



Svensk miljötillsyn 2002



Sveriges erfarenheter av arbete med rekommendationen om införande av minimikriterier för miljötillsyn. Rapportering enligt rekommendationens punkt VIII.

Svensk miljötillsyn 2002

Sveriges erfarenheter av arbete med rekommendationen om införande av minimikriterier för miljötillsyn. Rapportering enligt rekommendationens punkt VIII.

Denna rapport har tagits fram av Naturvårdsverket i samråd med Räddningsverket. Ansvariga på Naturvårdsverket har varit Anne Wynne, Mikael Wulff och Inga Birgitta Larsson samt på Räddningsverket Lena Tellvik. I arbetet har även Svenska Kommunförbundet samt representanter från länsstyrelsen i Stockholms län respektive Flen och Västerås kommuner medverkat. Skribent har varit Jan Lothigius, KB Scribimus.

BESTÄLLNINGAR

Ordertelefon: 08-505 933 40
Orderfax: 08-505 933 99
E-post: natur@cm.se
Postadress: CM-Gruppen
Box 110 93
161 11 Bromma
Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

NATURVÅRDSVERKET

Tel: 08-698 10 00 (växel)
E-post: upplysningar@naturvardsverket.se
Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

ISBN 91-620-5274-8

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2003

Tryck: CM Digitaltryck AB
Textbearbetning: Jan Lothigius, KB Scribimus
Omslagsbild: M-real Wifsta pappersbruk i Timrå
Foto: Kontrast Foto

Förord

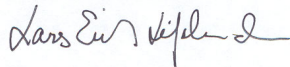
Naturvårdsverket rapporterar här om svensk miljötillsyn enligt punkt VIII i Europaparlamentets och Rådets rekommendation om minimikriterier för miljötillsyn (2001/331/EG). Naturvårdsverket redovisar samtidigt sin syn på rekommendationen, vilket lämnas till kommissionen som ett underlag inför den översyn och utveckling av rekommendationen som kommissionen enligt punkt IX.1 bör utföra.

Rapporten har upprättats av Naturvårdsverket i samråd med Räddningsverket. I rapporten beskrivs tillsyn över tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken inklusive verksamheter på den högre kravnivån i Sevesolagen.

Rapporten är strukturerad i följande avsnitt:

1. Sammanfattande bedömning
2. Synpunkter på rapportering av miljötillsyn
3. Redovisning av huvuddragen i svensk miljötillsyn
4. Metodik för rapportering
5. Detaljerade redovisning enligt punkt VIII i rekommendationen
6. Begrepp och ordförklaringar

Stockholm och Karlstad den 22 april 2003



Lars-Erik Liljelund
Generaldirektör
Naturvårdsverket



Lars Hedström
stf Generaldirektör
Räddningsverket

1. Sammanfattande bedömning

Svensk miljötillsyn uppfyller i allt väsentligt rekommendationens minimikriterier.

Naturvårdsverket och Räddningsverket har valt att rapportera om svensk miljötillsyn enligt rekommendationens punkt VIII. Sverige tog aktiv del i att utforma rekommendationen och vi vill ta vårt ansvar för uppföljningen. Sverige har en väl utvecklad tillsyn, med en snart trettiofemårig historia och vi vill göra våra erfarenheter tillgängliga för unionen.

Vi finner det därför angeläget att framföra våra synpunkter inför den översyn och utveckling av rekommendationen som kommissionen bör göra enligt punkt IX i rekommendationen. Synpunkterna gäller framför allt rapporteringens inriktning och framförs i avsnitt 2.

Summering av kvantitativ rapportering

Samtliga femton EG-direktiv som har listats av kommissionen såsom tillämpliga för rekommendationen har i Sverige genomförts i miljöbalken (1998:808) och lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen). Dessa båda lagar har gemensamma bestämmelser om tillstånd men separata bestämmelser om tillsyn. Tillståndsplikten i Sverige omfattar dock betydligt fler verksamheter än de som faller under de aktuella EG-rättsakterna. Sveriges genomförande av rekommendationen har bland annat skett genom förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (tillsynsförordningen).

Sverige förfogar över personella resurser för miljötillsyn motsvarande minst 1 250 heltidsarbetande handläggare. Dessa ägnar en femtedel av sin arbetsinsats åt tillsyn av tillståndspliktiga verksamheter.

Svensk miljötillsyn planeras och genomförs på regional och lokal nivå, med några undantag där tillsynen är nationellt organiserad. Planering och inriktning av tillsynen styrs i allt högre grad utifrån de av riksdagen antagna nationella miljö kvalitetsmålen och inriktas i än högre grad mot bästa miljönytta. Avgörande är också i vilken mån verksamhetsutövare tar eget ansvar för verksamhetens påverkan på hälsa och miljö. Tillsynsinsatserna blir alltmer differentierade. Det pågår en utveckling mot styrning efter mål och behov.

Tillsynen av tillståndspliktig verksamhet är omfattande. År 2002 gjordes tillsynsbesök vid cirka 3 700 av de totalt 5 500 tillståndspliktiga verksamheterna i landet. Av dessa utgör 133 tillståndspliktiga Seveso-anläggningar varav 82 besöktes.

Verksamhetsutövarnas lagefterlevnad bedöms vara god. Vissa avvikelser förekommer, men genom tillsynens försorg rättas dessa till, mestadels efter påpekanden och i andra fall som resultat av att tillsynsmyndigheten tillgriper de sanktioner som de har till sitt förfogande.

År 2002 utfärdade tillsynsmyndigheterna omkring 750 förelägganden och 135 miljö-sanktionsavgifter för tillståndspliktig verksamhet. Myndigheterna anmälde 260 fall av misstänkta brott mot miljöbalken (som utreds av polis och åklagare).

Våra synpunkter

Vi ifrågasätter en tvingande och återkommande rapportering om allmän miljötillsyn som rekommendationen uttrycker i punkt VIII.

Vi förstår att ambitionen med rapporteringen är att den ska ge en bild av miljötillsynen i unionens medlemsländer och vilken kvalitet den har. Vi ifrågasätter dock värdet av att så omfattande och detaljerade kvantitativa uppgifter efterfrågas, eftersom de inte i sig säger så mycket om kvaliteten i ett lands miljötillsyn. För att beskriva tillsynens bidrag till lagefterlevnad och uppfyllelse av nationella miljö kvalitetsmål menar vi att det även krävs andra metoder och mått.

För Sveriges del gäller också att miljötillsynen är starkt decentraliserad och utförs av ett stort antal myndigheter – mycket av ansvaret för tillsynen ligger på de politiskt självständiga kommunerna. Det har inneburit betydande insatser att få fram efterfrågade uppgifter. Om en likartad rapportering skulle krävas vid återkommande tillfällen, skulle det kräva stora arbetsinsatser från tillsynspersonal. Vi anser inte att värdet av rapporteringen svarar mot de arbetsinsatser den kräver.

Miljötillsyn är en integrerad del av det svenska miljöarbetet och dess lagtillämpning som i sin tur syftar till att förverkliga en hållbar utveckling i enlighet med Amsterdamfördraget. Miljöarbetet och därmed miljötillsynen berör främst ekologiska och hälsomässiga aspekter av hållbar utveckling.

De svenska erfarenheterna är att miljötillsynen fortlöpande behöver förändras i fråga om metoder och inriktning för att behålla och utveckla sin effektivitet. I Sverige inriktas exempelvis tillsynen alltmer mot sådana företeelser som är av särskild vikt för att de av riksdagen antagna nationella miljö kvalitetsmålen ska uppnås. Utvecklingen går också mot ökad differentiering av tillsynen utifrån hur väl verksamhetsutövare uppfyller sitt lagstiftade ansvar att utöva egenkontroll och verka för minsta miljöpåverkan och effektiv användning av resurser. Tillsynen riktas mot utvalda objekt och utförs på ett sådant sätt att den ger störst effekt vad gäller att förbättra miljösituationen. Vidare utvecklas tillsynen utifrån en helhetssyn på verksamheter där inte bara utsläpp i produktionsprocesser intresserar utan där även energiförsörjning, transporter, råvaruförbrukning och produkternas miljöpåverkan under deras hela livscykel uppmärksammas.

Om rekommendationens kriterier utvecklas vidare till ett direktiv är det därför angeläget att detta utformas så att det främjar en dynamisk utveckling av tillsynen till gagn för en fortsatt god utveckling av medlemsstaternas miljöarbete.

Det är vår uppfattning att en funktionell miljötillsyn i första hand bör formars utifrån respektive lands rättsliga och administrativa traditioner, snarare än genom central detaljstyrning. Det ger bäst förutsättning för effektiv miljötillsyn. Minimikriterierna bör utgöra en bas för tillsynsarbetet i medlemsländerna, men en alltför detaljerad styrning av tillsynens olika moment och utförande kan också låsa miljötillsynen i förlegade och ineffektiva mönster. Det svenska exemplet visar att miljötillsyn är och bör vara under ständig utveckling och att dess inriktning, medel och innehåll i första hand bör styras av rådande förhållanden, vunna erfarenheter och satta miljömål i respektive medlemsland.

Summary of evaluations

In all essentials, environmental inspection and enforcement in Sweden meet the minimum criteria for environmental inspections set out in the recommendation. The Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Rescue Services Agency have elected to report on environmental inspections in Sweden in accordance with point VIII in the recommendation. Sweden took an active part in drawing up the recommendation and wants to share the responsibility for the follow-up. Sweden has developed a functioning system of environmental inspection and enforcement, going back almost 35 years and we would like to share our experiences with other Member States.

We therefore find it important to put forward our views before the review and development of the recommendation that the Commission should carry out according to point IX of the recommendation. Our comments mainly refer to the content of reporting and are set out in Section 2.

Summary of quantitative reporting

All fifteen EC-Directives listed by the Commission as applicable to the recommendation have been amalgamated in the Environmental Code (1998:808) and the Act (1999:381) on Measures to Prevent and Limit the Consequences of Major-accidents (the Seveso Act). These have common rules on permitting, but separate rules on inspections. Permit requirements in Sweden, however, also apply to a great number of activities not covered under current EU legislation. Sweden's implementation of the recommendation has been done through, among others, the Ordinance (1998:900) on Inspection and Enforcement according to the Environmental Code.

Sweden has personnel resource for environmental inspections, equalling more than 1,250 full-time officials. They spend one-fifth of their working time on inspection and enforcement activities for which permits are required.

Swedish environmental inspection and enforcement is planned and carried out at regional and local level, with a few exceptions of inspections organised at national level. The planning and focus of inspections is increasingly governed by the environmental quality objectives adopted by the Swedish Parliament and to a greater extent geared towards environmental benefit. A determining factor is also the extent to which the operator assumes own responsibility for the installation's impact on health and environment. Inspection initiatives are becoming more and more differentiated. There is a move towards management by objectives and requirements.

Inspection and enforcement of controlled installations is extensive. In 2002, around 3,700 of the country's 5,500 installations for which permits are required were inspected. This includes 133 controlled Seveso installations, of which 82 were inspected.

Compliance among operators is judged as good. There are a few exceptions, which have been rectified after inspection, mainly through comments and in some cases as a result of the inspection authorities using sanctions available to them.

In 2002, inspection and enforcement authorities issued around 750 injunctions and 135 environmental sanction fees for controlled installations. The authorities reported 260

cases of suspected offences against the Environmental Code (under investigation by police and prosecutors).

Our views

We question a mandatory and recurrent reporting on environmental inspection activities in general as stated in point VIII of the recommendation.

We realise that the aim of the reporting is to provide a picture of the nature and quality of environmental inspection in Member States. We do, however, question the value of requesting such extensive and detailed quantitative information, since this does not actually tell us much about the quality of environmental inspection in a country. We believe that there is also a need for other methods and measurements in order to describe how environmental inspections contribute to law enforcement and the achievement of national environmental quality objectives.

For Sweden's part, we have a situation whereby environmental inspection and enforcement is highly decentralised and carried out by a large number of authorities – a large proportion of responsibility rests with the autonomous municipalities. This has meant considerable efforts in obtaining the information requested. Similar requests for reporting in the future would put great demands on the inspectors. We do not believe that the value of reporting corresponds to the work input that is required.

Environmental inspection and enforcement forms an integrated part of Swedish environmental protection activities together with the application of law, which in turn aims to achieve a sustainable development in accordance with the Amsterdam Treaty. Environmental protection activities, including environmental inspections, are mainly linked to the ecological and health aspects of sustainable development.

Sweden's experience is that the methods and focus for environmental inspection need to be continuously developed in order to maintain and improve efficiency. In Sweden, for example, inspection and enforcement is increasingly directed towards operations that are of importance for achieving the national environmental quality objectives adopted by the Swedish Parliament. There is also a development towards increased differentiation of inspections based on how well the operator fulfils his legal responsibility of self-monitoring and strives for least possible environmental impact and efficient use of resources. Inspections are directed towards selected installations and are carried out so as to give the highest possible improvement to the environmental situation. Furthermore, inspections are increasingly based on a holistic view of installations, where not only emissions from the production process are of interest, but where energy supply, transport, the use of raw materials and the product's impact on the environment during the entire eco-cycle are also considered.

Therefore, should the criteria set out in the recommendation be further developed and result in a proposal for a directive, it is important that this is designed to promote a dynamic development of inspections to benefit a continuous positive development of environmental protection activities by Member States.

It is our belief that a functional system of environmental inspection should be based primarily on each Member State's legislative and administrative traditions, rather than centralised detail control. This would offer the best conditions for an efficient system of environmental inspections. The minimum criteria should provide a common basis for the

performance of environmental inspection tasks within the Member States, but exaggerated control of the various stages and implementation of inspection tasks could lock the system of inspection in an outdated and inefficient pattern. The Swedish example serves to illustrate that environmental inspection and enforcement is and should be under continuous development and that its focus, means and content should principally be governed by the prevailing situation, gained experience, and national environmental objectives in each Member State.

2. Synpunkter på rapportering av miljötillsyn

Rapporteringen enligt rekommendations anvisningar under punkt VIII har varit betungande för de operativa tillsynsmyndigheterna. Naturvårdsverket och Räddningsverket ifrågasätter därför syftet med en så detaljerad redovisning som den som nu har genomförts.

Hur mäta tillsynens kvalitet?

Svenska tillsynsmyndigheter har tidigare mätt sina prestationer i antal inspektionsbesök. Det var ett mått som var praktiskt att tillämpa. Kvantitativa uppgifter har dock visat sig vara svåra att tolka och värdera, varför vi numera anser att denna typ av uppföljning i sig inte är tillräcklig för att bedöma hur väl tillsynen uppfyller sin funktion.

Tillsynen ska säkerställa lagstiftningens syfte, det vill säga att den ska främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö eller förebygga allvarliga kemikalieolyckor. Det slutliga måttet på tillsynens kvalitet och framgång är alltså en positiv utveckling i miljön.

Mycket kan naturligtvis invändas mot ett sådant mått; exempelvis att det mäter mycket annat miljöarbete än tillsynen och att det tar lång tid för åtgärder att ge (mätbara) resultat.

En utmaning för svensk miljötillsyn är att finna vägar för att utvärdera tillsynens kvalitet i ett läge där avbockning av gjorda besök anses ointressant och mätning av verkliga tillstånd i miljön inte ger någon praktisk vägledning. Vi tror att svaret på utmaningen är att vägledande respektive operativa tillsynsmyndigheter utsätter tillsynsverksamheten för återkommande utvärderingar där måloppfyllelse och effektivitet värderas i huvudsak i kvalitativa termer och där erfarenheter kommer verksamheten och hela myndighetskollektivet till del.

Utifrån ovanstående resonemang känns rekommendationens försök att beskriva tillsynens effektivitet i kvantitativa mått som mindre meningsfullt eftersom det endast ger en del av bilden men inte säger mycket om kvaliteten i tillsynsverksamheten.

Svårtolkade uppgifter

Vad är ”många” och vad är ”få” åtalsanmälningar eller förelägganden när tillsynen också är förebyggande till sin karaktär? Betyder stort antal miljöstraffavgifter att tillsynsmyndigheten är särdeles effektiv, eller att verksamhetsutövarna är nonchalanta? Går det att på ett rimligt sätt jämföra data om åtgärder från olika länder och dra slutsatser av jämförelsen? Frågorna visar hur svårt det är att omsätta dessa data i en kvalitativ analys av miljötillsynen. Men om inte dessa data kan säga något om tillsynens kvalitet är det svårt att motivera insamlandet av dem, i synnerhet som det kräver mycket arbete och att det därmed tas resurser från själva tillsynsarbetet.

Svensk tillsyn omfattar all verksamhet med miljöpåverkan, och inte bara de tillståndspliktiga verksamheter som är föremål för denna rapportering. Detta gör att uppgiften om

antal förelägganden är mycket arbetskrävande att få fram, eftersom den är en delmängd av ett större antal förelägganden som myndigheterna gör.

Kvantitativa rapporteringar upplevs som betungande av tillsynsmyndigheterna. Om denna rapportering skulle ha baserats på uppgifter från landets samtliga 312 operativa tillsynsmyndigheter skulle det ha krävt en mycket omfattande arbetsinsats. Detta bör lämpligen tas i beräkning när värdet av rapporteringen bedöms.

3. Huvuddragen i svensk miljötillsyn

Detta avsnitt redovisar det sammanhang i form av lagar, förordningar, miljöpolitisk inriktning, aktörer och traditioner som har format svensk miljötillsyn av idag.

Styrande miljölagstiftning

Samtliga femton EG-direktiv som föreskriver tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet har genomförts i två svenska lagar (med förordningar) – miljöbalken (1998:808) som sedan 1 januari 1999 samlar merparten av all miljörelevant lagstiftning och lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen). Införandet av direktiven rapporterades av Sverige år 2002 i den första avrapporteringen till EU-kommissionen om rekommendationen om minimikriterier för miljötillsyn. Tillståndsplikten för samtliga femton direktiv prövas enligt miljöbalkens bestämmelser. I samband med att Sevesolagen trädde ikraft den 1 juli 1999 infördes därför en särskild bilaga i miljöbalkens förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd enligt vilken de verksamheter som omfattas av den högre kravnivån i Sevesolagen också är tillståndspliktiga i miljöbalken. När det gäller tillsynen finns separata tillsynsbestämmelser i miljöbalken respektive i Sevesolagen.

Sveriges genomförande av rekommendationen har bland annat skett genom förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (tillsynsförordningen). Dess 7 § anger kraven på tillsynsmyndigheterna. De ska avsätta tillräckligt med resurser för att klara tillsynsbehovet och ha personal med tillräcklig kompetens. Vidare ska de ha uppdaterade utredningar om tillsynsbehovet, föra register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn (där återkommande kan betyda flera gånger per år eller upp till vart femte år), upprätta en plan för tillsynen och regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten för att dra lärdomar för framtiden.

För de delar av rekommendationen som genomförts genom Sevesolagen finns särskilda tillsynsbestämmelser. Dessa anger bland annat de operativa tillsynsmyndigheternas skyldighet att systematiskt planera sin tillsyn genom skriftliga tillsynsprogram. Vidare anges att tillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken.

I förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd regleras A-, B- och C-verksamheter. A-verksamheter kräver tillstånd från miljödomstol och B-verksamheter tillstånd från länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. C-verksamheter kräver anmälan till kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd. Dessutom är alla verksamheter som hanterar farliga ämnen enligt Sevesoförordningens (1999:382) högre kravnivå tillståndspliktiga. Dessa typer av verksamheter är föremål för tillsyn. Även andra miljöfarliga verksamheter omfattas av miljöbalkens krav på tillsyn, utan att vara vare sig tillstånds- eller anmälningspliktiga.

Aktörer

Svensk miljötillsyn styrs av lagar och förordningar som antas på nationell nivå; av riksdag och regering. Ett flertal centrala myndigheter har ansvar för tillsynsvägledning inom miljöbalkens område, och Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar. Räddningsverket är central tillsynsmyndighet för tillsynen enligt Sevesolagen.

Operativ tillsyn för båda lagstiftningarna utövas på regional nivå av de 21 länsstyrelserna som är underställda regeringen. För miljöbalken utövas tillsyn dessutom på lokal nivå av 290 kommuner. Kommunerna är politiskt självständiga från regeringen, men har en lagstadgad skyldighet att utöva miljötillsyn i enlighet med det nationella regelverket.

Den operativa miljötillsynen av militär verksamhet utförs av Generalläkaren som verkar nationellt.

Länsstyrelser har ansvaret för tillsyn av så kallade miljöfarliga A- och B-verksamheter och Seveso-anläggningar som kräver tillstånd för drift, medan kommuner ansvarar för tillsyn av all annan miljöfarlig verksamhet. Efter ansökan kan kommuner vidare överta delar av eller hela länsstyrelsens tillsynsansvar vilket cirka 80 procent av kommunerna har gjort.

Vägledning

På miljöbalkens område får de operativa tillsynsmyndigheterna vägledning i sitt arbete från myndigheter med särskilt vägledningsansvar. På nationell nivå är det Naturvårdsverket, som i huvudsak riktar sin vägledning mot länsstyrelserna och på regional nivå är det länsstyrelserna som vägleder kommunerna. På Sevesolagens område vägleder och samordnar Räddningsverket länsstyrelsernas operativa tillsynsinsatser.

Tillsynsvägledningen ska ge stöd och råd till operativa tillsynsmyndigheter, samordna verksamheten och följa upp och utvärdera tillsynen. Vägledningen har en viktig funktion i att verka för likartad rättstillämpning vid landets fler än 300 operativa tillsynsmyndigheter.

Alla myndigheter med vägledningsansvar samverkar dessutom i Tillsyns- och föreskriftsrådet som har till uppgift att utveckla verksamheten.

Utvärderingar

Både länsstyrelser, Naturvårdsverket och Räddningsverket gör utvärderingar av tillsynen, som syftar till djupare förståelse för hur tillsynen utförs, vilken effekt den har och vilka problem den möter. Utvärderingarna syftar till att stötta och utveckla den operativa tillsynen och ligger till grund för den fortsatta tillsynsvägledningen. Dessutom har varje myndighet ett ansvar att utvärdera den egna operativa tillsynen.

Miljöbalken och miljö kvalitetsmålen

Från 1999 samlas huvuddelen av svensk miljölagstiftning i en enda lag – miljöbalken – som i mycket har ändrat förutsättningarna för svensk miljötillsyn. Miljöbalken, som ersatte femton tidigare lagar, flyttar fram positionerna för miljöarbetet på flera sätt.

Det grundläggande syftet med miljöbalken är att den ska bidra till en hållbar samhällsutveckling genom att styra utvecklingen mot god hälsa, bra miljö och uthålligt nyttjande av resurser, skydd av natur- och kulturområden och av biologisk mångfald.

Miljöbalken omfattar många företeelser och verksamheter. Den innehåller regler för skydd av naturområden och växt- och djurarter. Vidare omfattar den miljöfarlig verksamhet, hälsoskydd, förorenade områden, vattenverksamhet, täktverksamhet, jordbruk, vilt-hägn, genteknik, hantering av kemikalier och biotekniska organismer samt bestämmelser om producentansvar och den kommunala renhållningsskyldigheten.

Ett annat viktigt instrument i svensk miljöpolitik är de femton miljö kvalitetsmål som riksdagen har antagit som långsiktigt riktmärke för svensk miljöpolitik. Målen anger det tillstånd i den svenska miljön som är nödvändigt för hållbar utveckling. Målen är formulerade så att de flesta miljöproblem ska vara lösta inom en generation. För vissa mål, som begränsning av växthuseffekten, ges dock längre tid för uppfyllelse.

Miljö kvalitetsmålen syftar till att

- främja människors hälsa
- värna den biologiska mångfalden och naturmiljön
- ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena
- bevara ekosystemets långsiktiga produktionsförmåga
- trygga en god hushållning med naturresurserna.

Sedan de långsiktiga miljö kvalitetsmålen antogs av riksdagen har de brutits ned till större detaljeringsgrad och det har antagits delmål på kort och medellång sikt, som är tänkta som mer operationella mål för miljöarbetet. För närvarande pågår ett arbete med att bryta ned målen till regionala och lokala miljö kvalitetsmål, som kommer att få stor betydelse för arbetet med miljötillsyn.

Miljöbalkens fundament

I miljöbalkens portalparagraf (1 kap 1 §) beskrivs balkens syfte på följande sätt:

”att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.”

Ansvar och krav på hänsyn har stor betydelse för utformning av regelverket för tillsyn och för tillsynens genomförande. Detta utvecklas i de så kallade hänsynsreglerna som vi belyser nedan.

Hänsynsreglerna

Miljöbalken lägger ansvaret för att minimera påverkan på människors hälsa och på miljön på var och en som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Det innebär att allt och alla, från de största tillverkningsföretagen till enskilda personer har ett ansvar för miljöeffekterna som deras handlingar leder till. Ansvaret finns där oberoende av om det gäller en tillståndspliktig verksamhet eller ej.

Eftersom tillsynen är ägnad att se till att miljöbalkens bestämmelser efterlevs, så omfattas i princip all verksamhet och alla åtgärder som kan tänkas skada miljö eller människors hälsa av tillsynen. De tillståndspliktiga verksamheterna är få till antalet, jämfört med alla tillsynsobjekt.

I hänsynsreglerna specificeras vad ansvaret till skydd för människors hälsa och miljön omfattar och hur det ska utövas. De viktigaste punkterna är att var och en är skyldig

- att skaffa sig den kunskap som behövs
- att utföra de skyddsåtgärder och vidta de försiktighetsmått som behövs
- att vid yrkesmässig verksamhet använda bästa möjliga teknik
- att välja en plats som ger minsta intrång och olägenhet
- att hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheter till återanvändning och återvinning samt i första hand nyttja förnybara energikällor
- att välja sådana (kemiska) produkter som ger minst risk för skada (produktval).

Omvänd bevisföring

Hänsynsreglerna anger dessutom att den som utövar verksamheten är skyldig att visa hur dessa regler uppfylls. Det kravet har central betydelse för tillsynen eftersom det vänder bevisbördan i tillsynsärenden. Vid tillsyn ska den som driver den tillståndspliktiga verksamheten kunna redogöra för hur man på olika sätt tar hänsyn till omgivningen. En väl genomförd egenkontroll gör detta möjligt.

Miljöbalken stöder också principen om att förorenaren betalar.

Tillsyn enligt miljöbalken

”Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.”

Så enkelt formulerar miljöbalken tillsynens uppgift. Lagg märke till att uppgiften på intet sätt begränsar sig till tillståndspliktig verksamhet. Miljöbalkens definition av vad som är föremål för tillsyn är mycket bred och är en logisk följd av hänsynsreglernas bredd.

Balken lägger ansvar på alla som på något sätt påverkar miljön eller människors hälsa och tillsynen ska säkerställa balkens efterlevnad.

I regeringens proposition om miljöbalken understryks vikten av att tillsynen utvecklas på ett sådant sätt att balkens syften uppnås. Regeringen uttalade att tillsynen behövde samordnas och skärpas och att tillsynsmyndigheterna måste ”med kraft verka för att straff utdöms vid överträdelser”. Regeringen skrev också att ”Tillsynen utgör en avgörande länk i kedjan mål, hänsyn, tillstånd, tillsyn, omprövning, överträdelse, straff.” Tillsynsmyndigheternas roll är att verka både förebyggande och kontrollerande i syfte att balken efterlevs.

Miljöbalken och tillkomsten av miljö kvalitetsmålen har ändrat kraven på och förutsättningarna för svensk miljö tillsyn och vid landets tillsynsmyndigheter pågår en anpassning till det nya genom att nya arbetsformer och metoder utvecklas och behovet av förändrad kompetens identifieras och tillfredställs. Nedan beskrivs huvuddragen i denna förändring.

Egenkontroll

Den som driver en verksamhet som omfattas av miljöbalken är skyldig att bedriva ”egenkontroll” av den egna verksamheten i syfte att uppfylla miljöbalkens krav och eventuella tillståndskrav. Egenkontrollen ska vara förebyggande och omfatta den organisation, de rutiner, mätningar, åtgärder och liknande som krävs för att uppfylla lagkraven. Den kan liknas vid ett miljöledningssystem fokuserat på lagefterlevnad och information till myndigheterna.

Egenkontrollens omfattning och inriktning varierar naturligtvis med vilken sorts verksamhet som bedrivs och hur omfattanden den är. Spännvidden är stor. Viktigt är att verksamhetsutövaren i sin egenkontroll utgår från de allmänna hänsynsreglerna.

Kraven på egenkontrollen anges i miljöbalkens 26 kap 19 § och förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll samt i föreskrifter om mätningar. Genom egenkontrollen får tillsynsmyndigheterna tillgång till ett omfattande underlag från verksamhetsutövarna.

Systemtillsyn visavi detaljtillsyn

Egenkontrollen har stor betydelse för hur miljö tillsynen planeras och utförs. Om egenkontrollen utförs systematiskt, med hög ambition och av personal med hög kompetens och om den är sanktionerad av företagsledningen, då kan tillsynen vara stickprovsmässigt inriktad på detaljer. Man talar om detaljtillsyn. Om egenkontrollen däremot brister på ena eller andra sättet, måste miljö tillsynen både riktas mot detaljer och drivas med målet att företaget (eller motsvarande) ska utvecklas mot bättre systematisk egenkontroll. Detta är systemtillsyn.

Differentierad tillsyn

Svensk miljö tillsyn är under utveckling mot en differentiering av insatserna för att öka tillsynsarbetets miljönytta och att frigöra resurser för planerad tillsyn. För att kunna planera och utföra tillsynen efter denna princip tar tillsynsmyndigheten hänsyn till flera olika faktorer:

- Hur stor är inverkan av den aktuella verksamheten på miljökvalitetsmålen?
- Hur framgångsrikt har det aktuella företaget visat sig vara i att utöva den lagstadgade egenkontrollen? Har företaget visat klen förmåga och vilja att sköta egenkontrollen behövs mer tillsyn och krav bör ställas så att företaget tar sitt miljöansvar genom förbättrad egenkontroll.

Egenkontroll inget nytt

Det har funnits inslag av egenkontroll i svensk miljötillsyn under lång tid, även om den genom miljöbalken blivit tydligare formulerad och fått bredare tillämpning. Verksamheter med tillståndsplikt har, så länge det funnits miljötillsyn, själva ansvarat för mätning och dokumentation av utsläpp till vatten och luft med mera för att visa att man uppfyller sina tillståndsvillkor. Om kontrollen visade att villkor överskreds var de ansvariga för verksamheten skyldiga att dels göra något åt saken och förebygga en upprepning, dels rapportera till tillsynsmyndigheten. Detta gäller alltså.

Rådgivning och information

Miljötillsyn är mer än inspektioner. En viktig uppgift för den operativa tillsynen är också att informera och ge råd till dem som berörs av miljölagstiftningen. Det kan ske i form av kurser, seminarier eller utskick, men också i samband med inspektionsbesök, som med fördel genomförs i dialog mellan inspektör och verksamhetsutövare. Via miljömyndigheternas webbsidor kan verksamhetsutövare finna mycket information, skaffa blanketter osv.

Svensk miljötillsyn under utveckling

I detta avsnitt ges en samlad bild av den förändring som svensk miljötillsyn genomgår. Framställningen fokuserar på särdrag och aktuella utvecklingstendenser och berör endast tillsyn enligt miljöbalken (ej enligt Sevesolagen).

Tradition och dynamik

År 1969 antogs miljöskyddslagen i Sverige och därmed inleddes verksamheten med miljötillsyn. Under åren har omfattande yrkesmässig kompetens byggts upp vid landets myndigheter. Sedan lång tid utbildas miljöinspektörer vid universitet och högskolor. År 1989 överfördes stora delar av tillsynsansvaret på kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder, vilket innebar en kraftig decentralisering av tillsynsverksamheten och ett kraftigt resurstillskott.

Nu utvecklas tillsynsmyndigheternas arbete i nya steg där gamla erfarenheter smälts samman med nya idéer. Nya kriterier för framgång formuleras och tillsynsverksamheten visar upp sig som en dynamisk verksamhet stadd i ständig förändring.

Målstyrd tillsyn

Miljötillsynen ses i Sverige som ett av flera redskap för att styra in utvecklingen i hållbar riktning. Målstyrd tillsyn medför bland annat att man överger ambitionen att besöka alla tillståndspliktiga verksamheter varje år. I stället inriktas tillsynen mot de verksamheter där den gör bäst miljönytta oberoende av om de är tillståndspliktiga eller ej.

Eftersom strävan att nå miljö kvalitetsmålen är ett sätt att närma sig hållbar utveckling ska tillsynen alltså verka för att miljö kvalitetsmålen uppnås. Vad som krävs är en målstyrd tillsyn. Därutöver ska tillsynen naturligtvis säkerställa att lagar efterlevs.

En målstyrd tillsyn utgår från vilka miljö kvalitetsmål som är mest kritiska i exempelvis ett län. Vilka verksamheter är det i sin tur som utgör hot mot ambitionen att uppfylla dessa mål? Den frågan ger svar på åt vilket håll tillsynen ska riktas. I en kommun kan en analys av målen leda till att jordbruket uppmärksammas extra för att man vill få bukt med kväveläckage till vattendrag, medan en kommun i en annan del av landet kan se att man i stället bör fokusera på utsläpp av kolväten.

Naturvårdsverket driver projektet Tillsyn och miljömål i samverkan med centrala, regionala och lokala myndigheter för att utveckla tillsynen mot ökad styrning efter miljö kvalitetsmålen. Projektet inventerar goda exempel och utvecklar nya modeller för planering.

Målstyrd tillsyn bör kunna bli effektiv genom att insatserna riktas mot de områden där problemen är störst. Säkert kommer målstyrning att resultera i helt andra prioriteringar än de vi har vant oss vid under de senaste decennierna, där tillsynen av tillståndspliktig verksamhet har dominerat. Målstyrningen av tillsynen är på väg att genomföras men det är en stor omställning som kommer att pågå under flera år.

Ökad helhetssyn

I takt med att tillsynen ska utvecklas för att uppmärksamma ett brett perspektiv på miljöfrågor, behöver nya arbetssätt utvecklas. Att granska miljö påverkan från en produkts hela livscykel kräver andra metoder än för att kontrollera utsläpp från en fabriks avlopp och skorstenar. Hur en sådan tillsyn utformas är en utmaning som vi nu står inför.

4. Metodik för rapportering

För att på bästa sätt kunna rapportera om svensk miljötillsyn enligt rekommendationens punkt VIII har det varit nödvändigt att tolka ett antal begrepp så att de blir relevanta för svenska förhållanden. Naturvårdsverket har vidare valt att basera rapporten på redovisningar från ett statistiskt urval, snarare än en fullständig rapportering från alla 312 operativa svenska tillsynsmyndigheter. Här behandlas de överväganden som ligger bakom tolkningar och urval. Rapporteringen avser år 2002.

Avgränsning

Rekommendationen om minimikriterier för miljötillsyn omfattar tillsyn av de verksamheter som är tillståndspliktiga enligt gemenslagslagstiftningen (benämnda ”reglerade anläggningar”). Medlemsstaterna kan rapportera enligt de avgränsningar som ges av den nationella genomförandelagstiftningen. Sverige har därför valt att rapportera tillsyn av verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken respektive lag om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen).

Enligt svensk lag är anläggningar som bedriver så kallad A- respektive B-verksamhet eller innehar farliga ämnen över den högre kravnivån i Sevesolagen tillståndspliktiga. Miljöbalken anger vilka verksamheter som faller inom respektive verksamhetsgrupp.

Totalt finns det cirka 5 500 tillståndspliktiga verksamheter i Sverige, och av dessa skulle upp till 2 000 anläggningar kunna klassas som tillståndspliktiga enligt EG-direktiv inom miljöområdet.

Det EG-direktiv som omfattar flest anläggningar i Sverige är IPPC-direktivet och antalet uppskattas till mellan 1 000 och 1 100 anläggningar, vilka alla ingår bland de 5 500 anläggningar som är tillståndspliktiga enligt svensk lag.

De 133 anläggningar (31 dec 2002) som är tillståndspliktiga enligt Sevesolagen är samtidigt tillståndspliktiga enligt miljöbalken genom att Seveso-II-direktivets lista över verksamheter som omfattas av den högre kravnivån införts i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Detta gör att de verksamheter som omfattas av den högre kravnivån i Sevesolagen även är tillståndspliktiga enligt miljöbalkens bestämmelser. I Sverige finns flera behöriga myndigheter på Seveso-II-direktivets område. De delar av Seveso-II-tillsynen som är inriktad på arbetsmiljön omfattas inte av denna rapport.

Metodik för att inhämta data

För att inhämta uppgifter om tillsyn enligt miljöbalken har det varit nödvändigt att kontakta tillsynsmyndigheter. Merparten av de efterfrågade uppgifterna finns inte i någon central databas.

För tillsyn enligt Sevesolagen finns däremot uppgifterna i Räddningsverkets databas och dessa uppgifter används i rapporteringen tillsammans med Räddningsverkets erfarenheter från återkommande tillsynsbesök hos länsstyrelserna, som utför den operationella tillsynen.

Kriterier för urval

För att belasta tillsynsmyndigheterna så lite som möjligt har Naturvårdsverket gjort ett urval av myndigheter att delta i enkätstudie. Av samma skäl har så långt möjligt central statistik och en databas, EMIR, använts för att få fram information till rapporteringen.

Urvalet av myndigheter har gjorts så att insamlade data ska vara representativa för läget i Sverige och så att en uppräknings kan ske till nationell nivå med god statistisk säkerhet. Statistiska centralbyrån (SCB), den nationella statistikmyndigheten, har bistått Naturvårdsverket i att göra i representativt urval och att räkna om uppgifterna så att de blir representativa för riket.

Sverige har 312 operativa tillsynsmyndigheter för tillsyn enligt miljöbalken. De utgörs av 290 kommuner, 21 länsstyrelser samt Generalläkaren (med nationellt tillsynsansvar för militär verksamhet). Av dessa har samtliga länsstyrelser, Generalläkaren samt 37 kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnder som har tillsyn över tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet valts ut. SCB bedömer att de utvalda myndigheterna har tillsyn över majoriteten av landets IPPC-anläggningar, vilket varit ett av kriterierna för urval.

Litet bortfall

Av alla tillfrågade myndigheter har svar kommit in från alla utom två länsstyrelser och två kommuner. Det har tagits hänsyn till detta bortfall vid beräkning av statistiska uppgifter om tillsynen, som de återges i det följande.

För de data som redovisas i rapporten finns en viss felmarginal som fås på grund av att insamlade enkätdata har uppräknats till nationell nivå. Siffervärdena i tabellerna har avrundats. Ett mer utförligt underlag finns att tillgå på Naturvårdsverket för den intresserade.

5. Rapportering enligt punkt VIII. 2

I detta avsnitt struktureras rapporteringen om svensk miljötillsyn efter de sex underparagraferna, a – f, i rekommendationens punkt VIII. 2. Rapporteringen ansluter också så långt möjligt till IMPEL:s vägledning för rapportering.

a)

Uppgifter om den personal och de andra resurser som tillsynsmyndigheten förfogar över

Sifferuppgifterna om personalresurser för tillsyn enligt miljöbalken gäller för hela landet och är uppräknade utifrån det statistiska urval av tillsynsmyndigheter som gjorts (se sidan 15), vilket är förklaringen till att uppgifterna anges med tillhörande felmarginaler.

Tabell 1. Personal inom svensk miljötillsyn enligt miljöbalken.

Tillgängliga personalresurser (årsarbetare ¹)	Handläggare ²	Stödpersonal ³
- för all tillsyn enligt miljöbalken	1240	280
- därav för miljötillsyn vid tillståndspliktiga miljöfarliga A- och B-verksamheter	250	40

- Med årsarbetare avses en heltidstjänst (100 %) alternativt två eller fler deltidstjänster om totalt 100%, t.ex. med fördelning 70 + 30. Exakta siffror har varit svårt för myndigheterna att redovisa eftersom handläggarna oftast även arbetar med andra tillsynsområden samt för länsstyrelsernas del även med tillståndsprövning. I siffran ingår inte bara tid för inspektioner inklusive för- och efterarbete för dessa, utan också t.ex. tid för planering av tillsyn, uppföljning och utvärdering, samverkan med andra myndigheter, information till verksamhetsutövare och allmänhet samt utbildning.
- Med handläggare avses den personal som utför den faktiska tillsynen och/eller fattar tillsynsbeslut. Till gruppen räknas också eventuella jurister vid myndigheten som bistår vid tillsynsärenden.
- Med stödpersonal avses övrig personal (utöver handläggare) som utför arbetsuppgifter med direkt anknytning till tillsynen, t.ex. den administration som berör tillsynen (expediering, diarieföring, fakturering respektive föra tillsynsregister etc.).

Tabell 2. Antal tillståndspliktiga miljöfarliga A- och B-verksamheter

Uppskattning av antal tillståndspliktiga verksamheter
cirka 5 500 ⁴

- Uppgiften har hämtats från databasen EMIR i mars 2003. Av de ungefär 5 500 verksamheterna bedöms upp till 2 000 kunna klassas som tillståndspliktiga enligt EG-direktiv inom miljöområdet.

Sevesotillsyn

Den operativa tillsynen enligt Sevesolagen utförs av ett femtiotal handläggare vid landets 21 länsstyrelser. För de flesta av handläggarna utgör denna tillsyn dock en mindre del av deras arbete.

Stor bredd i tillsynen

Som framgår av sifferuppgifterna i tabell 1 är många miljöinspektörer i arbete för att utföra miljötillsyn enligt miljöbalken, men bara en femtedel av tillsynsverksamheten gäller tillståndspliktig A- och B-verksamhet. Således handlar fyra femtedelar av tillsynen om arbete för efterlevnad av miljöbalken på andra områden än tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet och det är arbetsinsatser som ligger vid sidan om det egentliga ämnet för denna rapport. Det gäller exempelvis anmälan av C-verksamheter, hälsoskyddsfrågor, enskilda avlopp och vattenverksamheter.

Myndigheternas tillsynspersonal har hög kompetens.

Övriga resurser

Tillsynspersonalen vid myndigheterna har tillgång till ett stort antal experter för konsultation. Dessa finns bland annat vid statliga myndigheter, universitet och vid landstingens miljömedicinska enheter. Vidare samverkar tillsynsmyndigheter med varandra och får därmed tillgång till bredare kompetens än vad en enda myndighet kan erbjuda. Bland annat genomför länsstyrelsen och kommunerna i länet ibland gemensamma tillsynsprojekt.

Expertis för att utföra mätningar och laboratorieanalyser, efterfrågas däremot bara i ringa omfattning av svenska miljöinspektörer, vilket beror på att miljöbalken lägger ansvaret för dessa arbetsuppgifter på de företag som driver verksamheter som är underställda tillsyn. Det är med andra ord företagen som efterfrågar konsult- och laboratorieresurser och inte tillsynsmyndigheterna. De laboratorier som anlitas ska vara ackrediterade och är underställda statlig tillsyn.

b)

Detaljerade uppgifter om tillsynsmyndighetens roll och verksamhet vid utarbetande och genomförande av relevanta tillsynsplaner

Planering av tillsyn enligt miljöbalken

Planering av tillsyn enligt miljöbalken sker på den nivå där tillsynen utförs. Med andra ord planerar kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnd sin tillsyn på lokal nivå och länsstyrelserna sin tillsyn på regional nivå. Varje myndighet agerar självständigt och har ett eget ansvar för tillsynsplaneringen.

På nationell nivå ansvarar Generalläkaren för planering av sin tillsyn av militär verksamhet.

Tillsynen och kraven på myndigheterna är dock reglerad på nationell nivå, genom lagar och förordningar. Rekommendationens krav på tillsynsplaner regleras i 7 § tillsynsförordningen. Därtill ger de centrala myndigheterna vägledning till tillsynsmyndigheter i form av handböcker, rådgivning, arbete i professionella nätverk och seminarier för utbildning och utbyte av erfarenheter. Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning.

Länsstyrelserna vägleder i sin tur kommunerna i deras tillsynsarbete, i mycket med samma redskap som Naturvårdsverket nyttjar. Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas webbsidor är viktiga för vägledningen. Vägledande information finns också på Tillsyns- och föreskriftsrådets webbsida. Rådet är ett samverkansorgan för alla myndigheter med tillsynsvägledande uppgifter enligt miljöbalken.

Planering av tillsyn enligt Sevesolagen

Tillsynen enligt Sevesolagen planeras av länsstyrelserna som svarar för den operativa tillsynen med tillsynsbesök, granskning av säkerhetsrapporter och tillsyn av hur kommunerna genomför sitt arbete med information till allmänheten och att upprätta räddningsplaner. Länsstyrelserna dokumenterar sin tillsynsplanering också genom att upprätta de tillsynsprogram som lagen föreskriver.

Räddningsverket är central myndighet för tillsyn enligt Sevesolagen och föreskrifter som meddelats med stöd av denna. Verket vägleder länsstyrelsernas tillsyn genom uppföljning, utvärdering och samordning av den operativa tillsynen samt genom att ge stöd och råd för tillsynens genomförande. Vägledningen genomförs vid löpande kontakter med länsstyrelserna och vid tillsynsbesök på länsstyrelser. Vidare tillhandahåller Räddningsverket information på sin webbsida och en tillsynsdatabas som fungerar som redskap i den operativa tillsynen. Räddningsverket arrangerar också tillsynskonferenser och temauppföljningar.

Så kallade Sevesoanläggningar omfattas inte bara av Sevesolagen utan också av miljöbalken, arbetsmiljölagen och räddningstjänstlagen och därmed berörs flera olika tillsynsmyndigheter, som samverkar i olika fora.

Behoven styr

Varje tillsynsmyndighet är skyldig att årligen undersöka behovet av tillsyn inom sitt ansvarsområde, att avsätta de resurser som krävs för att klara behoven och att hålla sig med personal med tillräcklig kompetens för behovet. Behovsutredningarna tjänar som underlag för planeringen av tillsynen.

Myndigheterna är också skyldiga att regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten. Detta arbete är ännu ganska nya uppgifter för myndigheterna och det pågår en utveckling av metodiken.

Genomförande av tillsynsplaner

Myndigheternas efterlevnad av kraven på dem är god. För information om tillsynens genomförande hänvisar vi till avsnitten c) och e).

c)

En översikt över den miljötillsyn som utövas

Tabell 3. En översikt över de tillsynsmoment som utförts.

Ingående tillsynsmoment för samtliga typer av tillståndspliktiga miljöfarliga A- och B-verksamheter	Utförs?
Inspektion	ja
Kontroll av verksamhetens betydelse för fastställda miljö kvalitetsnormer	ja ⁵⁾
Beaktande av rapporter och yttranden från miljörevisioner	ja ⁶⁾
Kontroll av verksamhetsutövarens egenkontroll	ja ⁷⁾
Bedömning av den verksamhet som bedrivs vid anläggningen	ja
Kontroll av lokaler, drift- och reningsutrustning samt verksamhetens miljöledning	ja
Kontroll av dokumentation och journalföring	ja

5. Enligt miljöbalkens förordning (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft har respektive kommun ansvar för uppföljning av att fastställda miljö kvalitetsnormer uppfylls.

6. Cirka 20 % av tillsynsmyndigheterna uppger att de ofta eller ibland får tillgång till miljörevisionsrapporter.

7. Genom miljöbalkens bestämmelser finns lagstiftade krav på verksamhetsutövarens egenkontroll.

Tillsyn – mycket mer än inspektioner

En övergripande ambition i tillsynen är att den ska stimulera och stärka verksamhetsutövarens egenkontroll. En ansvarsfull och gedigen egenkontroll är ett effektivare miljöskydd därför att den kommer närmare verksamheten än vad myndighetskontroll någonsin kan göra. För att kunna bedöma egenkontrollsystemets uppbyggnad, dokumentation och funktion används en tillsynsmethodik som kallas systemtillsyn.

Traditionellt har man i tillsynen kontrollerat verksamhetens utsläpp till luft och vatten, buller, hantering av kemikalier och avfall samt kemikalieutbyte (produktval). För att möta miljöbalkens krav på helhetssyn, sker en utveckling så att tillsynen i större omfattning också försöker se till resursförbrukning, energianvändning, transporter och produkternas miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv. Det förs en dialog med verksamhetsutövaren för att denne steg för steg ska vidga perspektivet och närma sig en bred syn på sin verksamhet och dess inverkan och samspel med omgivningen.

Ett av de viktigaste tillsynsinstrumenten är inspektioner på plats, då tillsynsmyndigheten bl.a. kontrollerar hur verksamhetsutövaren efterlever lagstiftning och villkor i meddelade tillstånd, verksamhetens miljöpåverkan samt egenkontrollens kvalitet och resultatet av denna. I de fall det är frågan om större A- och B-verksamheter, väljer man ofta att göra flera inspektioner varje år och då granska olika moment eller verksamhetsdelar vid respektive tillfälle. Enligt miljöbalken har tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till fastigheter och byggnader där verksamhet bedrivs och man får också vid behov begära handräckning av polismyndigheten, vilket ytterst sällan behövs.

Verksamhetsutövaren ansvarar själv för att kontrollera reningsutrustningens funktion och göra utsläppsmätningar och analyser, även om det är inhyrda konsulter eller laboratorier som utför arbetet. Resultatet av undersökningarna och deras utförande granskas av tillsynsmyndigheten vid inspektion, men också genom att verksamhetsutövaren löpande redovisar rapporter och analysprotokoll med kommentarer om de åtgärder som har utförts med anledning av resultaten.

Den miljörapport, som alla A- och B-verksamheter enligt lag är skyldiga att lämna en gång per år, är också ett viktigt kontrollverktyg. I miljörapporten redovisas bl.a. verksamhetens samlade miljöpåverkan under det gångna året och hur man har efterlevt villkoren i sitt tillstånd. I den mån tillsynsmyndigheterna får del av rapporter från miljörevisioner, kan också dessa användas i tillsynen. Men rapporter från miljörevisioner är främst ett internt dokument avsett för företagsledningens uppföljning av miljöledningssystemets funktion. Inspektörerna har inte lagligt stöd för att begära tillgång till själva dokumentet, men kan begära de uppgifter som behövs för tillsynen.

Innan verksamhetsutövaren genomför ändringar av verksamheten, vilka kan förändra miljöpåverkan, ska en skriftlig anmälan göras till tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken. Detta för att myndigheten ska kunna bedöma att förändringen inte är så omfattande att den är tillståndspliktig och för att man ska kunna ställa krav om nödvändiga försiktighetsmått och skyddsåtgärder. I samband med att anmälan handläggs görs ofta en inspektion vid verksamheten.

Av ovanstående beskrivning framgår att det, utöver inspektioner på plats, ingår en hel del dokumentgranskning i tillsynsarbetet. För att kunna utföra ett effektivt och målinriktat tillsynsarbete åtgår även tillsynstid för övergripande arbete. Det kan handla om för- och efterarbete vid inspektioner, planering av tillsyn, uppföljning och utvärdering, samverkan med andra myndigheter, information till verksamhetsutövare och allmänhet samt kompetensutveckling.

Tabell 4. Beräknat antal utförda inspektioner m.m. enligt miljöbalken under 2002.

Antal inspekterade tillståndspliktiga miljöfarliga A- och B-verksamheter under 2002	Antal
Uppskattat antal inspekterade ⁸ verksamheter	3700
Uppskattat totalt antal verksamheter ⁹	Cirka 5 500
Uppskattad andel inspekterade verksamheter	Cirka 70 %
Uppskattat antal år till dess att alla verksamheter har hunnit besökas ¹⁰	--
Uppskattat förhållande mellan nedlagd tid för rutinmässig respektive icke rutinmässig tillsyn	1:1

8. Med inspektion avses alla typer av tillsynsbesök som görs av myndighetspersonal och där granskning (kontroll) har skett av utförd verksamhet, miljöpåverkan och/eller egenkontroll.
9. Uppgiften har hämtats från databasen EMIR i mars 2003. Av de ungefär 5 500 verksamheterna bedöms upp till 2 000 kunna klassas som tillståndspliktiga enligt EG-direktiv inom miljöområdet.
10. Se förklaring nedan.

Tillsynsfrekvens

I Sverige har alla tillståndspliktiga anläggningar inspekterats, därför att vi har arbetat med tillsyn under många år. Frågan som nu diskuteras är hur ofta och på vilket sätt verksamheter ska tillses för att tillsynens mål ska uppnås och hur vi utnyttjar våra tillsynsresurser så effektivt som möjligt.

Tillsynsintervallet beror av det bedömda tillsynsbehovet. Hittills har alla tillståndspliktiga A- och B-verksamheter i genomsnitt besökts en gång vartannat år.

Vid sidan av den planerade tillsynen utförs också vad som kan kallas ”händelsestyrd” tillsyn, vilket är tillsynsinsatser som påkallas av inkomna anmälningar, klagomål,

olyckor, driftstörningar och villkorsöverträdelser samt i den mån tillsynsbesök görs i samband med en tillståndsprövning. Enligt tillsynsmyndigheterna kan i genomsnitt 55 procent av tillsynstiden ägnas åt planerad tillsyn, medan 45 procent åtgår till icke-rutinmässig, händelsestyrd tillsyn.

Sevesotillsynens omfattning

Länsstyrelserna har under 2002 genomfört tillsynsbesök vid 82 verksamheter på den högre kravnivån. Räddningsverket beräknar att alla 133 verksamheter (31 december 2002) på denna nivå kommer att kunna inspekteras inom ett år.

En annan viktig tillsynsuppgift som länsstyrelserna har genomfört under året är att granska de säkerhetsrapporter som verksamhetsutövarna är skyldiga att upprätta, och som behandlar säkerhetsrisker och åtgärder för att förebygga dem. Under år 2002 omfattades ytterligare 42 verksamheter av skyldigheten att upprätta säkerhetsrapporter och dessa har under året lämnats in till länsstyrelserna.

På grund av omklassificeringen av petroleumprodukter har från den 1 juli 2002 tillkommit ca 30 verksamheter på den högre kravnivån. För dessa verksamheter gäller särskilda övergångsbestämmelser, vilket innebär att säkerhetsrapporterna i de allra flesta fall saknas i länsstyrelsernas rapporter för år 2002. Då dessa verksamheter endast omfattats av Sevesolagen under senare halvåret 2002 har tillsynsmyndigheterna inte hunnit bedriva tillsyn i någon större utsträckning.

d)

Kortfattade uppgifter om i vilken utsträckning tillståndspliktig verksamhet uppfyller kraven i svensk miljölagstiftning

Tillsyn enligt miljöbalken

Verksamhetsutövarnas efterlevnad av miljöbalkens regler om tillståndsplikt för anläggande respektive drift av miljöfarlig verksamhet bedöms vara god. Vissa avvikelser förekommer, men genom tillsynens försorg rättas dessa till, mestadels efter påpekanden och i andra fall som resultat av att tillsynsmyndigheten tillgriper de sanktioner som de har till sitt förfogande.

Under 2002 har landets tillsynsmyndigheter, enligt nationell statistik för beslutade miljöstraffavgifter, i tio fall konstaterat att en tillståndspliktig A- eller B-verksamhet har anlagts och/eller drivits utan att tillstånd har meddelats. I sådana fall anmäler tillsynsmyndigheten misstanke om brott samt beslutar om en miljöstraffavgift. Myndigheten meddelar därefter ett föreläggande, där verksamhetsutövaren åläggs att ansöka om nödvändigt tillstånd och/eller förbjuds att fortsätta bedriva verksamheten till dess att man har fått tillståndet.

När tillstånd ges för en miljöfarlig verksamhet anger man vilken lokalisering, typ av verksamhet och högsta produktionsnivå som tillåts. Därutöver anges vilka begränsningar (villkor) som ska gälla för tillståndet. I de fall tillsynsmyndigheten bedömer att en

lagöverträdelse har skett är man enligt miljöbalken skyldig att anmäla misstanke om brott. Det finns ingen nationell statistik över antalet anmälningar om brottsmisstanke gällande villkorsöverträdelser under 2002.

En vanligt förekommande begränsning i tillstånden är att emissioner t.ex. i form av buller och utsläpp till luft och vatten regleras i form av rikt- eller gränsvärden. Med riktvärde menas ett värde där verksamhetsutövaren, om värdet överskrids mer än tillfälligt, måste utreda orsaken och vidta lämpliga åtgärder för att förhindra att överskridandet upprepas. Om inga åtgärder vidtas är det ett villkorsbrott. Om ett gränsvärde överskrids är däremot överskridandet i sig ett villkorsbrott, som tillsynsmyndigheten är skyldig att anmäla för brottsmisstanke och att ingripa mot.

Om tillsynsmyndigheten konstaterar att ett villkor inte uppfylls eller överskrids föreläggs verksamhetsutövaren att undersöka orsaken och genomföra rättelseåtgärder så att man i fortsättningen ska kunna uppfylla villkoret. En anmälan om misstanke om brott lämnas till polis eller åklagare. Om det behövs kan myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att utföra nödvändiga rättelseåtgärder. Verksamhetsutövaren är enligt lag skyldig att omgående anmäla till tillsynsmyndigheten om det sker en driftstörning, som kan påverka människors hälsa eller miljön.

Vanligen genomför verksamhetsutövaren på eget initiativ eller efter myndighetskrav tillräckliga åtgärder. Om rättelseåtgärder inte sker inom rimlig tid eller ärendet är brådskande kan tillsynsmyndigheten besluta om att ett föreläggande ska förenas med ett vite, vilket sätts till ett belopp som är högre än den beräknade åtgärdskostnaden. Vite är ett i förväg fastställt belopp för att säkerställa att en åtgärd vidtas. Därigenom motiveras verksamhetsutövaren att genomföra rättelseåtgärder hellre än att betala vitesbeloppet.

Tillsyn enligt Sevesolagen

Vid årsskiftet hade säkerhetsrapporter inlämnats för ca 100 verksamheter på den högre kravnivån. Huvuddelen av de verksamheter som då saknade säkerhetsrapporter omfattades av den högre kravnivån på grund av omklassificeringen av petroleumprodukter och för dessa gäller som tidigare beskrivits särskilda övergångsbestämmelser. Vidare har verksamhetsutövarna i mycket hög grad uppfyllt lagstiftningens skyldighet att upprätta handlingsprogram för hur allvarliga kemikalieolyckor ska förebyggas. För närmare 80 procent av verksamheterna fanns också en intern plan för räddningsinsatser.

Genom Sevesolagen har kommunen skyldighet att upprätta en extern plan för räddningsinsatser och att ge information till allmänheten. Länsstyrelsernas redovisning visar att det fortfarande saknas kommunala planer för räddningsinsatser för de flesta verksamheterna på den högre kravnivån samt att information till allmänheten endast getts för ca en tredjedel av dessa. Räddningsverket påbörjade därför under sommaren 2002 en uppföljning av de kommunala skyldigheterna i Sevesolagen samtidigt som särskilt stöd har getts till kommuner och länsstyrelser för att öka förmågan att uppfylla dessa skyldigheter.

e)

En sammanställning av de tillsynsåtgärder som har utförts på grund av allvarliga (befogade) klagomål, olyckor, tillbud och överträdelser.

Tabell 5. Tillsynsmyndigheters sanktioner och anmälningar om misstanke om brott med stöd av miljöbalken

Administrativa sanktioner		Åtal initierade av tillsynsmyndighet
Förelägganden	Miljösanktionsavgifter	Anmälningar om misstanke om brott
760	140	260

Miljöbalken innehåller flera typer av administrativa sanktioner. I tabell 5 redovisas antalet beslutade förelägganden respektive miljösanktionsavgifter. Därutöver finns i miljöbalken bestämmelser om verkställighet av kronofogdemyndigheten och rättelse på den felandes bekostnad (se nedan), men dessa sanktionsmöjligheter nyttjas sällan.

Tillsynsmyndigheten kan med ett föreläggande ålägga verksamhetsutövaren bl.a. att genomföra förebyggande åtgärder för att minska påverkan på miljön och människors hälsa eller åtgärder för att undanröja en skada eller olägenhet. Vid behov kan föreläggandet förenas med ett vitesbelopp.

Miljösanktionsavgift är en administrativ sanktionsavgift som verksamhetsutövaren, efter tillsynsmyndighetens beslut, ska betala för ett antal i miljöbalken angivna överträdelser. Beroende på typ av överträdelse varierar sanktionsavgiften mellan 5 000 och 1 miljon kronor (den nedre avgiftsgränsen kommer troligen att sänkas till 1000 kronor). Att exempelvis anlägga en miljöfarlig verksamhet utan tillstånd kan leda till en avgift om 600 000 kronor för A-verksamhet och 250 000 kronor för B-verksamhet. Sanktionsavgifter finns också om verksamhetsutövaren inte uppfyller de rapporteringsskyldigheter som anges i lagstiftningen, t.ex. om miljörapport inlämnas för sent är avgiften 10 000 kronor för A-verksamhet och 5 000 kronor för B-verksamhet. Miljösanktionsavgifter har funnits sedan miljöbalken infördes 1 januari 1999 och vår erfarenhet är att det är ett effektivt preventivt tillsynsinstrument.

Om en tillsynsmyndighet har meddelat ett föreläggande som inte följs av verksamhetsutövaren, kan man begära att kronofogdemyndigheten verkställer beslutet eller besluta om rättelse på den felandes bekostnad. I det förstnämnda fallet innebär verkställigheten att kronofogdemyndigheten tar över ansvaret för att få tillsynsmyndighetens beslut åttlytt. Beslut om rättelse på den felandes bekostnad kan fattas av tillsynsmyndigheten, t.ex. i brådskande fall, och innebär att man låter genomföra nödvändiga åtgärder varefter verksamhetsutövaren är skyldig att ersätta kostnaderna i efterhand.

Tabell 6. Förvaltningsrättsliga åtgärder med stöd av miljöbalken

Civilrättsliga/förvaltningsrättsliga åtgärder initierade av tillsynsmyndighet		
Utdömmande av vite	Förbud	Omprövning
20	3	50

I miljöbalken finns tre olika typer av förvaltningsrättsliga åtgärder som kan beslutas efter ansökan från tillsynsmyndigheten:

- Utdömmande av vite vilket kan beslutas av någon av landets fem miljödomstolar.
- Förbud för att driva en tillståndsprövad verksamhet eller del av verksamhet kan beslutas av miljödomstol eller länsstyrelsens miljöprövningsdelegation, beroende på vilken myndighet som har fattat tillståndsbeslutet. Den uppgift som redovisas i tabell 6 avser endast beslut som har fattats av miljödomstol. Om det gäller en verksamhet som har anlagts eller bedrivs utan tillstånd har tillsynsmyndigheten själv rätt att förbjuda verksamheten.
- Omprövning av tillstånd eller villkor kan göras av miljödomstol eller länsstyrelsens miljöprövningsdelegation, beroende på vilken av dem som har fattat det gällande tillståndsbeslutet.

Tillsynsmyndighet är varken polis eller åklagare

I svensk miljö rätt upprätthålls en klar gräns mellan ansvar för brottsutredning och användande av sanktioner för att komma till rätta med avvikelser som kan antas skada människors hälsa eller miljön.

Tillsynsmyndigheten har en otvetydig skyldighet att anmäla varje grundad misstanke om brott mot miljölagstiftningen. Sedan är det polisens uppgift att utreda brottmisstanken och åklagaren beslutar om åtal ska väckas.

Tillsynsmyndigheten har blicken riktad framåt och ambitionen är att på alla sätt bidra till att inte miljö eller människors hälsa kommer till skada. Myndighetens ”skarpa” redskap för detta är förelägganden om åtgärd (med eller utan vite), utfärdande av förbud, begäran om omprövning av tillstånd och uttag av miljö sanktionsavgift. De mjuka redskapen är rådgivning, information och dialog.

Tillsynsåtgärder och olycksrapportering enligt Sevesolagen

De operativa tillsynsmyndigheterna har under år 2002 inte meddelat några föreläggande eller förbud med stöd av Sevesolagen. Några olyckor eller tillbud som omfattats av direktivets olycksrapporteringsplikt har inte inträffat under året.

f)

En utvärdering av huruvida tillsynsplanerna för tillsynsmyndigheternas del varit framgångsrika eller inte och eventuella rekommendationer till framtida planer

År 2002 gjorde Naturvårdsverket en utvärdering av den operativa tillsynen enligt miljöbalken med särskilt fokus på planering av tillsynen. Utvärderingen byggde på enkät till samtliga tillsynsmyndigheter, besök vid fyra länsstyrelser och ett seminarium med deltagande från flera myndigheter. Inför denna rapportering följdes utvärderingen upp i en enkät, vilken i stort sett bekräftade den bild som framkommit tidigare.

Fram träder bilden av en tillsynsverksamhet som befinner sig i utveckling mellan gammalt och nytt, mellan arbetssätt med traditioner från de första 30 årens skede av tillämpningen av den integrerade miljölagstiftningen och miljöbalkens intentioner om hållbar utveckling och målstyrning av tillsynen.

90 procent av alla myndigheter har utrett sitt tillsynsbehov helt eller delvis. Myndigheterna anser att behovsutredningarna är ett bra underlag för tillsynsplaneringen och ett bra sätt att synliggöra tillsynsbehovet i förhållande till tillgängliga resurser.

Tillsynsplanering har utförts under många år i Sverige. Det nya är att det nu är ett krav i tillsynsförordningen vilket innebär att planeringen måste användas mer metodiskt. Sverige har mycket goda erfarenheter av detta.

Allmän sett tycker tillsynsmyndigheterna att tillsynsplanerna är ett mycket bra styrinstrument för tillsynen och ett bra sätt att synliggöra tillsynsbehovet i förhållande till tillgången på resurser.

Tillsynsplaner är bra instrument för att styra resurserna effektivt. En viktig förutsättning är att beslut om planerna fattas av ledningen som också har beslutsrätt över resurserna för tillsyn.

En överväldigande majoritet av myndigheterna uppger att de gör återkommande uppföljningar av sin verksamhet.

Sevesotillsynen

Den svenska Sevesolagstiftningen trädde ikraft den 1 juli 1999 vilket innebär att tillsynssystemet fortfarande är i en utvecklingsfas. Under de första åren inriktades arbetet i första hand på utbildning av tillsynsmyndigheter och på kartläggning av de verksamheter som omfattas av lagstiftningen. Därefter har granskning av säkerhetsrapporter och uppbyggnad av tillsynsarbetet dominerat. I samband med detta har länsstyrelsernas samverkan med övriga berörda myndigheter utvecklats på ett positivt sätt.

När det gäller den granskning av säkerhetsrapporter för verksamheter på den högre kravnivån som länsstyrelserna just nu genomför har arbetsmetoderna utvecklats från en mer detaljerad granskning till en mer övergripande granskning av verksamhetens arbete för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor. I det senare fallet inriktas granskningen på att ge ett underlag för prioritering av den fortsatta tillsynen vid verksamheten.

Räddningsverket gör för år 2002 bedömningen att länsstyrelsernas tillsynsbesök behöver öka i antal liksom länsstyrelsernas planering av denna tillsyn i tillsynsprogram. I lagstiftningens finns krav på tillsynsprogram vilket är viktigt för planeringen av länsstyrelsernas tillsynsinsatser och en förutsättning för en fungerande samverkan mellan de berörda operativa myndigheterna.

6. Begrepp och ordförklaringar

A-verksamhet Miljöfarlig verksamhet enligt 9 kapitlet miljöbalken för vilken tillstånd ska sökas hos miljödomstol.

B-verksamhet Miljöfarlig verksamhet enligt 9 kapitlet miljöbalken för vilken tillstånd ska sökas hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

C-verksamhet Miljöfarlig verksamhet enligt 9 kapitlet miljöbalken för vilken anmälan ska göras till den kommunala nämnden.

EMIR Länsstyrelsernas EMISSIONSREGISTER, EMIR, är en databas avsedd som stöd i arbetet med prövning och tillsyn av främst tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. De uppgifter som finns i EMIR är förutom grunduppgifter om verksamheterna även beslut, villkor, avgifter för prövning och tillsyn samt produktion och utsläpp av föroreningar.

IMPEL (*Implementation and Enforcement of Environmental Law*) EU-nätverk för införande och genomdrivande av miljölagstiftning

IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*) Rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Med IPPC-anläggning menas sådan anläggning som definieras i direktivet och omfattas av det.

Miljöfarlig verksamhet Användning av fast egendom eller fasta anläggningar som kan innebära utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Rättsligt begrepp som definieras i 9 kapitlet miljöbalken.

Miljödomstol Fem tingsrätter i Sverige är även regionala miljödomstolar. Dessa prövar i första hand mål och ärenden som rör verksamheter inom sitt geografiska område. Miljödomstolen består av en domare som är ordförande, ett miljøråd som är teknisk ledamot och två sakkunniga ledamöter, samtliga utsedda av regeringen.

Miljö kvalitetsmål Riksdagen har antagit 15 mål för miljö kvaliteten i Sverige. Målen beskriver den kvalitet och det tillstånd i miljön som är hållbara på lång sikt.

Miljöprövningsdelegation Beslutsinstans inom länsstyrelsen som prövar tillstånd att bedriva B-verksamhet. Består av en jurist och en eller flera miljö sakkunniga. Det finns en delegation vid varje länsstyrelse, men den har självständig ställning gentemot länsstyrelsen.

Miljö sanktionsavgift är en administrativ sanktionsavgift som verksamhetsutövaren, efter tillsynsmyndighetens beslut, ska betala för ett antal i miljöbalken angivna överträdelser.

Operativ tillsyn Tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd (enligt definition i tillsynsförordningen). Operativ tillsyn kan vara myndighetsutövning med åtföljande tvingande krav mot verksamhetsutövaren kan också vara rådgivning i enskilda fall och informationskampanjer. Den här rapporten beskriver i första hand operativ tillsyn över tillståndspliktig A- och B-verksamhet (minimikriterierna använder begreppet miljötillsyn).

Sevesoförordningen Förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Sevesolagen Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Tillsynsförordningen Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

Tillsynsvägledning Tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Verksamhetsutövare Den eller de juridiska eller fysiska personer som ansvarar för en verksamhet eller del av sådan.

Svensk miljötillsyn 2002

Sveriges erfarenheter av arbete med rekommendationen om införande av minimikriterier för miljötillsyn. Rapportering enligt rekommendationens punkt VIII.

Svensk miljötillsyn håller hög standard, bedrivs med stor omfattning och håller på att utvecklas i nya banor för att kunna svara mot den miljöpolitiska utvecklingen. Det framgår av denna beskrivning av miljötillsynen, som har tillkommit som svar på en rekommendation om miljötillsyn från Europaparlamentet och Rådet. I rapporten beskrivs tillsyn över tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken inklusive verksamheter på den högre kravnivån i Sevesolagen. Det ges också synpunkter på utformningen av gemensamma regler för länder i Europeiska Unionen.

Skriften riktar sig till Kommissionen, svenska tillsynsmyndigheter vid länsstyrelser och kommuner, berörda politiker och intresserade kolleger i andra länder inom EU.

Rapporten har tagits fram i samråd med Räddningsverket.

ISBN 91-620-5274-8

ISSN 0282-7298

NATURVÅRDSVERKET