

Tillsynsvägledning, vad är det?

Om länsstyrelsernas ansvar för att ge vägledning i kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken

Jonas Christensen

Förord

Denna rapport utgjorde ursprungligen ett delprojekt i Tillsyns- och föreskriftsrådets projekt - Metodutveckling för länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av tillsynen. Naturvårdsverkets projektnummer 117-2110-03. Av oförklarliga skäl valde TofR att inte publicera rapporten, förmodligen berodde det på att vissa instanser ansåg att slutsatserna om att staten borde kunna ”komma åt” kommuner som inte gör sitt jobb som tillsynsmyndigheter, inte föll i god jord. Undertecknad står ensam för rapportens innehåll, inklusive slutsatser och önskemål inför framtiden. Omfattningen på detta uppdrag har bl.a. styrts av att medel för motsvarande två arbetsveckor har ställts till förfogande. Någon forskning i ordets rätta bemärkelse har därför inte varit möjlig.

Ett tack riktas till Ulf Lindblom, länsstyrelsen i Uppsala län, för värdefulla diskussioner och synpunkter.

På grund av det inträffade ska inte denna rapport kopplas samman med TofR eller Naturvårdsverket. Det finns ytterligare en variant av rapporten, nämligen den där Naturvårdsverket redovisar vilka avsnitt som bör strykas för att den en gång i tiden skulle ha publicerats. Jag valde dock att inte stryka något.

Uppsala i juli 2004

Jonas Christensen, Juridik & Miljö

Innehållsförteckning

Förord	2
Innehållsförteckning	3
Introduktion	4
Bakgrund och syfte.....	4
Sammanfattning av slutsatserna	5
Analys av gällande rätt	6
Tillsynens syfte	6
Tillsynsbegreppet	7
Syftet med tillsynsvägledningen	8
Innebörden av begreppen utvärderande och uppföljande.....	11
Råd och stöd	13
Miljönämndernas förhållande till den egna kommunen respektive statsmakterna	15
Förhållandet till den egna kommunen	15
Förhållandet mellan Länsstyrelser och kommuner	16
Avslutning	20
Slutsatser	20
Vilken roll bör de tillsynsvägledande myndigheterna i framtiden?	21
Råd inför framtiden	25
Vissa avslutande kommentarer.....	26
Referenser.....	27
Litteratur och offentligt tryck	27
Rättsfall m.m.	28

Introduktion

Bakgrund och syfte

Riksrevisionsverket konstaterade i en studie år 1997, d.v.s. fortfarande under miljöskyddslagens tid, att de länsstyrelser som varit föremål för studien inte bedrivit någon systematisk rådgivning eller utbildning riktad mot kommunerna i samband med att viss tillsyn delegerades till kommunerna.¹ Man konstaterade vidare att: *"Ansvaret för den haltande erfarenhetsöverföringen på området ligger hos både länsstyrelser och kommuner. Kommunerna tar sällan hjälp av länsstyrelserna för tillsynsvägledning, istället kontaktar de NV eller fristående miljö-rättsjurister. Därmed har länsstyrelserna förlorat en av de viktigaste kanalerna för att vidarebefordra sin syn på tolkningen av det nationella regelverket."*

Regeringen anförde i motiven till miljöbalk att: *"Regeringen anser att det är angeläget att de centrala myndigheterna i än högre grad fortsättningsvis aktivt stödjer de lokala och regionala myndigheterna och att ingripanden verkligen sker i de fall kommunen inte fullgör sitt tillsynsansvar."*² Naturvårdsverket påpekade att detta var en delvis ny uppgift för länsstyrelserna.³ Frågan är dock om de tillsynsvägledande myndigheterna genom miljöbalksreformen verkligen har ökat sitt stöd och om de fått några rättsliga medel för att realisera denna uppgift. Syftet med denna rapport är att besvara följande frågeställningar, ställda av Tillsyns- och föreskriftsrådet:

1. Vad var lagstiftarens avsikt med uppdraget med länsstyrelsernas tillsynsvägledande uppdrag enligt § 3 och 14 i tillsynsförordningen att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen enligt miljöbalken?
2. Vad avses med nyckelbegreppen uppföljning och utvärdering? Är utvärdering det samma som granskning och kontroll? Hur ska "stöd" och "utvärdering" definieras?
3. Vilket mandat har länsstyrelsen att påpeka brister i tillsynen hos kommunerna. I vilka former kan detta ske? Vilken roll har länsstyrelsen i övrigt till kommunerna?
4. Hur stor reviderande roll bör länsstyrelsen ha? Skall arbetet vara mer inriktat på stöd och rådgivning eller ska man sträva efter att utveckla normer för hur den operativa tillsynen bör bedrivas som man sedan reviderar mot? Vad var lagstiftarens syfte?

Eftersom frågeställningarna ligger mycket nära varandra har det inte alltid varit möjligt att klart separera svaren från varandra.

¹ RRV 1997:47 s. 18.

² Prop 1997/98:45 del 1 s. 498.

³ Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken. Naturvårdsverket rapport 5209. Här s. 23.

Sammanfattning av slutsatserna

Den första slutsatsen är att flera viktiga begrepp och termer i miljöbalken är otydliga och saknar någon egentlig och tydlig definition, detta gäller t.ex. ”tillsyn”, ”tillsynsvägledning”, ”uppföljning” och ”utvärdering”. Dessa begrepp saknar legaldefinition och förarbetena är oftast mycket otydliga.⁴ Denna omständighet är naturligtvis anledningen till att denna rapport har efterfrågats, men samtidigt innebär det att det inte går att ge begreppen ett tydligare rättsligt innehåll än vad som för närvarande följer av rättskällorna. Nästa steg vore naturligtvis att föra ett resonemang *de lege ferenda*, d.v.s. att föreslå lämpliga framtida definitioner, helst givna direkt i lagtexten, av dessa begrepp. Denna uppgift har dock inte ingått i detta utredningsuppdrag.

Denna rapport visar att de tillsynsvägledande myndigheterna, här främst länsstyrelser, inte har några legala maktmedel att hos de operativa tillsynsmyndigheterna framtvunga enskilda beslut, att påverka utformningen av enskilda beslut eller att med tvingande åtgärder påverka uppläggning av den operativ tillsynen eller att påverka hur kommunernas interna myndighetsstruktur är uppbyggd. De enda undantaget som finns är möjligheten för länsstyrelserna att dels vägra överlåtelse av tillsyn, dels att dra tillbaka redan överlåten tillsyn.

Att länsstyrelserna har såväl rättigheter som skyldigheter att ge råd och information till de operativa myndigheterna liksom att samordna tillsynen i länet är en annan sak, men den kommun som inte önskar följa dessa råd kan inte tvingas att göra det.

Visserligen kan länsstyrelserna anmoda kommunerna att till länsstyrelserna lämna in sina tillsynsplaner (9 § TiF), en åtgärd som kan ses som en form av övervakning av att kommunerna gör vad de skall, men den kan lika gärna ses som en del av länsstyrelsernas uppgift att samordna tillsynen i länet. Jag kan dock inte se att den utvärdering och uppföljning som de tillsynsvägledande myndigheterna skall utföra innebär annat än ett iakttagande av hur tillsynen bedrivs, och möjligheter att genom enkla råd och påpekanden försöka påverka den operativa verksamheten hos kommunerna.

Å andra sidan är det en skyldighet för länsstyrelserna att bedriva stödjande och rådgivande verksamhet, vilket också innebär samordning inom länet. En allvarlig brist i detta avseende är att det inte finns några konkreta bestämmelser som direkt ut säger att länsstyrelserna skall avsätta de resurser, ha den kompetens som krävs för att tillsynsvägledningen skall kunna upprätthållas eller att man skall avsätta särskild personal som har tillsynsvägledningen som sin (enda?) uppgift. En motsvarande regel adresserad till de operativa tillsynsmyndigheterna finns.

Bland de förslag som ges i slutet av rapporten föreslås att tillsynsbegreppet görs klarare samt att länsstyrelserna ges samma kompetens i förhållande till kommunerna som jordbruksdepartementet föreslagit beträffande livsmedels- och djurskyddstillsynen. Detta förslag innebär att länsstyrelserna med bindande föreskrifter skulle kunna gå in och styra tillsynen, ett tydligare uttalat krav på att ge stöd och utbildningsinsatser samt att det vid brister i den kommunala tillsynen kunna meddela vitesförelägganden mot kommunen. Möjligen bör man också överväga att införa en bestämmelse som gör det möjligt för länsstyrelserna att överta också sådan

⁴ Det kan nämnas att flera remissinstanser, t.ex. Uppsala universitet; föreslog att balken skulle förses med en samlad lista över olika legaldefinitioner av begrepp och termer använda i balken. Förslaget antogs inte.

tillsyn som inte grundas på ett övertagande. Utöver dessa förslag bör 7 § tillsynsförordningen ändras så att skyldigheten att avsätta resurser och att ha den personalkompetens som krävs också omfattar de tillsynsvägläddande myndigheterna. Vidare vore det önskvärt att de tillsynsvägläddande myndigheterna vore skyldiga att avsätta särskild personal som kanske enbart sysslade med tillsynsvägläddning.

Med dessa ändringar skulle de tillsynsvägläddande myndigheternas roll tydliggöras och förstärkas, och det skulle också innebära att de operativa myndigheternas möjligheter till råd och stöd tydliggjordes. Möjligheten för länsstyrelsen att förelägga en kommun skall inte endast ses som en piska ovanifrån, utan det bör även kunna fungera som ett stöd för de kommunala tillsynsnämnderna vid den kommuninterna medelsfördelningen och vid beslut om tillsynstaxor.

Analys av gällande rätt

Tillsynens syfte

Inom den miljörättsliga litteraturen finns inte mycket skrivet om tillsynsverksamheten, och det är inte heller ett fält som inom rättsvetenskapen varit föremål för någon egentlig forskning.⁵ Denna rapport grundas därför i huvudsak på motivuttalanden.

Syftet med tillsynen är enligt 26 kap. 1 § miljöbalken (MB) att säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Syftet med balken, att uppnå en hållbar utveckling, framgår av dess portalparagraf i 1 kap. 1 §. Sålunda är syftet med tillsynen att säkerställa att balken tillämpas så att målsättningen om en hållbar utveckling kan uppnås. Det är den samlade tillämpningen av balken som skall leda till en hållbar utveckling i landet, varför denna höga målsättning alltså inte skall appliceras på varje enskilt tillsynsobjekt.

Tillsynen utgörs enligt 3 § tillsynsförordningen (SFS 1998:900,TiF) av operativ tillsyn respektive tillsynsvägläddning. Med operativ tillsyn avses sådan tillsyn som utövas direkt gentemot dem som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd, och med tillsynsvägläddning avses sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Inom vissa andra lagar används begreppet förebyggande tillsyn om rådgivning och utvecklingsstödande insatser.⁶

EG-rätten överlåter utformningen av system och metoder för miljötillsynen till medlemsländerna.⁷ Detta framgår av Europaparlamentets och Rådets rekommendation av den 4 april 2001 om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna. I denna rekommendation

⁵ De verk som kan nämnas är dels Setterlid, Rickard. Offentlig tillsyn enligt miljöbalken. Norstedts juridik 2000. Dels kan min egen artikel nämnas: Goda förutsättningar för tillsyn?, införd i vänboken till Staffan Westerlund Fågelperspektiv på rättsordning, Iustus förlag 2002. Den ”stora” miljöbalks kommentaren (Bengtsson m.fl., Norstedts blå bibliotek) har när detta skrivs just nått fram till tillsynskapitlet. Också docenten Annika Nilssons (vid Lunds universitet) genomgång av hur JO behandlat ett antal anmälda tillsynsärenden i; Rättsäkerheten och miljöhänsyn, (Santéus förlag 2002) bör nämnas. Slutligen bör nämnas att *doktoranden* Annika Nilsson (vid Uppsala universitet) under 2004 påbörjat ett forskningsprojekt inriktat mot tillsyn enligt miljöbalken.

⁶ SOU 2002:14 s. 92.

⁷ Direktiv 2001/331/EEG, preambeln (5).

sågs också att Europeiska miljöbyrån kan verka såsom rådgivare åt medlemsstaterna när det gäller att planera, upprätta och utvidga deras system för kontroll av efterlevnaden av miljöbestämmelser etc.⁸ Räknar man in den Europeiska nivån kan man säga att miljötillsynen har fyra nivåer, nämligen den Europeiska miljöbyrån, de statliga verken under miljöbalken med Tillsyns- och föreskriftsrådet som någon form av sammanlänkande enhet. Det är främst de kommunala (miljö)nämnderna och länsstyrelserna som ansvarar för den operativa tillsynen, och länsstyrelserna tillsammans med de statliga verken som är tillsynsvägledande myndigheter. Ett nätverk för frågor som rör tillsynsvägledning har bildats mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket.⁹ Länsstyrelserna har således både ett operativt ansvar och ett vägledande ansvar. EU:s rekommendation innehåller inga skrivningar om nationell tillsynsvägledning.

Tillsynsbegreppet

Det finns inget enhetligt tillsynsbegrepp i svensk lagstiftning, vilket är ett problem.¹⁰ I KLIV-utredningen användes tillsynsbegreppet i en mycket vid betydelse:¹¹

- att övervaka efterlevnaden av lagstiftningen,
- att meddela tillståndsbeslut och avge remissyttranden om ansökningar, liksom att handlägga anmälningssärenden,
- att meddela föreskrifter, förelägganden och förbud, och vidta de andra åtgärder som behövs för att gällande bestämmelser skall följas,
- att ajourhålla register och sköta annan nödvändig administration i anslutning till tillsynssärenden,
- att lämna råd och upplysningar i samband med besök och andra kontakter med dem övervakningen riktar sig till,
- att genom information och andra generella metoder aktivt verka för att driftsansvariga iakttar aktsamhetsreglerna och tar tillvara olika möjligheter att uppnå bättre miljöförhållanden.

Miljöbalkens tillsynsbegrepp var uppe till diskussion under utredningsarbetet. Enligt SOU 1996:103 (utredningen) borde tillsynsbegreppet förbehållas myndigheternas arbete med att se till att gällande regler eller meddelade villkor efterlevs, d.v.s. endast den myndighetsutövande verksamheten.¹² Tillsynsmyndigheterna borde dock även få andra uppgifter, vid sidan av tillsynen menade man, nämligen att vara stödjande och rådgivande på ett sätt som inte medför befogenheter att ingripa med tvångsåtgärder mot enskilda. Istället skulle denna insats ske genom information mot allmänheten samt rådgivning i enskilda fall.

I propositionen delade regeringen utredningens bedömning om vilka uppgifter som bör ankomma på tillsynsmyndigheten, men man menade att definitionen av tillsynsbegreppet bör omfatta alla åtgärder som tillsynsmyndigheten vidtar i syfte att uppnå en efterlevnad av miljöbalken och föreskrifter, tillståndsdomar och beslut som grundar sig på balken.¹³ Man delade således in tillsynen i två delar, nämligen dels den myndighetsutövande verksamheten dels

⁸ Preambeln (6).

⁹ Naturvårdsverket rapport 5209 s. 23.

¹⁰ Se t.ex. SOU 2002:14 kap. 6.

¹¹ SOU 1993:19 (KLIV), s. 72 f.

¹² SOU 1996:103 del 1 s. 542.

¹³ Prop 1997/98:45 del .1 s. 492 ff.

tillsynsmyndigheternas andra uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär.¹⁴ Regeringen utgår från att tillsynsbegreppet täcker såväl den myndighetsutövande delen liksom rådgivning, information mm.¹⁵

Författningstexten, 26 kap. 1 § MB, bör läsas på det sätt som motiven anger. I bestämmelsens första stycke definieras tillsynens syfte. I dess andra stycke sägs att "Tillsynsmyndigheten *skall för detta ändamål*" (min kursivering) d.v.s. för att nå syftet med tillsynen, kontrollera och vidta åtgärder som behövs." I tredje stycket av 26:1 sägs sedan att "Tillsynsmyndigheten *skall dessutom*" (min kursivering) genom rådgivning och information etc.¹⁶

Tillsynen kan alltså delas upp i en myndighetsutövande del, och en del som består av mer informella åtgärder. Att tillsynsbegreppet skall ges denna vida tolkning verifieras också genom Ds 1998:22.¹⁷ Ett lika omfattande tillsynsbegrepp som man använde i KLIV-utredningen är det dock inte fråga om.

I SOU 2003:14 "Statlig tillsyn" föreslås att en särskild tillsynslag för all statligt reglerad tillsyn införs, i vilken bl.a. ett enhetligt tillsynsbegrepp skulle definieras.¹⁸ Utan tvekan är det ottydliga tillsynsbegreppet ett problem, inte minst vid utvärderingen av tillsynen och ett enhetligt tillsynsbegrepp skulle sannolikt leda att en vägledande rättspraxis kunde utvecklas samt till att tillsynsdiskussioner över författningsgränserna tog vid.

Syftet med tillsynsvägledningen

Tillsynsvägledningen definieras i författningstexten (3 § TiF) som: "*sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.*" Ansvaret mellan de tillsynsvägledande myndigheterna definieras genom 13 §. I 14 § sägs att länsstyrelserna ansvarar för tillsynsvägledningen i länet, och i dess 2 st sägs att dessa skall verka för samarbete mellan miljönämnderna respektive polis och åklagare. Livsmedelsverket använder inom sitt lagområde beteckningarna direkt respektive indirekt tillsyn, där indirekt tillsyn motsvarar tillsynsvägledning.¹⁹ Den indirekta tillsynen bedrivs av Livsmedelsverket gentemot de lokala tillsynsmyndigheter. Tillsynsbegreppen är med andra ord inte ens enhetligt inom de olika lagområden som de kommunala tillsynsmyndigheterna har ansvar över.

I 6 § förvaltningslagen (FL) finns en allmän skyldighet för myndigheter att hjälpa varandra inom ramen för den egna verksamheten. Denna serviceskyldighet myndigheter mellan anses omfatta en skyldighet att t.ex. svara på remisser, att stödja varandra genom informella kontakter för samråd eller genom att låna ut handlingar.²⁰ Förvaltningslagens regel ger dock inte en obegränsad skyldighet för myndigheterna att bistå varandra, men den sätter en lägsta nivå. Bestämmelsen är subsidiär till specialregleringar som kan ställa längre gående krav. Miljöbal-

¹⁴ Prop 1997/98: 45 del 1 s. 493.

¹⁵ Se även Setterlid s. 50.

¹⁶ I avdelning 2.2 av EU:s rekommendation definieras tillsynsbegreppet så som det används där.

¹⁷ Se här s. 23.

¹⁸ SOU 2002:14 s. 170

¹⁹ SOU 1998:61 s. 43.

²⁰ Hellners - Malmquist s.84 ff.

kens regler om tillsynsvägledning bör ses som ett exempel på sådan reglering som ger vissa myndigheter större ansvar för att stödja och samordna vissa andra myndigheter.

Miljöbalken är mycket återhållsam med att beskriva tillsynsvägledningens innehåll. Förutom definitionen i 3, 14 § TiF, samt bilagan till denna förordning över vilka myndigheter som har tillsynsvägledande ansvar så sägs i princip endast i 15 § TiF att "*De myndigheter som enligt 13 och 14 § har ansvar för tillsynsvägledning, skall aktivt verka för samordning och samverkan vad gäller informationsförsörjning inom respektive ansvarsområde.*" Här sägs inget om maktbefogenheter eller möjligheter att korrigera en operativ tillsynsmyndighets åtgärder eller brister på åtgärder.

De tillsynsvägledande myndigheterna är statliga verk samt landets länsstyrelser. Denna rapport behandlar endast länsstyrelsernas roll. För en analys av Naturvårdsverkets tillsynsvägledande arbete i en konkret fråga hänvisas till RRV 2003:2.²¹ I RRV-rapporten sägs bl.a. att "*En förutsättning för att miljökontoren ska kunna göra riktiga prioriteringar är att de förses med ett tillräckligt kunskapsunderlag via tillsynsvägledning. För att kunna ge en konkret tillsynsvägledning krävs bland annat att Naturvårdsverket utvecklar kunskapen om omfattningen av problemet med PCB-fogar och hur de genomförda åtgärderna har förbättrat möjligheterna att nå målet Giftfri miljö.*"²² Uttalandet har naturligtvis full relevans också i förhållandet mellan de tillsynsvägledande länsstyrelserna och kommunernas miljökontor.

Beträffande vad som senare kom att kallas den tillsynsvägledande rollen, var utgångspunkten i utredningen att länsstyrelserna skall ha en regional *samordnande och uppföljande* roll.²³ Det ansågs angeläget att länsstyrelserna gavs en ny och tydligare roll i förhållande till den kommunala tillsynen så som den var före balken. Man menade vidare att Länsstyrelsen borde ges ansvar som regional tillsynsmyndighet inom hela balkens tillämpningsområde. I en sådan regional roll borde det bl.a. ligga ett ansvar för att ta initiativ till och samordna större tillsynskampanjer, att följa upp och utvärdera det kommunala tillsynsarbetet samt att återföra erfarenheter till kommunernas miljöförvaltningar.²⁴ Både beträffande hälsoskyddstillsynen under Socialstyrelsen och kemikalietillsynen under Kemikalieinspektionen så sägs att länsstyrelsen bör ha en regional samordnande och uppföljande roll.²⁵

Vidare menade man att när en kommun tar över tillsynen förutsätts att länsstyrelsen får en uppföljningsroll i förhållande till kommunerna.²⁶ Även Lst bör ge information till kommunen om bl.a. olika aktiviteter, förändringar, policy och nya kunskaper på området som kan påverka kommunens tillsyn.²⁷

De *centrala tillsynsmyndigheternas*, här främst de olika statliga verk som utövar tillsynsvägledning, roll beskrevs också i termer av att ha ett ansvar för att tillsynen bedrivs ändamålsenligt både med avseende på lokala, regionala och nationella förhållanden. De centrala tillsynsmyndigheterna skall härvid stödja, *styra*, samordna, följa upp och utvärdera den regionala och lokala tillsynen, eller sammanfattningsvis, ge tillsynsvägledning. Det så kallade miljöstrategi-

²¹ RRV 2003:3, Naturvårdsverket tillsynsvägledning - fallet PCB i fogmassor.

²² RRV 2003:3 s. 78.

²³ 1996:103 s. 560.

²⁴ SOU 1996:103 s. 563.

²⁵ SOU 1996:103 s. 570 resp. 575

²⁶ SOU 1996:103 s. 563.

²⁷ SOU 1996:103 s. 570.

arbetet med bl.a. uppföljning av långsiktiga eller övergripande miljömål tillhör också de centrala tillsynsmyndigheternas ansvarsområde.²⁸

I propositionen uttryckte man sig på följande sätt: "*Därutöver har de centrala tillsynsmyndigheterna ett ansvar för att tillsynen bedrivs ändamålsenligt både med avseende på lokala, regionala och nationella förhållanden. De centrala tillsynsmyndigheterna skall stödja, samordna, följa upp och utvärdera den regionala och lokala tillsynen, eller, sammanfattningsvis, ge tillsynsvägledning. Det så kallade miljöstrategiarbetet med bl.a. uppföljning av långsiktiga eller övergripande miljömål tillhör också de regionala och centrala tillsynsmyndigheternas ansvarsområde.*"²⁹ Som jämförelse kan nämnas att syftet med den indirekta tillsynen enligt Livsmedelslagen är att vara samordning och uppföljning av tillsynen i landet.³⁰

I förslaget till tillsynsförordning sades att tillsyn kan bedrivas som operativ *tillsyn*, *tillsynsvägledning* samt *uppsikt*, där tillsynsvägledning definieras som: "*Sådan tillsyn som består av utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt i stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna*", till skillnad mot uppsikt över miljöbalkssystemets funktion.³¹ Uppsikt skulle innebära: "*uppföljning av hur miljöbalkens ändamål tillgodoses i fråga om olika verksamheter och för olika delar av landet. Vidare skall det underlag för handlingsplaner för att följa upp långsiktiga och övergripande miljö- och resurspolitiska mål utarbetas. I denna tillsyn ingår också analys, utredning och rådgivning om metodfrågor av betydelse, och att verka för att sådana kunskaper som behövs för tillämpning av miljöbalken genereras och sprids.*"³²

Ansvar för båda dessa uppgifter tilldelades de centrala förvaltningsmyndigheterna och länsstyrelserna. Viss skillnad föreslogs dock för de s.k. NRL-frågorna, d.v.s. för det som idag finns i 3-4 kap MB.

I Ds 1998:22 sammanfattas länsstyrelsernas tillsynsvägledande ansvar inom länet enligt följande:³³ att ge tillsynsvägledning till kommunerna (en cirkeldefinition), samordna tillsynen i länet, följa upp och utvärdera tillsynen inom länet, initiera och samordna större tillsynskampanjer, samt att ingripa om den operativa tillsynen inte sköts genom att återkalla tillsyn som överlåtits till kommunen.

Länsstyrelsens ansvar för uppsikten innebar enligt Ds 1998:22 att utöva tillsyn över miljöbalkssystemets funktion inom länet genom att: följa upp hur miljöbalkens ändamål tillgodoses, utarbeta underlag för handlingsplaner för att följa upp långsiktiga och övergripande miljö-, och resurspolitiska mål, analysera, utreda och ge råd om metodfrågor som är av betydelse för tillsynen, verka för att sådana kunskaper som behövs för tillämpning av miljöbalken genereras och sprids, samt att identifiera hälso- och miljöproblem inom länet.

Också i denna utredning betonas länsstyrelsernas nya roll i förhållande till situationen under miljöskyddslagen. Denna roll skulle innebära ett ansvar för länsstyrelserna att stödja de kom-

²⁸ SOU 1996:103 s. 543.

²⁹ Prop 1997/98:45 . 496.

³⁰ SOU 1998:61 s. 59.

³¹ SOU 1998:35 s. 364.

³² SOU 1998:35 s. 364.

³³ Här s. 59.

munala nämnderna i sin operativa tillsyn. Syftet skulle vara att samordna resurserna i länets kommuner.

Förutom att utredningen vid ett tillfälle - och avseende de centrala tillsynsmyndigheterna - använt uttrycket "*styra*" så finns enligt min uppfattning inte heller något i motiven som tyder på att det som sedan kom att kallas för tillsynsvägledning, skulle innebära några legala maktbefogenheter för länsstyrelserna att påverka den operativa tillsynen. Trots denna slutsats måste det ändå anses ligga inom de tillsynsvägledande myndigheternas mandat dels att analysera vilken tillsyn som bedrivs, och dels att komma med påpekanden om hur denna förhåller sig till de krav som uppställs i MB. Bengtsson m.fl. lyfter fram motivuttalanden, som säger att statens roll under miljöbalken skall vara att mer aktivt än tidigare stödja de kommunala nämnder som har tillsynen och att ingripa när tillsynen i något fall inte sköts.³⁴

En av utgångspunkterna för utvärderingen är de tillsynsplaner som de kommunala nämnderna kan anmodas att sända in till länsstyrelserna. Det torde dock vara ett problem att direktiven för hur en tillsynsplan skall utformas samt vad den skall innehålla inte är helt tydliga. Mot bakgrund av att tillsynsplanen skall tjäna som utgångspunkt för utvärderingen av tillsynen hos den enskilda myndigheten men också för att kunna göra nationella jämförelser, så borde dessa naturligtvis utformas enligt en nationell standard. I annat fall kan det inte vara möjligt att jämföra olika kommuner med varandra.

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att innebörden av begreppet tillsynsvägledning varken har utvecklats eller definierats särskilt väl i motiven. Det är därför inte möjligt att *tolka* dessa begrepp särskilt mycket längre än vad som gjorts här. Beträffande länsstyrelsernas maktmedel kan vidare konstateras att den enda formen av direkta ingripanden mot kommunerna i dagsläget är att återkalla tillsynen i de fall den överlåtits,³⁵ och man betonade i motiven att det inte handlar om att ingripa i enskilda tillsynsärenden.³⁶

Innebörden av begreppen utvärderande och uppföljande

Som redovisats ovan kretsar tillsynsvägledningen mycket kring uppföljning och utvärdering. I motiven sägs att varje tillsynsmyndighet bör följa upp och utvärdera sin egen tillsyn. Att de operativa tillsynsmyndigheterna har detta ansvar framgår idag av 7 § 4p TiF. Länsstyrelserna bör därutöver vara samordnande och följa upp tillsynen regionalt. "*De centrala myndigheterna bör regelbundet följa upp tillsynen inom miljöbalkens områden och ta initiativ till mer omfattande utvärderingar av tillsynen inom olika delar av balkens tillämpningsområden.*"³⁷ Enligt naturvårdsverkets handbok "Operativ tillsyn" bör syftet med uppföljning och utvärdering vara att främja den operativa tillsynen.³⁸ Vidare sägs där att "*Den bör vara framåtsyftande och fokusera på att utveckla såväl det operativa tillsynsarbetet som arbetet med tillsyns-*

³⁴ Bengtsson m.fl. Miljöbalken en kommentar, del 2 s. 26:11.

³⁵ Tre exempel på att kommuner, med stöd av 26 kap 4 § MB, blivit av med all eller vissa delar av den överlåtna tillsynen är Älmhults kommun (Länsstyrelsen i Kronobergs län beslut 2002-06-05 samt Miljödomstolen i Växjö dom i mål M 266-02, 2002-09-12), Svenljunga kommun (länsstyrelsen i Västra Götalands län beslut 2003-03-18 samt Miljööverdomstolens dom M 65, 2004-02-05), Åtvidabergs kommun (Länsstyrelsen i Östergötlands län beslut 2003-06-18 samt Miljödomstolen i Växjö dom M 3081-03, 2003-09-26). Se även beträffande Hörby kommun (Länsrätten i Skåne län i mål 10950-03, 2004-06-24). I det sistnämnda målet gällde det en laglighetsprövning av ett kommunfullmäktigebeslut i ett närliggande ärende.

³⁶ Ds 1998:22 s. 62.

³⁷ Prop 1997/98:45 del 1 s. 498.

³⁸ Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn, 2001:4, här s. 24.

vägledning. Samtidigt bör den kunna ge ett underlag för bedömning av hur den operativa tillsynen bidrar till att säkerställa syftet med MB och en hållbar utveckling.”

I handboken betonas också att utvärderingen och uppföljningen skall kunna tjäna som underlag för att ge återkopplingar till den berörda lokala tillsynsmyndigheten, men också för att samla in erfarenheter på nationell basis.³⁹ Enligt författarens uppfattning görs ingen skillnad i dessa avseenden mellan överlåten tillsyn, och tillsyn grundad direkt på MB.

Frågan är då vad som avses med begreppen *uppföljning* och *utvärdering* så som de står i balcken. Redan här skall sägas att det inte går att komma särskilt långt i analysen av vad dessa begrepp står för, det finns varken forskning eller rättspraxis att stödja sig på och förarbetena är inte särskilt utvecklande. Jag har inte heller haft tidsmässigt utrymme att föra analysen vidare. Den diskussion som förs nedan kommer därför inte att leda fram till någon helt klar bild, vilket också kan sägas sammanfatta rättsläget i praktiken.

Den allmänspråkliga innebörden av dessa begrepp är enligt Svenska akademiens ordlista (SAOL):⁴⁰ Uppfölja: "följa den fortsatta utvecklingen av, fortsätta, vidareutveckla, och Utvärdera: "fastställa, bedöma värdet av resultatet."

Enligt svensk ordbok definieras termerna: Uppföljning - "det att fortsätta i samma riktning eller till ett följdriktigt slut."⁴¹ (Ett preliminärt forskningsresultat som fordrar en uppföljning i stor skala".), och Utvärdera - "bedöma värdet av."

I handboken om operativ tillsyn görs följande korta analys av begreppen:⁴² ”*Uppföljning och utvärdering är två besläktade begrepp som ibland används som om de vore synonymer. Begreppen kan särskiljas på följande sätt: Uppföljning – att värderingsfritt samla in och registrera data Utvärdering – att granska och värdera data med syfte att nå en djupare förståelse och vägledning för fortsatt handlande. Den viktigaste skillnaden mellan uppföljning och utvärdering är att utvärdering innehåller ett värderande inslag. Insamlat material värderas mot kriterier av något slag. En annan viktig skillnad är att utvärdering är avgränsad till särskilt utvalda områden, till skillnad från uppföljning som saknar denna tydliga avgränsning.”*

Naturvårdsverket menar vidare att utvärderingen försöker besvara följande två huvudfrågeställningar:⁴³

- Vad kan de operativa tillsynsmyndigheterna göra för att utveckla sin tillsyn?
- Vad kan Naturvårdsverket och länsstyrelserna göra för att utveckla sin tillsynsvägledning?

Naturvårdsverkets tolkning av begreppen ligger väl i linje med hur de används dagligdags, och det vore nog oklokt att komma med ytterligare en omskrivning. Som jag tolkar begreppen i ett miljöbalkssammanhang handlar det om att från ett utifrånperspektiv samla in data, sammanställa dessa och att sedan jämföra dem med en uppställd målsättning. De operativa tillsynsmyndigheterna är enligt 9 § TiF skyldiga att på begäran överlämna information till de tillsynsvägledande myndigheterna.

³⁹ Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn, 2001:4, s. 23.

⁴⁰ Svenska Akademiens ordlista över svenska språket.

⁴¹ Svensk ordbok, ESSELTE ordbok 1990.

⁴² Handbok om operativ tillsyn 2001:4 s 25, se även Naturvårdsverket rapport 5209 s. 8.

⁴³ Naturvårdsverket rapport 5209 s. 9.

Med målsättningen avses naturligtvis syftet med balken, uttryckt genom begreppet hållbar utveckling och utvecklade genom de nationella miljö kvalitetsmålen. Därtill kommer att varje miljönämnd i sin tillsynsplan skall översätta dessa miljömål till de lokala förhållandena. De målsättningar som en utvärdering skall göras mot bakgrund av består därför dels av en bedömning av hur de nationella målen uppfyllts men också av hur man följt den lokala prioriteringen, såsom det uttryckts i tillsynsplanen. Utvärderingen måste med andra ord göras specifik för varje enskild miljönämnd.

I detta sammanhang kan det vara värt att påpeka att lagstiftaren utgår från att varje tillsynsmyndighet har de resurser som krävs för tillsynen, någon rättslig grund för "bortprioritering" av tillsyn som egentligen bör ges finns därför inte. Att det förekommer i verkligheten torde dock inte vara någon nyhet. I handboken om operativ tillsyn sägs därför följdriktigt, att om en nämnd har för lite resurser så bör denna t.ex. överväga att höja tillsynstaxorna.⁴⁴

Enligt författarens sätt att läsa och tolka begreppen uppföljning och utvärdering ger inte heller dessa länsstyrelserna några maktbefogenheter vis a vi den operativa myndigheten. Trots bestämmelsen i 9 § TiF, finns alltså inga juridiska instrument för att med tvingande verkan avkräva den trilskande operativa tillsynsmyndigheten nödvändig information. Medan lagstiftaren varit mycket noga med att slå fast de operativa tillsynsmyndigheternas skyldigheter i ett antal bestämmelser i TiF, där verbet "skall" är mycket framträdande så lyser motsvarande distinkta bestämmelser om de tillsynsvägläddande myndigheternas ansvar med sin frånvaro.

Undantaget här utgörs naturligtvis av överlåten tillsyn som då kan återkallas, men det bör ses som ett undantag. Däremot kan/skall utvärderingen/uppföljningen läggas till grund för vad som närmast torde kunna kallas utvecklingssamtal både med den enskilda operativa myndigheten liksom med länets samlade myndigheter, där erfarenhetsutbyte torde vara ett nyckelbegrepp. Utvärderingen och uppföljningen skall således vara ett sätt att analysera vilket stöd och vilka råd som kan behöva ges.

Tidigare har konstaterats att inte heller tillsynsbegreppet är särskilt klart definierat, och man bör då ställa sig frågan om hur pass eniga de tillsynsvägläddande myndigheterna är över vad det är som är måttstocken för att kunna bedöma hur väl tillsynen fungerar ute i kommunerna. Är det överhuvudtaget möjligt att bedriva uppföljning och utvärdering, och att sedan jämföra denna över landet, när man inte är helt på det klara med vad det är som skall utvärderas och uppföljas? Har alla länsstyrelser verkligen samma utgångspunkter?

Råd och stöd

Frågan är då hur länsstyrelserna skall bedriva sin tillsynsvägläddning. Enligt handboken om operativ tillsyn bör syftet med uppföljning och utvärdering vara att främja den operativa tillsynen.⁴⁵ Uppföljning och utvärdering skall alltså följas av råd och stöd. Å ena sidan finns begränsningen för länsstyrelserna att de inte har några legala maktbefogenheter mot kommunerna, men å andra sidan har de skyldighet att bedriva tillsynsvägläddning, och i princip torde det väl endast vara fantasin som sätter hinder för vad de kan göra inom ramen för sitt mandat. Några exempel på arbetssätt kan vara följande:

⁴⁴ Naturvårdsverkets handbok om Operativ tillsyn, 2001:4 s. 14.

⁴⁵ Naturvårdsverkets handbok om Operativ tillsyn, 2001:4 s. 24.

- Att avsätta personal som enbart har tillsynsvägledning som uppgift.
- Besök hos kommunerna för att genom intervjuer få reda på vilka problem som finns.
- Att samordna arbete med att ta fram (dator)mallar för olika typer av beslut, förelägganden, kontrollprogram eller andra rättsliga situationer. Denna typ av arbete spar oerhört mycket tid och arbete och det ökar förutsättningarna för en rättssäker hantering avsevärt.
- Regelbundna länsträffar kring konkreta frågeställningar.
- Lätt åtkomlig telefonvägledning i både juridiska, naturvetenskapliga och tillsynsmetodologiska frågeställningar.
- Litteraturtips.
- Gemensamma utbildningsinsatser.
- Samordning av länsvis tillsyn.
- Att aktivt få igång mer permanent samordning såsom t.ex. miljösamverkan Västra götaland.
- Kalibrering av tillsynen i länet, av typen normerande tillsyn inom livsmedelsområdet, så att tillsynen faller ut lika oberoende av vilken inspektör som gör det eller inom vilken kommun det sker.⁴⁶
- En väl utbyggd hemsida kan innehålla många viktiga länkar, bra beslutsmallar och stort informationsmaterial.
- Lättillgänglig rättspraxis, samt hjälp att tolka denna praxis.

På Tillsyns- och föreskriftsrådets hemsida hänvisas till Länsstyrelsen i Skånes hemsida (<http://www.m.lst.se>) och deras projekt om kemikalietillsyn. Bland fler punkter nämns följande som exempel på vad denna länsstyrelse vill ge för innehåll i tillsynsvägledningen:

- genom samverkan och informationsutbyte skapa förutsättningar för bättre resursutnyttjande och högre kunskapsnivå hos länets regionala och kommunala miljömyndigheter,
- bidra till kunskapsförmedling inom länet,
- påkalla problem hos centrala myndigheter,
- väcka frågor samt motivera och engagera kommunerna att aktivt arbeta med kemikalietillsyn och projekt inom problemområden.

Trots avsaknad av tvingande instrument har länsstyrelserna naturligtvis möjlighet att påpeka sådana brister som uppmärksammas. Förutom någon form av skriftligt påpekande, så måste uppmärksammandet av brister också leda till att länsstyrelserna sätter in extra resurser för att tillsammans med den kommunala nämnden utreda vad som gått snett och vad det kan bero på. En sådan gemensam utredning bör leda fram till någon form av åtgärdsprogram, med förslag på förändringar.

Under fem år som jurist på en kommunal miljöförvaltning har jag endast en gång varit med om att länsstyrelsen gjort ett formellt besök på myndigheten för att få en blick av hur den operativa tillsynen fungerar, vilka tillsynsmetoder som används etc. Naturligtvis använder länsstyrelserna andra metoder för att bilda sig en uppfattning av verksamheten, t.ex. genom att granska tillsynsplaner, verksamhetsberättelser, analysera överklagade beslut etc. Min uppfattning är dock att formella besök, ungefär som kyrkans biskopsvisitationer, har en viktig roll att fylla. Det länsstyrelsebesök som undertecknad har erfarenhet av uppfattades positivt, och det gav också möjlighet till en omedelbar dialog. Jag har samma positiva erfarenhet av Justitie-

⁴⁶ Jfr SOU 2002:14 s. 113.

ombudsmannens genomgång av myndighetens verksamhet. Skillnaden var att JO:s visitation varade en hel vecka, och den avslutades med en muntlig genomgång av JO:s synpunkter på myndigheten där det gavs tillfälle till frågor och svar. Efter en tid kom också skriftliga synpunkter. Frågan om huruvida länsstyrelserna skall göra "hembesök" diskuteras av Naturvårdsverket, som också menar att det är svårt att göra utvärderingar och uppföljningar utan personkontakter.⁴⁷

Trots avsaknad av en klar "skall-regel" menar jag att innebörden av bestämmelserna ändå är en skyldighet för de tillsynsvägledande myndigheterna att bistå med råd och stöd. Läser man definitionen i 3 § tillsammans med 14 § så framstår de tillsynsvägledande myndigheternas skyldighet något tydligare, nämligen förutom att utvärdera, följa upp och samordna också att ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Det ankommer också på länsstyrelserna att själva aktivt ta initiativ till olika tillsynsvägledande aktioner.⁴⁸ Enligt min uppfattning skall då stödet och råden utformas utifrån vad som framkommit vid uppföljningen och utvärderingen, och vice versa måste den utvärderande och uppföljande verksamheten vara av sådan omfattning att länsstyrelserna kan avgöra hur och var råd och stöd lämpligen sätts in.

Miljönämndernas förhållande till den egna kommunen respektive statsmakterna

Förhållandet till den egna kommunen

Miljönämnderna är å ena sidan en del av en kommun, men å andra sidan är man en egen suverän myndighet. I 26 kap. 3 § 2st. sägs att tillsynen utövas av den eller de kommunala nämnder som kommunfullmäktige (KF) bestämmer. Det är alltså inte kommunen som sådan som har tilldelats tillsynen utan en eller fler av KF utpekad nämnd(er). Kommunfullmäktige anger sedan i kommunens reglemente för dess styrelse och nämnder var tillsynen skall placeras. Under senare år har kommunallagen ändrats, så att en och samma miljönämnd inte skall kunna ha tillsyn över en verksamhet och samtidigt vara verksamhetsutövare av densamma. Kommunallagen 3 kap 5 § 2 st. lyder: *"En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver."* Kommunfullmäktiges beslut om den interna nämndorganisationen kan därför överklagas av varje kommuninnevånare (10 kap. 1 § kommunallagen, KL), om det anses att beslutet inte tillkommit i laga ordning (10 kap. 8 § 1p) eller om det anses strida mot lag eller annan författning (10 kap. 8 § 4 p).⁴⁹ En sådan nämndorganisation skall enligt 26 kap 4 § MB leda till att överlåten tillsyn återtas. Vad som skall beaktas vid en överlåtelse av tillsynen anges i 11 § TiF, där bl.a.

⁴⁷ Naturvårdsverket rapport 5209 s. 25.

⁴⁸ Prop 1997/98: 45 del 1 s. 503.

⁴⁹ Se Länsrätten i Skåne län dom i mål 10950-03, 2004-06-26, där denna rättsliga väg utnyttjades i för en närliggande fråga. Målet avsåg situationen på miljönämnden - miljökontoret i Hörby kommun avseende tillsyn över vissa verksamheter som drevs av kommunens tekniska nämnd. En kommuninnevånare överklagade kommunfullmäktiges beslut om att avslå en motion där det yrkades på vissa förändringar i arbetsformerna på miljökontoret för att därvid undvika vissa jävsförhållanden. Klaganden anförde att *"kommunfullmäktige har genom det överklagade beslutet bestämt hur miljönämnden skall tillämpa 26 kap miljöbalken, som rör tillsyn, vilket strider mot regeringsformens 11 kap 7 §."*, d.v.s. förbudet för myndighet att påverka andra myndigheters myndighetsutövning i enskilda fall. Domstolen ansåg inte att 11:7 RF var tillämplig, men i målet förs även vissa diskussioner utifrån 3 kap 5 § KL. Överklagandet avsågs.

(3 p) kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av kommunala verksamheter särskilt omnämns.⁵⁰

KF kan utöva inflytande över hur nämnderna bedriver tillsynen dels genom att utse nämndernas ledamöter, dels genom att besluta om nämndernas ekonomiska ramar via beslut om tillsynsavgifter och taxor samt via tilldelning av medel från kommunens budget. Respektive nämnd får sedan i uppgift att fördela de medel som tilldelats dem från KF genom att prioritera. Staten kan inte på något sätt tvinga kommunen att anslå erforderliga medel t.ex. för miljötillsynen om denna skulle lida underskott, inte ens om det finns en statlig tillsynsmyndighet.⁵¹

Miljönämnderna utgör alltså en egen och suverän förvaltningsmyndighet också i förhållande till den egna kommunen. Regeringsformens förbud i 11 kap 7 § mot att annan myndighet eller beslutande organ (här kommunfullmäktige) lägger sig i beslutsfattandet i enskilda myndighetsärenden är viktig, inte minst mot bakgrund av att kommunerna är en stor verksamhetsutövare över vars verksamheter miljönämnden har tillsyn. Fullmäktiges reella inflytandet över nämndernas verksamhetsinriktning, kanske främst genom att KF utser nämndens ledamöter, skall dock inte förringas.

Förhållandet mellan Länsstyrelser och kommuner

Länsstyrelserna har flera olika roller under miljöbalken. Som ovan nämnts är man såväl tillsynsvägledande som operativ tillsynsmyndighet, men därutöver är Lst också den instans till vilken i princip alla MB-beslut fattade på kommunal nivå skall överklagas. Inom Lst:s organisation finns också miljöprövningsdelegationen (MPD), vars främsta roll är att vara tillståndsgivande myndighet för vissa miljöbalksärenden. Denna rapport behandlar uteslutande frågan om länsstyrelsens roll som tillsynsvägledande myndighet, inte MPD.

Också länsstyrelserna, som är en del av den statliga förvaltningen, är enligt 11 kap 7 § RF förhindrade att lägga sig i hur en kommunal miljönämnd avgör ett enskilt myndighetsutövningsärende. Finns det bemyndiganden får sådana direktiv ges genom generella föreskrifter av något slag, d.v.s. författningar.⁵²

Den kommunala självstyrelsen är en annan betydelsefull faktor i förhållandet mellan kommuner och länsstyrelser. Den kommunala självstyrelsen finns inskriven i 1 kap. 1 § RF, och den poängteras i 1 kap. 1 § Kommunallagen: "*Sverige är indelat i kommuner och landsting. Dessa sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.*" Holmberg / Stjernquist sammanfattar den kommunala självstyrelsen som en princip om att kommunerna själva skall bestämma över sina angelägenheter.⁵³ Den kommunala självstyrelsen är dock inte total,⁵⁴ utan kan dels variera från sektor till sektor och dels kan den regleras bort.

⁵⁰ Se miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, mål 266-02, 2002-09-12, där viss tillsyn drogs tillbaka från Älmhults kommun. Medan länsstyrelsen grundat sitt beslut på 6 kap. 25 § KL, alltså de allmänna jävsreglerna i kommunallagen, grundade miljödomstolen sitt avgörande på denna bestämmelse. Domstolen ansåg inte att det förelåg jäv i lagens mening. Se även samma domstols dom M 3081-03, 2003-09-26 avseende Åtvidabergs kommun där domstolen resonerade på samma sätt.

⁵¹ Björkman s. 8.

⁵² Holmberg / Stjernquist s. 187.

⁵³ Holmberg / Stjernquist s. 44.

⁵⁴ Se t.ex. Holmberg / Stjernquist s. 44.

Exempel på lagstiftning där staten har bemyndigats att påverka kommunala beslut finns i 12 kap. plan- och bygglagen, där länsstyrelse och slutligen regeringen i särskilda fall får upphäva och själv anta detaljplaner om det kommunala beslutet skulle strida t.ex. mot 3-4 kap. MB. Ett annat exempel utgörs av 2 § 2st. lag om vissa allmänna vatten- och avloppsanläggningar, SFS 1970:244, där länsstyrelserna ges rätten att förelägga kommunerna att tillse att det ordnas med vatten- och avlopp i vissa fall.

För att en statlig myndighet skall få utöva tillsyn över en kommunal verksamhet krävs uttryckligt lagstöd.⁵⁵ Genom miljöbalken har Länsstyrelserna givits rollen som tillsynsvägläggande myndighet gentemot de kommunala myndigheterna, men i balkens bestämmelser finns enligt författarens uppfattning inget som bemyndigar länsstyrelserna att vidta några maktåtgärder.

Genom 26 kap. 6 § 3 st bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheterna skall lämna sådana uppgifter som behövs för att en regional eller central tillsynsmyndighet skall kunna fullgöra sitt samordnande, kontrollerande och uppföljande ansvar. Bemyndigandet har utnyttjats genom 9 § TiF: En myndighet som har tilldelats ansvar för den operativa tillsynen skall på begäran lämna den information som behövs för att de myndigheter som anges i 13 och 14 §§ skall kunna fullgöra sitt samordnande, uppföljande och utvärderande ansvar. De myndigheter som anges i 13 § får, inom sina respektive ansvarsområden, meddela nödvändiga föreskrifter om rapportering av sådana uppgifter samt om andra hit hörande frågor. Så vitt författaren känner till finns dock inga sådana föreskrifter utgivna.

Sammanfattningsvis kan alltså konstatera att miljöbalken inte innehåller några bemyndiganden för länsstyrelserna att framtvunga visst handlade från de operativa myndigheterna vad avser tillsynen enligt miljöbalken.

Länsstyrelsernas arbete i stort regleras dock genom annan lagstiftning, dels genom länsstyrelseinstruktionen (Li), dels genom regeringens årliga regleringsbrev. Frågan är då om dessa ger länsstyrelserna ytterligare mandat utöver miljöbalken. Enligt 1 § Li skall länsstyrelserna svara för den statliga förvaltningen i länet i den utsträckning det inte finns någon annan myndighet med sådan uppgift. Länsstyrelsernas uppgifter definieras sedan främst genom 2 och 3 § Li. 2 § säger att:

"Länsstyrelsen skall verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar.

Länsstyrelsen skall utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelsen skall främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där."

3 §

Länsstyrelsen har bland annat uppgifter i fråga om:

1. naturvård och miljöskydd,
2. social omvårdnad,
3. kommunikationer,
4. livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor,
5. lantbruk,
6. rennäring m.m. i förekommande fall,
7. fiske,

⁵⁵ Paulsson / Riberdahl s. 49.

8. jämställdhet mellan kvinnor och män,
9. kulturmiljö,
10. regional utveckling,
11. hållbar samhällsplanering och boende,
12. civilt försvar, fredstida krishantering och räddningstjänst.

Länsstyrelserna skall alltså verka för att de nationella miljömålen får genomslag i länet, men detta ska ske samtidigt som hänsyn tas till andra regionala förutsättningar. Av 3 § Li framgår vidare att av de olika skyddsobjekt som miljöbalken omfattar, så har Lst ett uttalat ansvar för naturvård och miljöskydd. Om denna kortfattade formulering skall anses innefatta allt vad som omfattas av 1:1 MB framgår inte av författningstexten. Varken hälsoskydds-, resurshushållnings- eller kretsloppfrågor finns i vart fall inte bokstavligen omnämnda.

Riksrevisionsverket konstaterar i en rapport för tiden före miljöbalken, att länsstyrelseinstruktionen ger länsstyrelserna ett mycket brett och djupt mandat som omfattar samordning, uppföljning samt utvärdering,⁵⁶ men att länsstyrelserna saknar en sanktionerad möjlighet att ens samordna kommunerna. RRV betonar också att det inte är något regelbrott från länsstyrelsens sida att hålla en låg ambition i den fadderroll som anges i den allmänt hållna länsstyrelseinstruktionen avseende samordning, uppföljning och utvärdering.⁵⁷ Såvitt kan bedömas här har det inte gjorts några betydelsefulla ändringar av detta mandat i och med balken.

I Ds 1998:22 sägs att länsstyrelsernas ansvar och uppgifter för tillsynen enligt miljöbalken i ett inledande skede bör lyftas fram i regleringsbrevet för länsstyrelserna. Under arbetet med denna rapport har regleringsbrevet för budgetåren 2000 respektive 2004 studerats, och sammanfattningsvis kan konstateras att tillsynsvägledningen inte lyfts fram.

I regleringsbrevet för 2000 anføres följande under rubriken *generella uppdrag*: "*Länsstyrelserna skall **redogöra** för den uppföljnings- och utvärderingsverksamhet som bedrivs inom respektive verksamhetsgren. Redogörelsen skall innehålla huruvida länsstyrelserna har bedrivit ett systematiskt arbete med uppföljning och utvärdering vad gäller hela eller del av verksamheten, om länsstyrelserna själva eller någon annan aktör har genomfört arbetet samt hur återkopplingen har gjorts. För utvärderingsverksamheten skall också anges vilket eller vilka fokus och syfte(n) respektive utvärderingsinsats har haft; t.ex. utvärdering av måluppfyllelse, kvalitet, relevans, organisation och arbetssätt, intressenters värdering av länsstyrelsernas organisation och arbete Uppdrag skall redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2000.*"

I regleringsbrevet för år 2004 gjordes en datasökning på begreppet "tillsynsvägledning" utan att få någon träff. Under "Verksamhetsområde Tillsyn och vägledning *Mål 1*" anføres

*"Ett ökat skydd för enskilda och värnande om samhället i övrigt genom såväl tillsyn som vägledande arbete. För 2004 gäller att de länsstyrelser som inte upprättat tillsynsplaner skall upprätta sådana."*⁵⁸ Citatet har närmast relevans för länsstyrelsernas egen operative tillsynsverksamhet.

Den starkaste styrningen i 2004 års regleringsbrev med avseende på miljöfrågor gäller hushållningsmålen för mark och vatten samt för det nationella miljömålsarbetet. Detta är naturligtvis inte förvånande med hänsyn till att det är just dessa aspekter som särskilt lyfts fram i

⁵⁶ RRV 1997:47 s. 35.

⁵⁷ RRV 1997:47 s. 192.

⁵⁸ Regeringens regleringsbrev 29 avseende budgetåret 2004.

länsstyrelseinstruktionen. Såvitt framgår av formuleringarna i 2004 års regleringsbrev så har tillsynsvägledningen inte lyfts fram över huvudtaget.

"Mål 4

Underlag om hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt skall i ett tidigt skede och på ett samlat sätt användas i länsstyrelsernas verksamhet inom olika sakområden. Länsstyrelsen skall genom tidiga kontakter och samråd verka för att det nationella perspektivet får genomslag i kommunernas fysiska planering och att planeringen samordnas så att den främjar en hållbar utveckling i länet och regionen.

Återrapportering 4

Redovisa strategiskt viktiga insatser som har genomförts under året. Härvid skall särskilt redovisas på vilket sätt länsstyrelsen med stöd av sin samlade kompetens beaktar att miljö kvalitetsmålen och andra nationella mål får genomslag i samband med kommunal planering för etablering av anläggningar som får stor påverkan på och betydelse för kommunens, andra kommuners och länets framtida utveckling."

Sammanfattningsvis ställer inte heller regleringsbrevens några ytterligare krav för hur den tillsynsvägledande verksamheten inom miljöbalkens område skall bedrivas av länsstyrelserna.

I en av bakgrundsrapporterna till den s.k. ansvarsutredningen behandlas statens styrning av kommunal verksamhet inom vissa utvalda politikområden,⁵⁹ varav miljöområdet är ett. Tillsynsvägledningen behandlas inte direkt. När det gäller den statliga styrningen inom miljöområdet konstateras att: *"Det finns en omfattande styrning av både innehåll och produktionsprocesser i de flesta kommunala slutprestationerna inom miljöområdet. Det sker framför allt genom övergripande bestämmelser, allmänna hänsynstaganden och miljö kvalitetsnormer. Det finns också en övrig styrning i form av bl.a. domstolspraxis."*

I underlagsrapporten görs också följande bedömning: *"I miljöbalken regleras alltså formerna för tillsyn, krav på en tillsynsplan och på anpassning till lokala förhållanden. Det finns en ingående styrning av produktionsprocessen för tillsynsarbetet och vilken myndighet som ska eller kan göra olika uppgifter. Inriktningen är att kommunerna ska svara för huvuddelen av tillsynen, främst för att kommunen också har ett ansvar för miljön i den egna kommunen. Variationer över landet torde därmed vara tillåtna när det gäller resursmängd och konkret genomförande, men inte när det gäller formen för hur tillsyn ska bedrivas. Vår bedömning är att kommunerna ändå har relativt stor handlingsfrihet i sitt tillsynsarbete, framför allt när det gäller att välja hur många tillsynsuppdrag som ska genomföras och var."*⁶⁰

⁵⁹ SOU 2003:123.

⁶⁰ "Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell" s. 101.

Avslutning

Slutsatser

Miljöbalken brister i att definiera olika begrepps innebörd, detta gäller t.ex. för begrepp som tillsyn, tillsynsvägledning, utvärdering och uppföljning. Det har heller inte varit möjligt att inom ramen för detta projekt ge dessa begrepp ett tydligare innehåll.

Det är författarens uppfattning att det inte går att finna några uttalanden om eller belägg för att länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna skulle vara annat än just samordnande, rådgivande, uppföljande och utvärderande. Denna slutsats dras mot bakgrund av regleringen i miljöbalken, men också mot bakgrund av länsstyrelseinstruktionen med regleringsbrev. Det är endast beträffande sådan tillsyn som är överlåten från länsstyrelserna till kommunerna som det talas om att länsstyrelserna skulle "ingripa" mot en kommun. Såvitt det går att tyda miljöbalkens förarbeten har det heller aldrig funnits en sådan ambition. Den vägledningsskyldighet som finns går naturligtvis längre än vad 6 § förvaltningslagen sätter upp som miniminivå.

De operativa tillsynsmyndigheterna på begäran skall förse länsstyrelserna med viss information, så som t.ex. tillsynsplaner, men underlåter kommunerna att lämna sådan information finns inga rättsliga remedier från länsstyrelsernas sida för att tvinga fram den efterfrågade informationen.

Samtidigt som kommunerna enligt 7 § TiF har en skyldighet att tillsätta tillräckligt med resurser och förse sig med kompetent personal, så finns inga motsvarande skyldigheter för de tillsynsvägledande myndigheterna. Detta är anmärkningsvärt. Länsstyrelsen har dock ändå skyldighet att ta egna initiativ för att samordna den operativa tillsynen i länet och för att bistå med råd och stöd. Möjligheterna för länsstyrelserna att utföra utvärdering och uppföljning av den operativa tillsynen bygger på att kommunerna verkligen lämnar ifrån sig nödvändig information, och även om man gör det så torde det i praktiken vara svårt för kommunerna att med rättsliga medel framtvunga tillsynsvägledning. Man kan säga att hela spelet bygger på att de operativa tillsynsmyndigheterna frivilligt har ambitionen att sköta tillsynen liksom att lämna ut information, likaväl som länsstyrelsernas tillsynsvägledning bygger på deras ambition och goda vilja. Ingendera parten kan framtvunga något av den andra parten beträffande de frågeställningar som här undersökts. Min uppfattning är dock att länsstyrelsernas skall erbjuda tillsynsvägledning utan att någon först behöver ha frågat efter sådan hjälp. Det har i undersökningar också visats att både kommunerna och länsstyrelserna efterlyser mer tillsynsvägledning.⁶¹ Cirka 70% av kommunerna sade sig ha behov av mer vägledning från såväl centralt som regionalt håll.

Efter en anmälan mot organisationen i Hörby kommun,⁶² fick såväl Naturvårdsverket som Länsstyrelsen anledning att kommentera innebörden av tillsynsvägledningen. Anmälan gällde frågan om hur kommunen hade organiserat tillsynen och om organisationen kunde anses strida mot jävsbestämmelserna i miljöbalk respektive kommunallag. Naturvårdsverket yttrade i sammanhanget: "*Både länsstyrelsen och Naturvårdsverket har möjlighet att i sin vägledande roll ha synpunkter på och föra en dialog med enskilda kommuner i sådana frågor. Några möj-*

⁶¹ Naturvårdsverket rapport 5209 s. 37.

⁶² Se not 49 ovan.

ligheter att rättsligen tvinga en kommun att utforma sin organisation på ett visst sätt finns dock inte."⁶³ Yttrandet stärker den bild författaren vill ge av innebörden av tillsynsvägledning.

Redan 1990 anförde Ulla Björkman följande om förhållandet mellan stat och kommun i tillsynsfrågor:⁶⁴ "Det enda en statlig tillsynsmyndighet normalt kan göra i dag för att råda bot på situationen om kommunen "strejkar", är att meddela råd och kunskap eller att själva utföra förvaltningsuppgiften i den kommunala myndighetens ställe."⁶⁵ Någon generell "befälsrätt" har inte den statliga myndigheten, om inte lagen uttryckligen givit myndigheten en sådan"⁶⁶ Direkta kontrollbefogenheter med åtföljande tvångs- och sanktionsmedel har de statliga tillsynsmyndigheterna bara mot de kommunala organ som själva bedriver en verksamhet som faller under tillsynen, t ex kommunala avloppsreningsverk, som skall drivas i enlighet med bl a miljöskyddslagens krav och som därför är tillsynsobjekt enligt den lagen." (min kursivering här) Situationen torde inte ha ändrats sedan detta skrevs.

Vilken roll bör de tillsynsvägledande myndigheterna i framtiden?

Gång efter annan framkommer att landets kommuner inte uppfyller det krav på tillsynen som ställs i 26 kap 1 § MB, d.v.s. att säkerställa syftet med miljöbalken.⁶⁷ Detta torde kunna återspeglas i hur mycket resurser och vilken kompetens som av kommunfullmäktige, genom budget- och taxebeslut, tilldelas de kommunala tillsynsmyndigheterna. Lagstiftaren har bestämt att de operativa tillsynsmyndigheterna skall "för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet."⁶⁸ Att många kommunala tillsynsmyndigheter anser sig vara underfinansierade i förhållande till syftet med tillsynen torde stå klart,⁶⁹ och det är inte alltid lätt att förstå varför kommunerna och kommunförbundet kämpar så hårt med att behålla tillsynen inom inte endast miljöbalken, när man mot bakgrund av vad som hörs från enskilda tjänstemän, inte är benägna att uppfylla resurs- och kompetenskraven i miljöbalken. Man kan nog påstå att hotet om att staten skall överta den kommunala miljötillsynen torde vara det yttersta hotet som likt en bila hänger över kommunerna. -Om inte kommunerna sköter sig kommer staten att överta tillsynen!

Men då handlar det inte om att tillämpa gällande rätt, utan att ändra lagstiftningen. Samtidigt bör sådana signaler få de tillsynsvägledande myndigheterna att intensifiera sin utvärderande och uppföljande roll, liksom man borde förstärka rådgivning, samordning och övrig informationsverksamhet till kommunerna. Motiven trycker också på att länsstyrelserna har ansvar för att själva ta initiativ och samordna större tillsynskampanjer och att få till stånd sådan tillsyn

⁶³ Naturvårdsverkets yttrande till Samhällsbyggnadsförvaltningen i Hörby kommun, daterat 2004-02-06. Dnr 719-6096-03 Rt.

⁶⁴ Björkman s. 8.

⁶⁵ Med not till 20§ lag om kommunalberedskap SFS 1964:63 (numera upphävd) som gav länsstyrelserna rätt att förelägga kommunen att fullgöra skyldighet enligt lagen samt den fortfarande gällande 2§ i lag 1970:244 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar som ger motsvarande befogenhet. Den senare har kommenterats ovan i denna rapport. (författarens ändring av den citerade nottexten.)

⁶⁶ Här hänvisar den citerade texten till 35§ räddningstjänstlagen (1986:1102), numera ersatt av Lag (2003:778) om skydd mot olyckor där 6 kap 7§ ger en sådan rätt (författarens ändring av noten.)

⁶⁷ Här kan ett antal utredningar anföras, t.ex. ESO rapporten Att granska sig själv, DS 2000:67. Även KLIV-utredningen tar upp problematiken.

⁶⁸ 7 § 1st tillsynsförordningen.

⁶⁹ Se viss statistik över detta i Naturvårdsverkets rapport 5209 s. 29 ff.

som berör flera av länets kommuner.⁷⁰ Ytterst är det drabbade personers hälsa och ett degraderat ekosystem som får stå konsekvenserna av dålig tillsyn. Det drabbar också verksamhetsutövarna genom att de inte alltid kommer att kunna garanteras en rättssäker hantering.

Enligt författarens uppfattning finns det dock anledning att se över möjligheterna för statsmakterna att kunna påverka hur kommunerna lägger upp och genomför sin tillsyn. Det finns flera starka argument för detta, bl.a. rättsäkerhetskrav, krav på lika behandling oavsett geografisk hemvist samt risken för att missnöje med tillsynens utförande leder till en bredare misstro och motvilja mot miljölagstiftningen generellt sett.

Idag är det helt och hållet kommunfullmäktige som bestämmer dels hur stor del av kommunens skatteintäkter som skall gå till miljöbalkstillsynen, dels hur tillsynsavgifterna skall utformas och grunderna för denna taxa. Medan man i vissa kommuner helt undantar vissa tillsynsobjekt, t.ex. jordbruk, från att betala tillsynsavgift har andra kommuner såväl fasta som timbaserade tillsynsavgifter på dessa objekt. Effekten blir att medan en viss verksamhetsutövare kan tvingas betala flera tusen kronor i avgift per år i en kommun, så kan kollegan i grannkommunen helt slippa betala även för de faktiska besök som görs. Detta i sig bör betraktas som ett problem, och som redovisats ovan har inte statsmakterna någon befogenhet att styra medelstildelningen inom kommunerna.

Nära samman med finansieringen hör naturligtvis förmågan för myndigheterna att upprätthålla tillräcklig kompetens. En fattig tillsynsmyndighet, eller en sådan i en liten kommun utan att för den skull behöva vara fattig, har inte samma möjligheter att skaffa sig spetskompetens på alla områden. Följden riskerar bli att tillsynsmyndigheten inte alltid kan göra en riktig bedömning av rättsläget eller har förmågan att dra rätt naturvetenskapliga slutsatser. Också i sådana situationer kan verksamhetsutövare i grannkommuner få olika krav på sig. Väl utbyggd tillsynsvägledning kan dock i många fall rädda situationen.

De risker som här målas upp kan dels leda till att lika fall inte alls behandlas lika - en förutsättning i en rättsstat -, utan resultatet är i stor utsträckning beroende på i vilken kommun man verkar. I förlängningen kan sådana omständigheter också leda till en mer allmän misstro både mot tillsynsmyndigheterna liksom mot det miljörättsliga systemet i sig.

I Ds 2004:11, Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn har jordbruksdepartementet lagt förslag på förändringar i livsmedelslagen respektive djurskyddslagen avseende vissa tillsynsfrågor.⁷¹ Förslaget "*innebär att Livsmedelsverkets och den nya Djurskyddsmyndighetens ansvar för att leda och samordna tillsynen tydliggörs och stärks. I myndigheternas centrala tillsynsuppgifter ingår att med bindande föreskrifter styra hur den operativa tillsynen skall bedrivas och att med rådgivning och utbildningsinsatser stödja samt följa upp länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn. Uppdags brister i den kommunala tillsynen skall Livsmedelsverket eller när det gäller djurskyddstillsynen länsstyrelsen kunna förelägga en kommun att rätta till bristerna. Föreligger särskilda skäl får föreläggandet förenas med vite. Om en kommun grovt eller under en längre tid har åsidosatt sina tillsynsskyldigheter skall regeringen, på ansökan av Livsmedelsverket alternativt en länsstyrelse, kunna besluta att tillsynen över en viss verksamhet som kommunen annars har, skall flyttas över till Livsmedelsverket, respektive länsstyrelsen.*"⁷²

⁷⁰ Prop 1997/98:45 del 1 s. 503. Se även Setterlid s. 55.

⁷¹ Ds 2004:11, Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn.

⁷² Ds 2004:11, här inledning s 6.

Enligt författarens uppfattning framstår förslaget som väl övervägt, och något motsvarande bör införas även på miljöbalkens område. Naturvårdsverket har varit inne på samma tankegång.⁷³ Enbart hotet om ett sådant ingripande från den tillsynsvägledande myndigheten skulle förmodligen i vissa situationer vara helt tillräcklig för att få kommunerna att bättra sig. Eftersom det så gott som alltid är samma kommunala nämnd som har tillsyn över såväl livsmedels-, djurskydds- som miljölagstiftning så finns det också ett särskilt värde i att ha samma rättsliga instrument till hands. En sådan likalydande ordning skulle också eliminera riskerna för en situation där en kommun efter föreläggande avseende livsmedels- och djurskyddslagarna satsar mer på denna tillsyn men på bekostnad av miljöbalkstillsynen väl medveten om att motsvarande påtryckningsmedel saknas där. Utöver detta kan det enligt författarens uppfattning finnas anledning för lagstiftaren att överväga om inte länsstyrelserna skall kunna överta också sådan tillsyn som inte är överlåten, i syfte att förbättra tillsynssituationen.

Det kan alltid hävdas att rättssäkerheten skall garanteras genom att den operativa nämndens beslut genom förvaltningsbesvär kan överklagas till länsstyrelse och vidare upp i miljödomstolssystemet, och att kommunfullmäktiges beslut kan överklagas genom kommunallagens ordning för laglighetsprövning. En sådan ordning bygger dock dels på att det finns ett överklagbart beslut, och dels att den berörde har sådan kunskap om rättssystemet och sådana ekonomiska förutsättningar att man i realiteten kan överklaga. Det kräver också att det skyddade intresset har någon som kan föra dess talan, oavsett om det är vattenmolekylen, vattensalamandern, den framtida generationen eller något annat s.k. allmänt intresse. För dessa ändamål är det naturligtvis centralt att de operativa tillsynsmyndigheterna verkligen har tillräckligt med resurser för att kunna utföra tillsynen men också tillgång till den breda och tvärvetenskapliga kompetens som krävs för att kunna upprätthålla en avancerad miljötillsyn.

Min uppfattning är att syftet med den rådgivande, stödjande och samordnande funktionen hos den tillsynsvägledande myndigheten ytterst är att se till att de lokala tillsynsmyndigheterna verkligen tillvaratar samtliga skyddsintressens sak och att detta görs med en enhetlig tolkning av balken - inte endast i länet - utan i hela riket. Att detta är ett av syftena med den operativa tillsynen framgår som visats även i naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn.

Inledningsvis hänvisades till en rapport från Riksrevisionsverket, där det konstaterades att kommunerna i vart fall före MB:s tid sällan tog kontakt med länsstyrelsen för tillsynsvägledning. Det hävdas fortfarande att frågeställningar från kommunerna till länsstyrelserna i konkreta tillsynsärenden bemöts med att länsstyrelsen inte kan svara med hänsyn till en befarad jävssituation.

Min uppfattning, vilken också ventilerats på ett Tofr seminarie, är att detta oftast endast är ett svepskäl när det egentligen rör sig om resursbrist.⁷⁴ Jäv i lagens mening riskeras i verkligheten mycket sällan eftersom s.k. tvåinstansjäv förutsätter att samma person aktivt deltagit i beslutet först hos kommunen och sedan hos länsstyrelsen. Enbart den omständigheten att en jurist eller annan handläggare varit rådgivande inför beslutet på kommunal nivå utgör inte jäv. Jäv är vidare personligt, och följer därför inte myndigheten som sådan. Naturvårdsverket har deklarerat samma uppfattning.⁷⁵ Möjligen är det så att man gör jävsinvändningar därför att man inte har tid att svara. Frågan diskuterades i KLIV-utredningen. Man betonade där att länsstyrelserna enligt dåvarande lagstiftningen hade två roller som kunde vara svåra att för-

⁷³ Naturvårdsverket rapport 5209 s. 23.

⁷⁴ Enligt Naturvårdsverket (rapport 5209 s. 4) har i stort sett alla länsstyrelser prioriterat ner tillsynen enligt miljöbalken.

⁷⁵ Naturvårdsverket rapport 5209 s. 24.

ena,⁷⁶ nämligen att man å ena sidan skall granska den lokala tillsynen och vara överprövningsinstans för dess beslut samtidigt som man å andra sidan skulle lämna juridiskt och tekniskt stöd till kommunerna.

Naturvårdsverket menar att även om det inte föreligger jävssituationer, så kan det finnas andra anledningar för länsstyrelserna att avstå från att ge detaljerade råd och stöd i enskilda ärenden, bl.a. eftersom, hävdar verket, länsstyrelserna ofta är dåligt insatta i hela beslutsunderlaget.⁷⁷ Istället bör vägledningen främst gå ut på tillsynskampanjer, hemsidor med information etc. Författarens kommentar till detta är att det förmodligen främst är en organisatorisk fråga för länsstyrelserna. Ofta är det visserligen handledning i enskilda ärenden som efterfrågas, såsom tolkning av begrepp, klassificering av verksamheter, kunskap om EG-rätten etc. men det är inte alls säkert att denna typ av frågeställningar förutsätter så stora kunskaper om beslutsunderlaget som man vill göra sken av. Den operativa tillsynsmyndigheten har förvaltningslagens krav på sig om en snabb, effektiv och rättssäker handläggning och då är det inte säkert att det finns tid att vänta på någon länsträff etc. där man kan ventilera denna typ av frågor. Att det dessutom behövs bra hemsidor, kampanjer och handläggartreffen är helt klart.

Min uppfattning är att om också den tillsynsvägledande myndigheten gavs klara skyldigheter vis a vi kommunerna så skulle man vara tvungen att organisera länsstyrelserna så att tillsynsvägledningen kom att fungera i praktiken. Inte heller KLIV menade att länsstyrelserna borde hamna i några konkreta jävssituationer, och att länsstyrelserna enligt KLIV:s uppfattning borde vara mer tillmötesgående i frågan om att ge råd till de lokala tillsynsmyndigheterna.⁷⁸

En fråga som ställdes inför detta uppdrag var om det borde utvecklas normer för hur den operativa tillsynen skall gå till, mot vilka revideringen sedan skall utföras eller om det är mer råd och stöd som krävs. Frågan är inte helt lätt att besvara. Ett berättigat krav är att verksamhetsutövarna, oavsett var man bor i landet skall kunna förvänta sig samma insatser från tillsynsmyndigheternas sida. Skillnader måste dock naturligtvis kunna göras med hänsyn till verksamheternas ålder, utförande, lokalisering etc. En kommun som inte ser miljötillsynen som viktig kan därför vara extra intressant för nyetablering. Ur detta perspektiv kan det vara intressant med normer som sätter en lägsta ribba, t.ex. för antalet tillsynsbesök. Detta är emellertid ingen bra mätare på hur effektiv tillsynen är.

Ett annat alternativ vore att staten bestämde såväl grunderna för tillsynstaxan som nivå på dem så att denna blev enhetlig över landet. Detta skulle kanske på ett annat sätt kunna garantera likabehandling. Ytterligare ett steg i denna riktning vore att de riktade statsbidragen återinfördes.

Att införa generella normer avseende hur tillsynen skall utföras vore förmodligen inte helt lätt. Vad är det i så fall som skall normeras? Förmodligen skulle det betyda mer om länsstyrelserna tog fler initiativ till att få små kommuner att samarbeta i sin tillsyn. Lagstiftningen ger möjlighet för förvaltningar i olika kommuner att slå sig ihop. Idag är det endast någon enstaka procent av landets 290 miljökontor som har tillgång till egen jurist, en katastrofalt låg nivå med hänsyn till att hela tillsynsverksamheten är starkt lagreglerad. Också samarbete runt sådana experttjänster bör uppmuntras. Hur många länsstyrelser är det som har särskild personal, inklusive jurister, avdelade för tillsynsvägledning och för utveckling av tillsynsvägled-

⁷⁶ SOU 1993:19 s 171.

⁷⁷ Naturvårdsverket rapport 5209 s. 24.

⁷⁸ SOU 1993:19 s. 171.

ningen? I stället visar Naturvårdsverkets undersökning att länsstyrelserna har rustat ner sin miljöbalktillsyn, och understryker samtidigt hur viktigt det är att länsstyrelserna avsätter tid och arbete för tillsynsvägledning.⁷⁹ En tydligare reglering av hur tillsynsplaner skall tas fram och utformas kan vara ett sätt att skapa bättre förutsättningar för enhetlig tillsyn i hela landet.

Råd inför framtiden

Utifrån vad som sagts tidigare i denna rapport kan följande råd ges inför den fortsatta utvecklingen av tillsynsvägledningen:

- Tydligare och klarare definitioner av vissa begrepp i balken, såsom tillsyn, tillsynsvägledning, uppföljning samt utvärdering.
- Att överväga ett tillsynsbegrepp som är enhetligt och väldefinierat, oavsett lagområde. Ett väldefinierat tillsynsbegrepp är nödvändigt för att det överhuvudtaget skall vara möjligt att göra utvärderingar och uppföljningar som också skall kunna jämföras över hela landet.
- I samma syfte som i föregående punkt, bör tillsynsplanernas innehåll och utformning styras mer noggrant. Dessa dokument fungerar med stor sannolikhet som utgångspunkt för de tillsynsvägledande myndigheternas utvärderingar och uppföljningar.
- Att utveckla tydligare normer kopplade till tillsynens uppdrag. Att införa en statlig tillsynslag, såsom föreslås i SOU 2002:14 kan vara en fruktbar väg.
- Att överväga centralt beslutade tillsynstaxor, både avseende årsavgifter och timtaxor.
- Att tvinga länsstyrelserna att avsätta särskild vägledningspersonal som inte väntar på att bli kontaktade av kommunerna, utan som aktivt söker upp inspektörerna, förvaltningen och nämnderna. Denna personal skulle ha som sin (enda?) uppgift att syssla med tillsynsvägledning. Kravet på att avsätta tid för arbetet med tillsynsvägledning har tidigare framförts av Naturvårdsverket.⁸⁰
- Att länsstyrelserna bör förses med vissa maktinstrument som kan utnyttjas mot en "strejkande" kommun, som inte endast handlar om att ge de tillsynsvägledande myndigheterna maktbefogenheter över de operativa tillsynsmyndigheterna, utan som bygger på ömsesidiga rättigheter och skyldigheter. Det måste därför å andra sidan kunna ställas höga krav också på att länsstyrelserna faktiskt utövar sin tillsynsvägledande roll genom råd, information, samordning etc.
- Att mot bakgrund av föregående, det i tillsynsförordningen införs en bestämmelse som ställer krav också på att länsstyrelserna ska ha tillräckligt med resurser och kompetens för att kunna utöva sin tillsynsvägledande roll. Möjligheten till råd och stöd måste vara en rättighet för de operativa tillsynsmyndigheterna som skall kunna utkrävas. Genom att göra både rättigheter och skyldigheter ömsesidiga torde det vara lättare att få gehör för att skyldigheter införs.
- Att länsstyrelserna ges befogenhet att vitesförelägga en kommun som inte bedriver tillsynen på det sett som avsetts, samt
- Att lagstiftaren överväger möjligheten att införa en regel som ger länsstyrelserna befogenhet att tvångsvis överta också sådan tillsyn som inte är överlåten.
- Att länsstyrelsernas skyldighet att själva vara aktiva understryks.
- Att ha ofta återkommande besök av länsstyrelserna på varje kommunal tillsynsmyndighet, kanske varje år.

⁷⁹ Naturvårdsverkets rapport 5209 s. 5.

⁸⁰ Naturvårdsverket rapport 5209 s. 23.

Vissa avslutande kommentarer

Inledningsvis ställdes frågan om de tillsynsvägledande myndigheterna genom miljöbalksreformen ökat sitt stöd till kommunerna och om de fått några rättsliga medel för att realisera denna uppgift. Att de inte fått några ökade möjligheter till rent rättsliga ingripanden mot den trilskande kommunen har denna rapport visat, och att det fortfarande saknas en del vad avser råd och stöd till kommunerna framkommer i den av Anna-Karin Lindberg utförda inventeringen av olika tillsynsmetoder.⁸¹ Rapporten går inte explicit in på tillsynsvägledningens roll, vilket är lite förvånande när hela rapporten genomsyras av en efterfrågan av vägledning för de operativa tillsynsmyndigheterna. En intressant slutsats som måste dras av denna rapport är att det inte finns någon enhetlig syn på hur tillsyn skall bedrivas, och knappast någon egentlig diskussion om tillsynsmetodik heller. Jag menar att många av de svar som de intervjuade inspektörerna ger bygger på att det inte finns någon tillsynsvägledning att tala om. Det är ju just behovet av enhetlighet och samordning som ligger bakom tillsynsvägledningen. I rapportens slutsatser och kommentarer sägs bl.a. att:⁸² *"Systematiska metoder för utvärdering och uppföljning är något som kommuner och länsstyrelser i allmänhet saknar men önskar."* På annat ställe sägs att *"Tillsammans med kommunerna i det egna länet deltar eller driver länsstyrelserna tillsynskampanjer. Dock har åtta av de tillfrågade länsstyrelserna svarat att kampanjarbete för närvarande sker oregelbundet eller mycket sällan, och orsakerna till det anges vara resursbrist och att man i första hand måste arbeta med inkommande ärenden."*⁸³ Att länsstyrelserna inte själva tar så mycket initiativ till tillsynskampanjer framgår av följande uttalande: *"Av dem som inte själva hinner med tillsynskampanjer är det ganska många som brukar delta i de som kommunerna driver, då i rollen som tillsynsvägledande, rådgivande eller liknande."*⁸⁴ Av rapporten framkommer också att många kommuner och länsstyrelser använder sig av checklistor och andra mallar inför tillsynsbesök, men att det är mallar som man själv tagit fram på den egna myndigheten. Också länsstyrelserna efterlyser klar vägledning, och ibland får man intrycket av denna rapport att det är den blinde som skall vägleda den döve. Fast riktigt så illa är det väl inte?

Skall man våga dra några slutsatser av dessa korta utdrag ur denna rapport så kan det vara att man på länsstyrelserna inte hinner med tillsynsvägledningen eftersom den egna ärendehantering (av resursbrist) ofta sätts i första rummet. Och i brist på tvingande regler om tillsynsvägledningens utförande och omfattning, så kan man möjligen säga att det är en korrekt prioritering mot bakgrund av förvaltningslagens krav på snabb och effektiv ärendehantering. Men den hjälp som kommunerna behöver för att kunna uppfylla samma bestämmelser - som dessutom talar om rättssäker hantering - den hinner man inte ge. Då är det väl tur att man kan överklaga den kommunala nämndens beslut till länsstyrelsen, men det var väl inte den typen av tillsynsvägledning som avsågs med miljöbalksreformen!?

Yttersta handlar det om att verksamhetsutövarna under balken, d.v.s. de som i sluttampen utsätts för tillsynen, skall kunna förvänta sig en tillsyn som bygger på förutsebarhet, opartiskhet och allas likhet inför lagen oavsett i vilken av landets 290 kommuner man råkar vara etablerad. Det handlar också om att ekosystemet i alla dessa kommuner skall kunna tillförsäkras samma skydd. God tillsynsvägledning är förmodligen en nödvändig om än inte tillräcklig förutsättning för att dessa krav skall kunna uppfyllas.

⁸¹Naturvårdsverket Rapport 5363.

⁸² Naturvårdsverket Rapport 5363 s.39.

⁸³ Naturvårdsverket Rapport 5363 s. 17.

⁸⁴ S. 17.

Referenser

Litteratur och offentligt tryck

- Bengtsson m.fl. Miljöbalken, en kommentar. Norstedts blå bibliotek.
- Björkman, Ulla. Det offentliga regelsystemet - en kortfattad översikt över det rättsliga systemet. Underlagsrapport FOA 14, D 10173 Nov. 1993.
- Christensen, Jonas. Goda förutsättningar för tillsyn? Artikel i Vänboken till Staffan Westerlund Fågelperspektiv på rättsordningen, Iustus förlag 2002.
- Ds 1998:22, Tillsyn enligt miljöbalken. Rapport från arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning
- Ds 2000:67, Att granska sig själv. ESO rapport.
- Ds 2004:11, Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn.
- Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken. Uppföljning och utvärdering. Naturvårdsverket rapport 5209, juni 2002..
- Hellners, Tryggve och Malmquist; Bo. Förvaltningslagen med kommentar. Norstedts juridik 2003.
- Holmberg/Stjernquist Vår författning. Norstedts juridik, elfte upplagan 1998.
- Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell". Bakgrundsrapport till Ansvarsutredningen Fi 2003:02.
- Ingvar Paulsson och Curt Riberdahl: Den kommunala självstyrelsen och lagen. Kommentus förlag 1991.
- Lindberg, Anna-Karin. Metoder i kommunal och regional tillsyn, en inventering. Rapport 5363, mars 2004. På uppdrag av Naturvårdsverket och tillsyns- och föreskriftsrådet.
- Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring. Riksrevisionsverket rapport RRV 1997:47.
- Naturvårdsverket tillsynsvägledning - fallet PCB i fogmassor. Riksrevisionsverket rapport RRV 2003:3.
- Naturvårdsverkets yttrande till Samhällsbyggnadsförvaltningen i Hörby kommun, daterat 2004-02-06. Dnr 719-6096-03 Rt.
- Nilssons, Annika. Rättsäkerheten och miljöhänsyn, Santérus förlag 2002.
- Operativ tillsyn, Naturvårdsverkets handbok 2001:4.
- Regeringens proposition 1997/98:45 Miljöbalk.
- Regeringens regleringsbrev 29, Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Länsstyrelserna m.m. beslutad 2003-12-18. Finansdepartementet.
- Regeringens regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende länsstyrelserna. Fi1999/44669. Finansdepartementet.
- Setterlid, Rickard. Offentlig tillsyn enligt miljöbalken. Norstedts juridik 2000
- SOU 1993:19, Kommunerna och miljöarbetet, betänkande av Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (KLIV).
- SOU 1996:103, Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
- SOU 1998:61, Livsmedelstillsyn i Sverige.

- SOU 2002:14, Statlig tillsyn, Granskning på medborgarnas uppdrag.
- SOU 2003:123, Utvecklingskraft för en hållbar välvärd (Ansvarsutredningen).
- Svensk ordbok, ESSELTE ordbok 1990.
- Svenska akademiens ordlista över svenska språket. Norstedts ordbok 1998.

Rättsfall m.m.

- Miljödomstolen i Växjö, mål M 266-02, 2002-09-12 (Länsstyrelsen i Kronobergs län beslut 2002-06-05).
- Miljööverdomstolen mål M 65, 2004-02-05 (Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslut 2003-03-18).
- (Miljödomstolen i Växjö dom M 3081-03, 2003-09-26 (Länsstyrelsen i Östergötlands län beslut 2003-06-18).
- Länsrätten i Skåne län i mål 10950-03, 2004-06-24.
- Naturvårdsverkets yttrande till Samhällsbyggnadsförvaltningen i Hörby kommun, daterat 2004-02-06. Dnr 719-6096-03 Rt. (I målet ovan.)