Folkhälsomyndigheten

✓ Havs- och vattenmyndigheten

Kemikalieinspektionen

Statens jordbruksverk

länsstyrelserna

