

# Operativ tillsyn

# *Operativ tillsyn*

Handbok  
för Tillsynsmyndigheten

NATURVÅRDSVERKET FÖRLAG

BESTÄLLNINGSDRESS: Naturvårdsverket  
Kundtjänst  
106 48 Stockholm  
TELEFON: 08-698 12 00  
FAX: 08-698 15 15  
E-POST: kundtjanst@environ.se  
INTERNET-HEMSIDA: www.environ.se  
BOKHANDEL: www.miljobokhandeln.com

ISBN: 91-620-0114-0

ISSN: 1650-2361

© Naturvårdsverket 2001

PRODUKTION: ARALIA – konsult i trycksaker

FORM: Ateljé Hunting Flower AB

ILLUSTRATIONER: Kjell Ström

OMSLAGSFOTO: Trollhättan, Metria

TRYCK: Elanders Gotab, Stockholm 2001

UPPLAGA: 3000 ex

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>7</b>
<b>Begrepp och förkortningar</b>	<b>9</b>
<b>1. Planering – en process</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Resurser</b>	13
1.1.1 Om resursbehovet överstiger resurserna	14
1.1.2 Effektivisering av tillsynsarbetet	14
<b>1.2 Personalens kompetens</b>	15
<b>1.3 Utredning av tillsynsbehovet</b>	16
1.3.1 Utredningens beståndsdelar	17
1.3.2 Beräkning av tillsynsbehovet	19
1.3.3 Inventering	20
<b>1.4 Verksamhetsregister</b>	21
<b>1.5 Tillsynsplan</b>	22
<b>1.6 Den operativa myndighetens egen utvärdering</b>	23
<b>1.7 Den tillsynsväglödande myndighetens uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen</b>	24
1.7.1 Begreppen uppföljning och utvärdering	25
1.7.2 Skäl till uppföljning och utvärdering	25
1.7.3 Planering av uppföljning och utvärdering	26
1.7.4 Användning av resultat	26
<b>1.8 Samverkan mellan myndigheter</b>	27
1.8.1 Myndigheternas samarbete	28
1.8.2 Samutnyttjande av kompetens	29
1.8.3 Branschexperter	30
<b>2. Tillsynens genomförande</b>	<b>31</b>
<b>2.1 Principer för tillsyn enligt balken</b>	32
2.1.1 Myndigheternas uppgifter och skyldigheter	32
2.1.2 Hur bör myndigheten ingripa?	33
2.1.3 Förankringen i hänsynsreglerna	34
<b>2.2 Tillsyn av egenkontrollen</b>	34
2.2.1 Förankringen i hänsynsreglerna	36
2.2.2 Egenkontrollen är verksamhetsutövarens verktyg	37
2.2.3 Mätning	39
<b>2.3 Tillsynsmetodik</b>	39
2.3.1 Tillsynsområden som saknar verksamhet	44
2.3.2 Val av metodik	45
2.3.3 Systemtillsyn	47
2.3.4 Tillsyn över verksamheter med miljöledningssystem	50
<b>2.4 Mer om tillsynens genomförande</b>	53
2.4.1 Bedömningar i tillsynen	54
2.4.2 Kvalitetssäkra tillsynen	58

2.4.3	Inspektion	59
2.4.4	Undersökning av miljöpåverkan	61
2.4.5	Kontrollprogram eller förbättrande åtgärder	66
2.4.6	Tillsynen och framtida villkorsskrivning om kontroll/kontrollprogram	70
2.4.7	Miljörapport	71
2.4.8	Löpande rapportering utom miljörapport	72
2.4.9	Övrig rapportering	75
<b>2.5</b>	<b>Samordnad Recipientkontroll</b>	75
<b>2.6</b>	<b>Tillsyn inom skyddade områden</b>	76
2.6.1	Brott och miljöstraffsavgifter inom skyddade områden	79
<b>2.7</b>	<b>Tillträde</b>	79
2.7.1	Tillträde för att fullgöra en myndighets uppgifter – 28 kap. 1 §	80
2.7.2	Tillträdesrätten var och i vilka sammanhang?	80
2.7.3	Biträde av polis	81
2.7.4	Ersättning för ingripande	81
<b>2.8</b>	<b>Upplysningar och undersökningar</b>	82
<b>2.9</b>	<b>Anmälningssärenden</b>	82
2.9.1	Anmälan enligt 9 kap. kommer in	83
2.9.2	Handläggningen	84
2.9.3	Tillsynsmyndighetens svar på en anmälan	85
2.9.4	Övrigt om anmälan	85
<b>2.10</b>	<b>Förorenade områden</b>	85
2.10.1	Tillsynsansvaret över nedlagda deponier	87
<b>3</b>	<b>Ingripanden, tvångsåtgärder och sanktioner</b>	<b>88</b>
<b>3.1</b>	<b>Råd, föreläggande eller förbud</b>	88
3.1.1	Råd eller föreläggande?	88
3.1.2	Rättsverkan av information och råd	90
3.1.3	Vem informerar?	91
3.1.4	Förbud	91
3.1.5	Förbud eller föreläggande om försiktighetsmått	91
3.1.6	Föreläggande eller förbud mot verksamheter med tillstånd enligt miljöbalken	92
3.1.7	Rättsverkan av dispensbeslut	93
3.1.8	Föreläggande eller förbud mot verksamhet som saknar tillstånd	93
<b>3.2</b>	<b>Att bereda föreläggande eller förbud</b>	94
3.2.1	Kommunicering	94
3.2.2	Dokumentation	95
3.2.3	Beslutet	95
3.2.4	Särskilt om adressaten	95
3.2.5	Precisering av förelägandet	97
3.2.6	Vite	98
3.2.7	Löpande vite	99
3.2.8	Tidpunkt/tidsfrist	100
3.2.9	Nytt föreläggande	100
3.2.10	Verkställighet	100
3.2.11	Föreläggande mot ny ägare etc.	101

3.2.12	Skyldighet att lämna uppgift om ny ägare m.m.	101
3.2.13	Checklista för föreläggande eller förbud	102
<b>3.3</b>	<b>Tvångsvis genomförande</b>	<b>103</b>
3.3.1	Verkställighet av kronofogdemyndigheten	103
3.3.2	Särskild handräckning	104
3.3.3	Beslut om rättelse – 26 kap. 18 §	105
<b>3.4</b>	<b>Överträdelser, påföljder m.m.</b>	<b>106</b>
3.4.1	Samarbete mellan tillsynsmyndigheter i miljöbrottssammanhang	107
3.4.2	Misstanke om överträdelse	108
3.4.3	Allmänt om utredning rörande överträdelsen	108
3.4.4	Gransdragningen för tillsynsmyndighetens utredningsansvar	109
3.4.5	Verksamhetsutövarens skyldighet att lämna uppgifter	110
3.4.6	Bevissäkring	111
<b>3.5</b>	<b>Skyldighet att verka för att överträdelser beivras</b>	<b>113</b>
3.5.1	Anmälan till åtal	113
3.5.2	Något om åtalsanmälan	114
3.5.3	Förundersökningen och vad som händer därefter	116
3.5.4	Åklagarens tvångsmedel	117
3.5.5	Den misstänktes ställning	118
3.5.6	Tillsynsmyndighetens roll	118
3.5.7	Förundersökningen avslutas, överprövning	118
3.5.8	Åtal väcks, straffprocessen	118
<b>3.6</b>	<b>Miljöbalkens straffbestämmelser</b>	<b>119</b>
3.6.1	Miljöbrott vållande till miljöstörning 29 kap. 1 och 2 §§	120
3.6.2	Miljöfarlig kemikaliehantering - 29 kap. 3 §	121
3.6.3	Otillåten miljöverksamhet - 29 kap. 4 §	121
3.6.4	Försvårande av miljökontroll - 29 kap. 5 §	122
3.6.5	Bristfällig miljöinformation - 29 kap. 6 §	123
3.6.6	Övriga straffbestämmelser	123
3.6.7	Ringa fall	123
3.6.8	Preskriptionstid	124
3.6.9	Förverkande – 29 kap. 12 §	124
<b>3.7</b>	<b>Miljösanktionsavgift</b>	<b>124</b>
<b>4.</b>	<b>Övrigt</b>	<b>126</b>
<b>4.1</b>	<b>Miljöbalken och annan författning</b>	<b>126</b>
<b>4.2</b>	<b>EG-reglerna och miljöbalken</b>	<b>126</b>
<b>4.3</b>	<b>Omprövning/överklagande</b>	<b>127</b>
4.3.1	Överklagande	127
4.3.2	Instansordningen	128
<b>4.4</b>	<b>Processen i miljödomstol</b>	<b>128</b>
4.4.1	Utdömmande av vite	129
<b>4.5</b>	<b>Tillsynsmyndigheter och andra organ</b>	<b>130</b>
4.5.1	Den kommunala nämnden	130
4.5.2	Delegation	131
4.5.3	Statliga tillsynsmyndigheter inom Naturvårdsverkets område	133

4.5.4	Andra myndigheter – Samordning med Seveso- lagstiftningen	133
4.5.5	Överlåtelse av tillsynsansvar till kommunerna	134
4.5.6	Avgifter för myndigheternas arbete	136
4.5.7	Naturvårdsvakter	136
<b>4.6</b>	<b>Några särskilda miljörättsliga frågor</b>	<b>137</b>
4.6.1	Konkurs	137
4.6.2	Förvaring av farligt avfall m.m.	138
4.6.3	Underrättelse till inskrivningsmyndighet	139
4.6.4	Begreppet yrkesmässighet	139
<b>4.7</b>	<b>Olika former av störningskällor</b>	<b>140</b>
<b>4.8</b>	<b>Verksamhetsutövare, markägare och andra</b>	<b>142</b>
<b>4.9</b>	<b>Offentlighet och sekretess</b>	<b>144</b>
<b>Bilaga</b>		
	<b>Naturvårdsverkets föreskrift NFS 2000:14 och Allmänna Råd till NFS 2000:14</b>	<b>145</b>

# Förord

DENNA HANDBOK MED information och vägledning vänder sig till myndigheter som bedriver operativ tillsyn inom Naturvårdsverkets vägledningsområde dvs. till kommunala nämnder, länsstyrelser, Generalläkaren och Sjöfartsverket. Olika exempel i materialet är därför begränsade till Naturvårdsverkets vägledningsområde. Informationen är inte rättsligt bindande. Den utgör ett stöd för de operativa tillsynsmyndigheterna.

Informationen är uppbyggd kring Naturvårdsverkets Allmänna Råd (NFS 2001:3) om tillsyn, som finns infogade i texten under olika avsnitt. Allmänna Råd är inte rättsligt bindande. De uttrycker Naturvårdsverkets tolkning av den rättsligt bindande lagstiftningen genom att rekommendera hur de operativa tillsynsmyndigheterna kan eller bör göra när de tillämpar de bindande bestämmelserna. Råden går även att finna över Internet på [www.environ.se](http://www.environ.se).

Handboken är skriven i samråd med Arbetsmiljöverket, Fiskeriverket, Generalläkaren, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Socialstyrelsen, vilka är centrala tillsynsvägledande myndigheter enligt miljöbalken. Den baseras på de Allmänna råd som också finns i handboken och som har behandlats i Tillsyns- och föreskriftsrådet. Rådet är samrådsorgan för de centrala tillsynsvägledande myndigheterna, länsstyrelserna och kommunerna. Principer och grundläggande synsätt är tillämpbara även inom andra centrala myndigheters vägledningsområden.

Tillsynen ska säkerställa MB:s syfte. En utgångspunkt vid genomförande av tillsynen bör därför vara att stärka verksamhetsutövarnas egen förmåga att följa MB parallellt med att kontrollera lagefterlevnaden och beivra överträdelser. Kontroll av lagefterlevnaden ska ske i den utsträckning det är nödvändigt.

Ambitionsnivån i tillsynen bör höjas och befintliga resurser nyttjas effektivt. Särskilt viktiga principer för planering, genomförande och uppföljning/utvärdering av tillsynen blir då att

- utgå från de nationella miljökvalitetsmålen, gärna i nedbruten form, och från befintliga miljökvalitetsnormer
- differentiera tillsynsmetoderna
- fokusera på verksamhetsutövarens förmåga att ta sitt ansvar
- samverka med berörda tillsynsmyndigheter samt med polis och åklagare.



Av att tillsynen utgår från de nationella miljö kvalitetsmålen följer att tillsynen måste planeras och följas upp kontinuerligt i en fortlöpande process. Andra grunder för den operativa tillsynen är att myndigheten är tydlig och konsekvent, beivrar brott och andra överträdelser samt är tydlig i sin roll som tillsynsmyndighet.

Texten är uppdelad i fyra kapitel. Kapitel ett innehåller grundläggande information om hur en operativ tillsynsmyndighet kan planera, följa upp och i övrigt organisera sitt arbete. Kapitel två går igenom olika metoder och tillvägagångssätt i det praktiska tillsynsarbetet. Kapitel tre innehåller information om hur en myndighet kan ingripa och om olika sanktioner och kapitel fyra slutligen information om en rad andra frågor av intresse i tillsynsarbetet.

Handboken har utarbetats av Lena Callermo och Peter Sörngård i samarbete med Leif Sverndal, samtliga från Naturvårdsverket. I arbetet har Anders Bengtsson, Länsstyrelsen i Skåne län och Staffan Asplind, Naturvårdsverket bidragit med textförslag. Många andra värdefulla bidrag och synpunkter har under arbetets gång kommit från ett stort antal personer inom och utanför Naturvårdsverket.

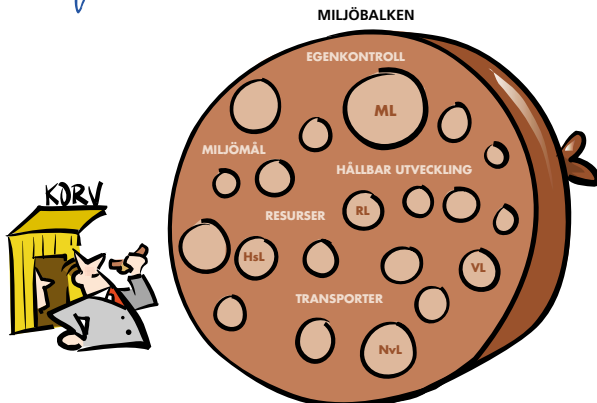
Under arbetet har företrädare för myndigheter, kommuner och olika delar av näringslivet bidragit med synpunkter och kunskap. Samtliga länsstyrelser och berörda centrala myndigheter, Ekonomistyrningsverket, flera kommunala miljönämnder, Näringslivets nämnd för Regelgranskning, Industriförbundet, Kommunförbundet, Svenska Miljöstyrningsrådet AB, företrädare för andra berörda organisationer och branschorgan har beretts möjlighet att yttra sig över förslaget.

Direktören för Naturvårdsverkets Miljörättsavdelning har beslutat ge ut denna handbok.

Stockholm den 28 mars 2001.

*Lena Callermo*

**Figur 1.** Miljöbalken innebär i många fall en ny och vidare tillämpning av bestämmelser som har sina förebilder i tidigare miljölagstiftning eftersom varje sådan lag hade ett begränsat syfte. Här ligger följaktligen en väsentlig breddning i förhållande till den tidigare miljölagstiftningen.



# Begrepp och förkortningar

**AR** Allmänna Råd

**De nationella miljökvalitetsmålen** De miljömål som riksdag och regering antar

**Egenkontroll** Sådana aktiviteter, rutiner, åtgärder m.m. som en verksamhetsutövare på egen hand har att planera, genomföra och följa upp enligt 26 kap. 19 § MB och enligt föreskrifter utgivna meddelade med stöd av denna bestämmelse

**EMAS** Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 761/2001 av den 19 mars 2001 om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS) (EGT L 114/1, 24.4.2001)

**FAPT** Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

**FMH** Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

**FMSA** Förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter

**FOM** Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

**FTS** Förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd

**FVE** Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll

**Kontrollprogram** En handling som myndigheten kan begära, där verksamhetsutövaren beskriver hela eller vissa delar av egenkontrollen

**MB** Miljöbalken (1998:808)

**MP** Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

**Olägenheter för människors hälsa** En störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig (9 kap. 3 § MB).

Här i ingår att utgå från hur människor i allmänhet reagerar på störningen och också att ta hänsyn till personer som är något känsligare än normalt

**Skador eller olägenheter för miljön** Påverkan på grund av utsläpp eller andra liknande orsaker, liksom utarmning av värdefulla natur- och

kulturmiljöer, av friluftsliv- och upplevelsevärden eller av den biologiska mångfalden eller misshushållning med naturresurser, energi eller material.

**Seveso II-lagen** Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

**Systemtillsyn** Tillsyn över verksamhetsutövarens förutsättningar (egenkontroll) för att följa MB:s krav.

**TiF** Förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

**Tillsyn** Operativ tillsyn (såvida inget annat anges)

**Tillsynsmyndighet, myndighet** Operativ tillsynsmyndighet (såvida inget annat anges)

**Tillsynsområden** Används i den betydelse ordet har i bilagan till TiF

**Tillsynsvägledning** Sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna

**Verksamhet** Verksamhet (t.ex. en fabrik) eller åtgärd (aktivitet eller handling) som MB är tillämplig på

**Verksamhetsutövare** Den eller de juridiska (företag, organisation etc.) eller fysiska personer (människa) som ansvarar för en verksamhet eller del av en sådan.

IPPC-direktivet<sup>1</sup>: Varje juridisk person som driver eller innehar en anläggning eller, om det finns bestämmelser om detta i den nationella lagstiftningen, varje person som har givits rätten att fatta avgörande ekonomiska beslut med avseende på anläggningens tekniska funktion.

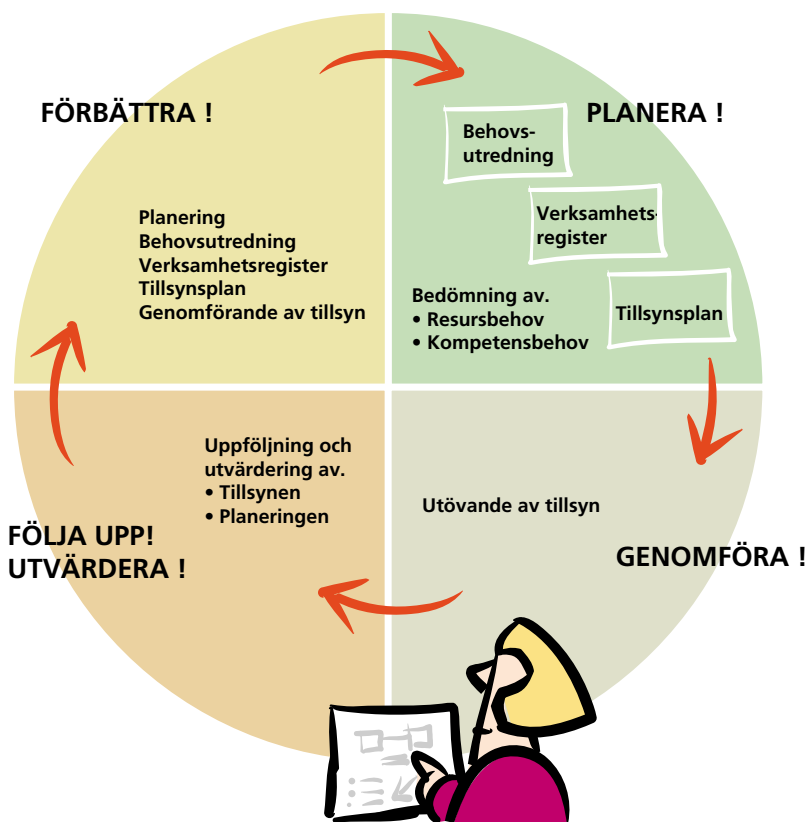
**VerksF** Verksförordningen 1995:1322

---

<sup>1</sup> Artikel 2.12 i Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257/26, 10.10.1996). (Vad som sägs om verksamhetsutövare gäller även den som vidtar åtgärder.)

# 1. Planering – en process\*

DEN OPERATIVA TILLSYSEN enligt MB utgår från en fortlöpande process där planering, genomförande, uppföljning/utvärdering och förbättring följer på och återkopplar till varandra. I det här kapitlet behandlas den processen i sina olika delar. Vägledningen utgår från de krav som ställs på de operativa tillsynsmyndigheterna i 7 § TiF. Varje tillsynsmyndighet kan sedan komplettera vad som här sägs så att tillsynsbehovsutredning, verksamhetsregister och tillsynsplan blir effektiva instrument i det egna tillsynsarbetet.



Figur 2. Planera, genomföra, utvärdera – och planera igen

\* Vad som sägs om verksamhetsutövare gäller även den som vidtar åtgärder.

### Till 7 § TiF

Tillsynsplaneringen bör ha som utgångspunkt att de nationella miljö kvalitetsmålen ska uppnås inom en generation samt att eventuella miljö kvalitetsnormer och åtgärdsplaner ska uppfyllas. Det är lämpligt att myndigheten, i samverkan med andra berörda tillsynsmyndigheter, bryter ner dem till regional och lokal nivå. Tillsynsarbetet bör utföras som en fortlöpande process, där de olika faserna behovsutredning, översyn av resurser och kompetens, planering, genomförande och utvärdering följer på och återkopplar till varandra.

Myndigheten bör redan under planeringen av tillsynen uppmärksamma eventuella behov av samordning med andra myndigheter. Se AR till 26 kap. 6 § MB.

Bedömningen av tillsynsbehovet och beslutet om tillsynsplan förutsätter ett preciserat underlag vad gäller tillsynsobjekten. Därför behöver myndigheten avsätta tillräckliga resurser för att kunna kartlägga och inventera tillsynsområden, verksamheter och det tillsynsarbete som behöver göras. Om resultatet av genomförda inventeringar sammanfattas på lämpligt sätt kan det sedan användas i utredning av tillsynsbehov och, i förekommande fall, för verksamhetsregistret respektive tillsynsplanen.

### Till 7 § TiF

Vid planering av tillsyn vid verksamheter för vilka lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa verkningarna av allvarliga kemikalieolyckor är tillämplig, bör kontakter tas med den myndighet som har tillsynsansvar enligt nämnda lag.

I Seveso II-lagen finns särskilda bestämmelser om tillsyn av de verksamheter som omfattas av den lagen. Enligt 15 § ska tillsynen enligt denna lag samordnas med tillsynen enligt MB.

Läs mer om fördelningen av tillsynsansvaret enligt dessa båda lagar under avsnitt 4.5.4.

Några av de operativa tillsynsmyndigheterna har tilldelats ansvar för vissa prövningsärenden, för att meddela vissa föreskrifter och för tillsynsvägledning. Sådant arbete, och myndigheternas utbyte av information för statistiska ändamål enligt statistiklagen, är inte operativ tillsyn och omfattas inte av kraven i 7 § TiF. Det behandlas därför inte här. Det finns andra exempel på myndighetsarbete som inte är operativ tillsyn. Arbete med åtgärdsplaner för miljö kvalitetsnormer och rollen

som remissinstans är sådana. Miljöövervakningsarbetet genererar för tillsynen viktigt planeringunderlag men är i sig inte operativ tillsyn. En del av samordningen av recipientkontrollen kan dock utgöra tillsyn.

## 1.1 Resurser

Enligt 26 kap. 1 § MB ska tillsynsmyndigheten på eget initiativ utöva tillsyn enligt MB såväl genom myndighetsutövning som genom förebyggande arbete. Detta innebär ett långt gående ansvar att bedöma och genomföra de tillsynsinsatser som behövs.

Till 7 § TiF

Då tillsynsmyndigheten utrett behovet av tillsyn bör den bedöma om den förfogar över de resurser som fordras för att utöva denna tillsyn. Resurserna bör vara så tilltagna att myndigheten genom lagkontroll och informerande arbete, kan genomdriva lagefterlevnad i sådan utsträckning att det blir möjligt att främja en hållbar utveckling.

Kommunala myndigheter kan se över möjligheterna att samnyttja resurser med andra kommuners tillsynsmyndigheter. Se AR till 26 kap. 7 § MB.

Då myndigheten beslutar om resurser för och finansiering av tillsynsarbetet bör den också beakta:

- att tillsynsmetoden anpassas efter aktuell verksamhet, grupp av verksamheter eller tillsynsområde, utan att tillsynens uppdrag att säkerställa miljöbalkens syfte, går förlorat,
- att de prioriteringar som behövs görs, så att tillsynens uppdrag, att säkerställa MB:s syfte, inte åsidosätts.
- om myndigheten bör avtala om eller behöver utveckla kompetens för att utföra tillsynen.

Myndigheten bör avsätta tillräckliga ekonomiska och tidsmässiga resurser för kompetensutveckling för att personalen ska kunna upprätthålla och utveckla sin kompetens. Det förutsätter att myndigheten fortlöpande undersöker behovet av kompetensutveckling.

Myndigheten bör kunna utnyttja befintliga resurser och kompetens effektivare om myndigheten tillämpar någon form av kvalitetssystem med skrivna rutiner, mallar etc.

Vissa delar av de generella arbetsmetoderna för kvalitetssäkring enligt standarden SS-ISO 9001 kan vara ett stöd (se avsnitt 2.3.4).

Ett exempel på lagstadgade skyldigheter är att tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelser till polis eller åklagarmyndighet, samt bistå polis och åklagare i utredningsarbetet. I tillsynen ingår dessutom att handlägga anmälningsärenden.

I myndighetsuppdraget ingår också en rad uppgifter som är en förutsättning för tillsynen. Myndigheten måste t.ex. arkivera enligt arkivlagens bestämmelser, hantera olika sekretessfrågor enligt sekretesslagen och följa förvaltningslagens bestämmelser om att inom skälig tid ta ställning till inkomna ärenden i sak samt besvara inkomna skrivelser och förfrågningar. Resurser och kompetens ska finnas även för denna typ av arbetsuppgifter.



**Figur 3.** Då tillsynsmyndigheten utrett behovet av tillsyn bör den bedöma om den förfogar över de resurser som fordras för att utöva denna tillsyn (ur AR till 7 § TIF).

### 1.1.1 Om resursbehovet överstiger resurserna

Om resursbehovet överskrider de faktiska resurserna vid den kommunala tillsynsmyndigheten kan ett underlag behövas för beslut om en eventuell revidering av kommunens taxa för miljöbalkstillsynen. I ett sådant underlag kan exempelvis en beräkning göras av kostnadstäckningsgraden för den tillsyn som kan avgiftsfinansieras. Om den kommunala tillsynsmyndigheten väljer att inte till fullo utnyttja de möjligheter till avgiftsfinansiering som balken ger, behövs ett tillskott av skattemedel.

Ett annat alternativ i en sådan situation kan vara att skärpa rutinerna för debitering av timavgifter.

För statliga myndigheter är situationen en annan eftersom tillsynsavgifterna betalas in till statskassan utan särskild öronmärkning för tillsynsarbetet. Myndigheten får därför bedriva tillsynsarbetet inom ramen för tilldelade resurser. Om resursbehovet överstiger faktiska resurser påkallar det att myndigheten tydligt beskriver situationen i samband med framställan om behovet av resurser.

### 1.1.2 Effektivisering av tillsynsarbetet

Behovet av resurser kan många gånger minskas i någon mån genom att tillsynsarbetet effektiviseras. Så kan exempelvis förändrade tillsynsme-

toder leda till en förbättrad egenkontroll och därmed på sikt ett minskat tillsynsbehov vid vissa verksamheter (läs vidare i kapitel 2).

Andra sätt är att utnyttja möjligheterna till delegation av beslut (se 1.8.2 och 4.5.2) och att personalen får den kompetensutveckling som behövs för arbetet (se nedan under 1.2). Statliga myndigheter har en långt gående delegation vilket möjliggör en effektiv ärendehandläggning<sup>2</sup>.

Tillsynsarbetet kan också bli effektivare genom att samnyttja personal med andra tillsynsmyndigheter (se 1.8.1 och 1.8.2) eller att samverka med andra tillsynsmyndigheter i gemensamma projekt.

För frågor kring avgifter för prövning och tillsyn hänvisas till Naturvårdsverkets Handbok med allmänna råd (00:1) ”Avgifter för prövning och tillsyn”.

## 1.2 Personalens kompetens

Då behovet av tillsyn är bedömt är det dags att undersöka om myndigheten har tillgång till personal med den kompetens som behövs för att utöva denna tillsyn. Ett höjt eller förändrat kompetensbehov beaktas sedan vid planeringen av kompetensutvecklingen och vid nyrekrytering. Myndigheten kan också se över möjligheterna att nyttja kompetens vid andra tillsynsmyndigheter.

Kompetensutvecklingen för myndighetens personal bör återspegla att MB innebär förändrade kompetenskrav på såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter jämfört med tidigare lagstiftning. Viktiga delar i kompetensen är att myndigheten kan anpassa insatser och metoder till de varierande omständigheterna i olika verksamheter och kan tillämpa dem på ett optimalt sätt.

**U R A R** Till 7 § TiF  
Myndigheten bör avsätta tillräckliga ekonomiska och tidsmässiga resurser för kompetensutveckling för att personalen ska kunna upprätthålla och utveckla sin kompetens. Det förutsätter att myndigheten fortlöpande undersöker behovet av kompetensutveckling

För att uppfylla kravet i 7 § på att personalen ska ha tillräcklig kompetens för arbetet behöver myndigheten fortlöpande inventera dels sitt

<sup>2</sup> 21 § verksförordningen (1995:1322) och 9 § förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion.



kompetensbehov, dels den egna personalens kompetens. Kravet på kompetens innebär bl. a. att myndigheten ska kunna ställa tillräckligt preciserade krav på en verksamhetsutövare för att denne ska kunna tolka vad kraven egentligen innebär. Detta kan i sin tur innebära att olika typer av kompetens kan behöva finnas vid myndigheten vid olika tillfällen.

Om det visar sig att exempelvis tillräcklig teknisk, naturvetenskaplig eller juridisk kompetens saknas i ett speciellt ärende kan detta lösas på olika sätt: Myndigheten kan exempelvis samverka med någon annan myndighet där den saknade kompetensen finns eller handla upp tjänsten externt.

Vid tillsynsmyndigheter med ett fåtal handläggare kan det vara svårt att klara arbetsbelastningen och samtidigt upprätthålla en tillräcklig specialistkompetens. Resursutnyttjandet kan bli dåligt om en alltför stor andel av arbetstiden måste användas för kunskapsinhämtning. Genom formell samverkan eller informellt samarbete mellan olika myndigheter kan en förbättring uppnås.

Kommunen har, enligt 26 kap. 7 § MB, rätt att träffa avtal med en annan kommun om att den senare helt eller delvis ska ombesörja kommunens tillsynsuppgifter enligt MB. Kommunen har, enligt samma paragraf, även rätt att delegera beslutanderätt till en anställd vid en annan kommun efter överenskommelse med den kommunen (se 1.8.2).

Om en ledamot i den politiska nämnden kompletterar personalen följer att denne även måste besitta en sådan grundläggande kompetens som behövs för en korrekt myndighetsutövning enligt MB. I begreppet personal ingår även assistenter och chefer/ledningspersonal.

### 1.3 Utredning av tillsynsbehovet

Till 7 § TiF

Då myndigheten bedömer tillsynsbehovet bör den utgå från tillsynens uppdrag, att säkerställa syftet med miljöbalken.

Myndigheten bör bedöma hur stor tillsynsinsats som behövs för att tillsynen skall bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås, samt till att eventuella miljökvalitetsnormer och åtgärdsplaner uppfylls. Myndigheten bör varje år bedöma det faktiska tillsynsbehovet.

Tillsynen ska, enligt 26 kap. 1 §, säkerställa MB:s syfte som är att främja

den hållbara utvecklingen. Detta syfte ska enligt riksdagsbeslut vara uppnått inom en generation, dvs. till 2020 eller 2025. Det finns många hinder kvar som behöver undanröjas för att vi ska kunna uppnå detta. Tillsynen är här viktig, men alla hinder kan inte undanröjas tillsynsvägen. Utvecklingen är beroende av t.ex. andra styrmedel och andra åtgärder än lagar och lagtillämpning.

De miljö kvalitetsnormer som är fastställda och de av riksdagen antagna nationella miljö kvalitetsmålen bör vara utgångspunkt för behovsutredning, tillsynsplanering och tillsyn. För att bli användbara operativt behöver målen brytas ned till sektoriella, regionala och lokala miljömål. Myndigheten får bedöma vad som vid en viss tidpunkt kan påverkas genom tillsyn.

Vissa av de mål som är nedbrutna till operativt genomförbara åtgärder kan relativt enkelt vidareutvecklas till tillsynsinsatser. Andra mål kan fordra en komplex analys och beredning för att brytas ned till operativt genomförbara tillsynsinsatser. Det går exempelvis inte att utesluta att det kan uppstå sinsemellan oförenliga och motstridiga behov av insatser.

Här behöver myndigheten bedöma vilka tillsynsinsatser som fordras på kort respektive lång sikt för att uppnå miljömålen. En utgångspunkt för den bedömningen kan vara att välja ut vad som är relevant för tillsynen av de regionala (aktuellt främst för länsstyrelsens tillsyn) eller lokala (aktuellt främst för den kommunala nämndens tillsyn) miljömålen. Därefter kan en översiktlig tidsbedömning göras: Vad kan och bör genomföras på kort sikt och vad kan vänta?



Målstyrning

### 1.3.1 Utredningens beståndsdelar

Myndigheten kan hämta underlag till utredningen från verksamhetsregister, tidsredovisning, tidigare utredningar om tillsynsbehov eller tillsynsavgifter, tidigare verksamhetsplaner eller tillsynsplaner. Myndigheten kan också låta utredningen omfatta, eller utföras parallellt med, utredning av andra arbetsuppgifter.

Till 7 § TiF

I utredningen av tillsynsbehovet bör beaktas såväl regelbunden som oregelbunden tillsyn, såväl tillsyn genom kontroll som information, såväl tillsyn på myndighetens initiativ som förväntade tillsynsinsatser på verksamhetsutövers initiativ, exempelvis anmälningsärenden.

Vid den närmare bedömningen av tillsynsbehovet för viss verksamhet eller grupp av verksamheter bör även en rad andra faktorer

beaktas, såsom verksamhetsutövarens egenkontroll, förebyggandet av påverkan på skyddade områden, uppfyllandet av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram, regionala eller lokala miljö- och hälsoskyddsproblem m.m.

För verksamheter som har ett miljöledningssystem som är certifierat enligt ISO 14001 av ett ackrediterat organ eller är EMAS-registrerade, bör myndigheten särskilt överväga om behovet av tidigare utförd tillsyn förändrats i något avseende<sup>3</sup>. Detta bör ske från fall till fall. Myndigheten bör ta till vara alla förenklingar av tillsynen som kan ske utan att dessa äventyrar myndighetens skyldigheter enligt miljöbalken, exempelvis skyldigheten att ingripa med rättsliga åtgärder när så behövs, att beivra brott eller att besluta om miljöstraffavgift.

Utredningen av tillsynsbehovet bör vara en diarieförd handling som beslutats av myndigheten. Utredningen bör vara fri från sådan information som kan föranleda sekretess. Den kan avse en längre period än ett år, varvid första året preciseras och de andra åren anges mera översiktligt. Utredningen bör omfatta tillsyn av såväl verksamhetsutövare i verksamhetsregistret som övriga tillsynsuppgifter och även arbetsuppgifter som är förutsättningar för tillsynen, såsom inventeringar, planering, kompetensutveckling och administration.

Alla tillsynsuppgifter är inte knutna till verksamheter i verksamhetsregistret. Själva utredningen av tillsynsbehovet, förandet av verksamhetsregister, tillsynsplaneringen och myndighetens egna uppföljning och utvärdering av tillsynen är sådana exempel.

Andra tillsynsuppgifter som behöver finnas med i utredningen är allmän information, rådgivning och handläggning av klagomål, tillsynskampanjer, inventeringar och samverkan med myndigheter och andra aktörer. Den operativa tillsynsmyndigheten ska enligt 9 § TfF lämna uppgifter till tillsynsvägladande myndighets uppföljning och utvärdering av tillsynen. Tid för detta bör också finnas med i utredningen.

Myndigheten behöver också avsätta tid i planeringen för ledning och samordning av tillsynsfrågor, för att besvara remisser och enkäter om den operativa tillsynen, för administration och personalens kompetensutveckling.

### 1.3.2 Beräkning av tillsynsbehovet

För tillsyn som är knuten till verksamhet kan tillsynsbehovet beräknas genom summering av tillsynsbehoven för varje verksamhet eller grupp av verksamheter. För de verksamheter som fordrar mer tillsyn än tillfälligt och kortvarigt kan det vara lämpligt att bedöma tillsynsbehovet för varje verksamhet för sig.

För tillsyn som inte är knuten till verksamhet, t.ex. inom områdeskydd eller rådgivning och information till en viss grupp av verksamhetsutövare, bedöms tillsynsbehovet för respektive tillsynsuppgift eller grupp av tillsynsuppgifter.

#### Exempel på bedömningsgrunder för tidberäkning av viss tillsyn:

- Omfattning och kvaliteten på verksamhetsutövarens egenkontroll. Här kan bl.a. vägas in erfarenhet av hur verksamhetsutövaren uppfyller och tidigare har uppfyllt de förpliktelser som följer av MB respektive den tidigare miljölagstiftningen samt komplexitet, allmän kondition och ålder hos de installationer som i förekommande fall finns vid verksamheten.
- Förekomst av och kvalitet hos miljöledningssystem
- Regionala och lokala förhållanden samt regionala och lokala miljöproblem.
- Ändrade ägarförhållanden, byte av driftansvarig.

#### Exempel på arbetsuppgifter som underlag för tidberäkning av viss tillsyn:

- Handläggning av inkomna handlingar såsom anmälningar, remisser, miljörapporter och dokumentation av egenkontrollen.
- Inspektioner (inklusive för- och efterarbete samt restid).
- Utfärdande av skrivelser, förelägganden och förbud.
- Handläggning av muntliga förfrågningar och liknande.
- Uppföljning av ställda krav (förelägganden, förbud) och andra åtgärder för att åstadkomma rättelse.
- Schablonmässig uppskattning av mängden inkommande klagomål.
- Uppskattning av tid för att lämna information och ge råd till respektive verksamhet.

Beräkningen av tillsynsbehovet görs mot bakgrund av att tillsynen också ska bidra till att miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram uppfylls.

Likaså ska tillsynen bidra till att negativ påverkan på skyddade områden enligt 7 kap. MB förebyggs. Vid bedömning av tillsynsbehovet för en kommunal nämnd kan också lokala mål användas som övergripande bedömningsgrunder.

Till en början kan utredningen av tillsynsbehovet komma att baseras på ett ofullständigt underlag. Successivt blir underlaget för utredningen sannolikt mer preciserat och fullständigt. Inventeringar och tillsyn genererar allteftersom sådana uppgifter som kan användas i utredning, verksamhetsregister och tillsynsplan. Det innebär att bedömningen av tillsynsbehov, och därmed också av resursbehov och kompetensbehov, kan komma att förändras med tiden. Det är därför viktigt att planeringen blir en integrerad del i tillsynsarbetet och bedrivs som en fortlöpande process under året.

### 1.3.3 Inventering

Att inventera och hålla uppgifter och kunskap om tillsynsobjekten aktuella ingår i den löpande operativa tillsynen. I vissa sammanhang kan en inventering av vissa grundläggande fakta om verksamheten och dess miljöpåverkan behöva ske för att tillsynsbehovet ska kunna bedömas. Det kan vara aktuellt exempelvis för verksamheter som myndigheten inte tidigare varit i kontakt med. Som komplement till inventering i fält kan olika uppgiftskällor användas:

#### Uppgiftskällor till hjälp vid inventeringsarbete:

- Utdrag ur CFAR från SCB. Man kan få utdraget sorterat på olika sätt och med olika typer av uppgifter
- Länsstyrelsens naturvårdsregister
- Kommunernas näringslivsenheter
- Branschföreningar, lokala och regionala företagarföreningar
- Miljöstyrningsrådets webbsida, [www.miljostyrning.se](http://www.miljostyrning.se)
- Telefonkatalogens yrkesdel
- Arbetsmiljöinspektionens arbetsställeregister
- Regionala skyddsombud
- Kemikalieinspektionens produktregister.
- Länsstyrelsernas dammregister
- Länsstyrelsernas flerårsplaner för förorenad mark

Uppgifter som kan vara aktuella att ta in vid en inventering:

- Verksamhetens juridiska namn, organisationsnummer, kontakt-

person, besöksadress/ fastighetsbeteckning, postadress, telefonnummer, telefaxnummer, e-postadress

- Verksamhetens art och översiktlig information om denna
- Om tillstånds- eller anmälningsplikt råder
- Något mått på verksamhetens storlek t.ex. antal anställda eller ekonomisk omsättning
- Om möjligt en allmän uppfattning av verksamhetens eventuella brister från miljöbalkssynpunkt
- Förekomst av miljöledningssystem och översiktlig information om egenkontrollens kvalitet
- Tillståndsbeslut och andra myndighetsbeslut av betydelse

## 1.4 Verksamhetsregister

Av 7 § TiF framgår också att tillsynsmyndigheten ska föra ett register över sådana verksamheter som behöver återkommande tillsyn.

Till 7 § TiF

Med verksamheter som behöver återkommande tillsyn bör förstås sådana som myndigheten bedömt fordrar tillsyn minst en gång inom en viss tid, exempelvis 5 år. Vid bedömningen bör myndigheten beakta samma faktorer som vid utredning av tillsynsbehovet. Verksamhetsregistret bör uppdateras fortlöpande med de uppgifter myndigheten får kännedom om. Uppgifterna i verksamhetsregistret bör för varje verksamhet omfatta åtminstone korrekt namn på den/de juridiska person/er som är verksamhetsutövare, organisationsnummer, verksamhetstyp samt lokalisering (fastighetsbeteckning, gatuadress eller annan beskrivning).

U R A R

**För många myndigheter kan verksamhetsregistrets användbarhet som hjälpmedel i det dagliga arbetet öka om ytterligare uppgifter läggs in, exempelvis**

- tillsynsområde,
- ansvarig handläggare,
- förekomst av domar, tillstånd, förelägganden eller andra beslut,
- bedömning av egenkontroll och skötsel,
- i förekommande fall: uppgifter om miljöledningssystem,
- bevakning av tidpunkt för nästa tillsynsinsats,

- sammanfattning av genomförda tillsynsinsatser,
- tillsynsavgift: avgiftsklass och eller belopp,
- SNI-kod enligt SCB,
- för miljöfarliga verksamheter: kod enligt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, samt kod för ”U”-verksamheter, (SNI-kod),
- för förorenade områden: riskklass.

Bestämmelser om personuppgifter i dataregister finns i personuppgiftslagen (1998:204).

### 1.5 Tillsynsplan

I samband med beslutet om tilldelningen av resurser för ett visst år kan myndigheten besluta om en tillsynsplan. Tidpunkten beror på myndighetens budgetarbete och verksamhetsplanering i övrigt.

Till 7 § TiF

Tillsynsplanen bör visa hur myndigheten avser att tillsynen skall bidra till att säkerställa syftet med miljöbalken. Miljökvalitetsmålen och eventuella miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram bör också påverka tillsynsplanens innehåll. Dessa faktorer bör även styra prioriteringarna mellan olika tillsynsområden.

Planen bör visa hur myndigheten med tillgängliga resurser och tillgänglig kompetens avser att utföra den tillsyn som bäst svarar mot tillsynsbehovet. Därför kan det vara lämpligt att knyta arbetet med planen till budgetarbetet.

Tillsynsplanen bör upprättas på ett sådant sätt att den utgör bästa möjliga stöd för ett effektivt tillsynsarbete vid varje enskild myndighet. För varje verksamhet, grupp av verksamheter, ärendetyp eller grupp av ärendetyper kan tillsynsplanen innehålla uppgifter som ger sådant stöd, exempelvis om ansvarig handläggare samt vilka huvudsakliga tillsynsinsatser som planeras under året och uppskattad tidsåtgång för dessa.

Tillsynsplanen bör vara en diarieförd handling som beslutats av myndigheten. Den bör vara fri från information som kan omfattas av sekretess.

synsprogram enligt 18 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Seveso II-lagen). Det är normalt enklast och lämpligast att samordna denna med tillsynsplanen enligt MB. Då kan det vara lämpligt att med övriga berörda tillsynsmyndigheter komma fram till vilka verksamheter som är berörda och ungefär när tillsynen bör ske.

Till 7 § TiF

UR AR

Vid planering av tillsyn vid verksamheter för vilka lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa verkningarna av allvarliga kemikalieolyckor är tillämplig, bör kontakter tas med den myndighet som har tillsynsansvar enligt nämnda lag.

Är det fråga om olika myndigheter som bedriver tillsyn enligt MB respektive Seveso II-lagen är det lämpligt att kontakter tas redan under planeringen av årets tillsyn.

Tillsynsplanen kan hänvisa till verksamhetsregistret och utredningen av tillsynsbehovet. Planen kan också innehålla andra uppgifter om myndigheten finner detta lämpligt, exempelvis en sammanfattning av tidigare utförda tillsynsinsatser eller en schablon för oplanerade tillsynsinsatser.

Myndigheten kan låta tillsynsplanen, med lämplig detaljeringsgrad, också omfatta längre tid än ett kalenderår för att t.ex. uppnå en större kontinuitet i planeringen eller för att möjliggöra långsiktig inplanering av koncentrerade och tidsbegränsade resursinsatser.

Regler om arkivering finns i Arkivlagen (1990:782).

## 1.6 Den operativa myndighetens egen utvärdering

Till 7 § TiF

UR AR

Myndighetens uppföljning och utvärdering av det egna tillsynsarbetet bör visa hur tillsynen följt planen. Uppföljningen och utvärderingen bör även avse föregående års planeringsarbete. Det bör göras på ett sådant sätt att resultatet kan användas i nästa års utredning av tillsynsbehovet samt vid uppdatering av verksamhetsregister och tillsynsplan. Resultatet och slutsatserna bör användas för att kontinuerligt förbättra planeringsprocessen och tillsynsarbetet.



Resultatet och slutsatserna kan lämpligen dokumenteras och sparas för att kunna utgöra ett underlag för den tillsynsvägledande myndighetens uppföljning och utvärdering. Myndigheten bör välja tidpunkt(er) för sin uppföljning så att resultatet kan användas vid den löpande planeringen under året.

### 1.7 Den tillsynsvägledande myndighetens uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen

Tillsynsvägledning definieras i 3 § TiF som sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Arbetet med tillsynsvägledning är fördelat på elva centrala myndigheter samt på landets länsstyrelser. Hur ansvaret är fördelat dem emellan och vilka de centrala myndigheterna är framgår av 13 och 14 §§ TiF samt förordningens bilaga.

Regeringen har inrättat ett tillsyns- och föreskriftsråd (ToFR) där samråd sker mellan myndigheterna i deras arbete med tillsynsvägledning. I rådet är de elva centrala myndigheterna, generalläkaren, länsstyrelserna och kommunerna representerade. Ett resultat av samrådet inom ToFR är arbetet med ett gemensamt system för uppföljning och utvärdering för MB:s hela tillsynsområde. ToFR har för detta inrättat en särskild arbetsgrupp med representanter för de berörda myndigheterna. Arbetsgruppen har enats om gemensamma riktlinjer för arbete med uppföljning och utvärdering. Huvuddragen av dessa återges i detta kapitel.

De centrala myndigheterna är enligt 13 § TiF ansvariga för att ge tillsynsvägledning för tillämpningen av MB till de operativa tillsynsmyndigheterna. Enligt 14 § TiF svarar länsstyrelsen för tillsynsvägledningen i länet, med undantag för den tillsyn som utövas av generalläkaren och skogsvårdsstyrelsen.

Syftet med uppföljning och utvärdering bör vara att främja den operativa tillsynen. Den bör vara framåtsyftande och fokusera på att utveckla såväl det operativa tillsynsarbetet som arbetet med tillsynsvägledning. 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. Tillsynens bidrag till hur de nationella miljömålen

uppfylls bör även kunna belysas.

Systemet bör utformas så att de operativa tillsynsmyndigheterna kan ha nytta av detta även i sin egen verksamhet. Vidare kan uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen ge erfarenheter som kan öka förutsättningarna för en enhetlig tillsyn över landet.

Resultaten av uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen kommer att ge värdefull information och kunna utgöra beslutsunderlag för politiker på lokal-, regional- och riksnivå. Samtidigt ges allmänheten och fler intressenter möjlighet att få en inblick i hur den operativa tillsynen fungerar ute i landet.

Läs mer om utvärdering i Skolverkets ”Att genomföra utvärdering – Exempel från skolor och kommuner” Skolverkets beställningsnummer 99:458.

### 1.7.1 Begreppen uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering är två besläktade begrepp som ibland används som om de vore synonymmer. 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.

### 1.7.2 Skäl till uppföljning och utvärdering

Det kan finnas flera olika skäl till att göra en *uppföljning*, dvs. samla in data. Uppgifterna kan bl.a. användas som underlag till produktion av statistik, till internationell rapportering och till utvärdering. Det bör finnas en noga genomtänkt användning för de uppgifter som begärs in från de operativa tillsynsmyndigheterna. En huvudregel bör vara att inte begära in uppgifter som redan är kända eller lätt kan samlas in via andra källor.

En *utvärdering* av den operativa tillsynen kan t.ex. analysera och visa på:

- orsaker till ett väl fungerande miljöarbete hos de operativa tillsynsmyndigheterna
- orsaker till problem med miljöarbetet hos de operativa tillsynsmyndigheterna

- vilket behov som finns av tillsynsvägledning och därmed få underlag för prioriteringar i de vägledande myndigheternas verksamhet.

Det är vanligt att man i en utvärdering vill göra en värdering av hur upp-satta mål uppfylls- eller framsteg mot dessa. För den operativa tillsynen skulle detta kunna göras med avseende på samband mellan krav i författningar och hur myndigheterna uppfyller dem, eller på hur den operativa tillsynen bidrar till att miljökvalitetsmålen uppfylls.

### 1.7.3 Planering av uppföljning och utvärdering

En uppföljning och/eller utvärdering bör ske på ett systematiskt sätt. Under planeringen bör man därför i tur och ordning besvara följande frågor vilka samtidigt representerar olika faser i arbetet:

*Varför* ska uppföljningen och/eller utvärderingen göras? Preciserar bakgrund, motiv och syfte samt vad resultatet ska användas till.

*Vad* är det som ska följas upp och/eller utvärderas? Identifiera vilka problemställningar finns och (när en utvärdering ska göras) vilka bedömningskriterier som resultaten ska värderas mot.

*Vilka* kan vara berörda eller intresserade? Vilka ska medverka och vilka ska genomföra det hela?

*Hur* ska uppföljningen och/eller utvärderingen läggas upp och genomföras? Bestäm vilken typ av data, vilka insamlingsmetoder och urval som är lämpliga samt hur data ska dokumenteras, bearbetas och analyseras.

Hur ska *resultatet* hanteras? Vilka slutsatser kan dras? Hur kan man ta till vara resultatet och vad kan man lära sig av det? Hur och till vilka ska resultatet spridas?

De operativa tillsynsmyndigheterna bör involveras redan i planeringsskedet. Förankring av de planerade aktiviteterna, såväl uppgiftsinsamling som eventuella besök, är viktigt för att en uppföljning och utvärdering ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt.

### 1.7.4 Användning av resultat

Återföring och spridning av resultaten är viktiga moment i arbetet. Särskilt viktigt är att de som varit föremål för uppföljning och utvärdering får en återkoppling. Resultaten bör också spridas till eller göras tillgängligt för andra intressenter.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Jämför med Arbetsmiljöverkets nya föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete.

## 1.8 Samverkan mellan myndigheter



Samverkan

Samarbete kan med fördel etableras dels mellan de olika tillsynsmyndigheterna, dels mellan tillsynsmyndigheterna och andra myndigheter och organ, exempelvis byggnadsnämnder eller motsvarande. Tillsynsmyndigheterna kan då lära känna andra myndigheters organisation, ansvarsområden, arbetssätt och hur lagstiftningarna berör varandra. Tillsynsmyndigheten kan även samverka med andra organ såsom SMHI, SGU eller AB Svenska Miljöstyrningsrådet.

Till 26 kap. 6 § MB

Tillsynsmyndigheten bör i samråd med åklagare/polis utarbeta rutiner för samverkan.

När myndigheten bedriver tillsyn över verksamheter som förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll är tillämplig på kan samtidigt föreskrifter enligt annan lagstiftning med liknande krav på egenkontroll vara tillämpliga. Då bör myndigheten samordna sin tillsyn och sina krav på egenkontrollen med andra berörda myndigheter. Ett exempel på detta är samordning med Arbetsmiljöinspektionen, som bl.a. har att tillämpa föreskrifterna (AFS 1996:6) om internkontroll av arbetsmiljön.

Ett exempel på då tillsynsmyndigheten bör lägga särskild vikt vid samordning är vid tillsyn över kärnteknisk verksamhet över vilken Kärnkraftsinspektionen också bedriver tillsyn enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Kärnkraftsinspektionen har meddelat föreskrifter och Allmänna råd (1998:1) om säkerhet i vissa kärntekniska anläggningar.

Tillsynsmyndigheterna bör samordna tillsynen enligt miljöbalken med den tillsyn som sker enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Samverkan bör ske så att tillsynen kan bedrivas så rationellt som möjligt för såväl myndigheter som verksamhetsutövare. De berörda tillsynsmyndigheterna bör utveckla formerna för samarbetet, t.ex. när det gäller gemensamma inspektioner.

Om en tillsynsmyndighet i sin verksamhet konstaterar brister eller överträdelser som faller inom en annan tillsynsmyndighets behörighet bör den behöriga myndigheten informeras.

Har flera myndigheter tillsyn över verksamheten bör myndigheterna noga se till att samordna eventuella förelägganden, vare sig dessa rör försiktighetsmått eller egenkontroll, med övriga tillsyns-

myndigheter. Ett exempel på en sådan situation är vid kommunal tillsyn över en miljöfarlig verksamhet, till vilken är knuten en vattenverksamhet med länsstyrelsetillsyn. Ett annat exempel är när länsstyrelsen bedriver tillsyn över en anmälningspliktig åtgärd enligt 12 kap. 6 § MB som vidtas inom en verksamhet med kommunal tillsyn.

Om flera myndigheter avser att förelägga verksamhetsutövaren att följa inlämnade förslag till kontroll, bör myndigheterna före beslutet se till att myndigheterna kan samverka för översyn, uppföljning och genomdrivande av föreläggandena. Innehållet i olika myndigheters förelägganden bör samverka så att dessa inte försvårar verksamhetsutövarens arbete enligt MB. Exempelvis bör krav ställas så att de samspelar med varandra, särskilt om de påverkar samma moment i egenkontrollen. Krav på dokumentation bör samordnas så att den samlade dokumentationen inte blir onödigt omfattande eller svårhanterlig eller obrukbar.

### 1.8.1 Myndigheternas samarbete

Enligt 26 kap. 6 § ska tillsynsmyndigheterna samarbeta med varandra samt med andra statliga och kommunala organ som fullgör uppgifter som är av betydelse för tillsynsverksamheten. I propositionen<sup>6</sup> understryks att tillsynsmyndigheterna och andra kommunala och statliga organ ska samarbeta för att uppnå största möjliga kostnadseffektivitet och på bästa sätt söka uppnå balkens syfte.

Enligt 14 § TiF ska länsstyrelsen verka för samarbete mellan polis, åklagare och operativa tillsynsmyndigheter i syfte att förebygga och effektivisera hanteringen av miljöbrott:

Till 14 § TiF

Länsstyrelsen bör ta initiativ till ett organiserat samarbete och erfarenhetsutbyte mellan de operativa tillsynsmyndigheterna å den ena sidan och polis och åklagarmyndigheter å den andra. Syftet bör vara att åstadkomma ett så effektivt beivrande av brott mot miljön som möjligt.

Arbetet kan organiseras genom samverkan med en eller flera andra kommuner.

Det finns goda exempel i landet på mer informellt samarbete mellan

kommuner, dels på ordförande/chefsnivå, dels på handläggarnivå. Ett sådant samarbete kan ha flera inslag som gynnar verksamheten och sparar på knappa resurser. Som exempel kan nämnas samordnade utbildningar, tillsynsaktiviteter, gemensamt informationsmaterial eller samutnyttjande av utrustning av olika slag. Ett sådant samarbete kan även ha en kompetensutvecklande funktion genom att deltagarna tar del av varandras erfarenheter och utvecklar metoder för tillsynen.

### 1.8.2 Samutnyttjande av kompetens

U  
R  
A  
R

Till 26 kap. 7 § MB

Tillsynsuppgifter som kan överlåtas är exempelvis inspektioner, mätningar eller andra utredningar av betydelse för tillsynen.

Avtal om överlåtelse av tillsynsuppgifter som ingås mellan kommuner bör noggrant och precist ange vad tillsynen får avse.

Rådgivning och information som riktas till grupper av verksamhetsutövare kan innefattas i överlåtelsen.

En generell överlåtelse till en annan kommun kan ske av råd och informationsgivning i enskilda fall om överlåtelsen tydligt begränsas till situationer där det är uppenbart att sakägare inte kan komma att överklaga. En sådan generell överlåtelse av tillsyn kan exempelvis inte omfatta rätten att ge råd och information i ett ärende där en klagande begärt att en verksamhet ska förbjudas, eftersom det finns risk för att sakägaren kan överklaga myndighetens ställningstagande i sakfrågan. Andra exempel på beslut som inte generellt kan överlåtas är förelägganden, förbud eller ställningstaganden i anmälningsärenden även när detta ställningstagande resulterar i att myndigheten inte vidtar några åtgärder. Denna beslutsrätt kan enbart överlåtas till en viss tjänsteman i den andra kommunen.

Genom att utnyttja varandras kompetens kan närliggande kommuner rationalisera sitt arbete. Exempelvis kan en ärendetyp som är mindre vanlig i en kommun skötas av handläggare i en grannkommun som har byggt upp en kompetens inom det aktuella området. Kommunen har rätt att träffa avtal med en annan kommun om att denna helt eller delvis ska ombesörja kommunens tillsynsuppgifter enligt MB. Exempel på tillsynsuppgifter som kan överlåtas är inspektioner, mätningar eller andra utredningar av betydelse för tillsynen. Kommunen har även rätt att delegera beslutanderätt till en anställd vid en annan kommun efter överenskommelse med den kommunen. Delegation kan inte ske till någon i egenskap av förtroendevald eller till någon som är anställd i ett

företag som ägs av kommunen. Enligt kommunallagen kan vissa ärenden inte delegeras, t. ex. ärenden av principiell betydelse eller annars av större vikt. Som vid all delegation gäller kommunallagens jävsbestämmelser samt bestämmelser om att delegationsbeslut ska anmälas till nämnden. (Jämför delegation inom egna myndigheten, avsnitt 4.5.2.)

### **1.8.3 Branschexperter**

Naturvårdsverket har utsett ett antal personer som för verkets räkning ska besitta kunskap om en viss bransch – branschexperter. Personerna arbetar åt Naturvårdsverket under en del av sin arbetstid. Branschexperternas arbetsuppgifter handlar bl.a. om att bistå länsstyrelser och kommuner, att följa den allmänna och miljötekniska utvecklingen inom respektive bransch samt att biträda Naturvårdsverket i arbetet med skriftlig och muntlig tillsynsvägledning.

Branschexpertsystemet syftar till att genom decentralisering bredda miljöarbetet, samtidigt som effektiviteten i det samlade miljövårdsarbetet kan ökas. Systemet med branschexperter innebär också bättre möjligheter att genom samverkan utnyttja den samlade kompetens som finns inom miljövårdsorganisationen.

En branschexpert kan vägleda en operativ myndighet i tillsynsfrågor, men däremot inte vägleda enskilda verksamhetsutövare. Det ansvaret vilar enbart på den operativa myndigheten. Här gäller således samma ansvarsgränser för branschexperten som för Naturvårdsverket i övrigt.

En aktuell förteckning över Naturvårdsverkets branschexperter finns på verkets hemsida, [www.environ.se](http://www.environ.se).

## 2. Tillsynens genomförande\*

MB syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Detta uttrycks genom balkens rättsligt bindande syfte och de allmänna hänsynsreglerna. Tillsynen är ett medel för att säkerställa MB:s syfte.

U  
R  
A  
R

Till 26 kap. 1 § MB

Tillsynen bör bedrivas så att den stärker verksamhetsutövarens egen förmåga och kravet på att uppfylla sitt ansvar och att självständigt bidra till en hållbar utveckling genom ett förebyggande miljöarbete.

På alla och envar vilar ansvaret att självständigt följa MB:s regler, och myndigheters eller miljödomstolarnas beslut eller domar. Dessutom omfattar ansvaret att undersöka resultaten av miljöarbetet. Olika verksamheter och olika individer kommer att uppfylla detta ansvar i olika grad.

En viktig del av det operativa tillsynsarbetet enligt MB blir därför att differentiera tillsynsinsatserna, dvs. att anpassa tillsynen efter graden av ansvarstagande, ambitionsnivå m.m. hos den som en viss tillsynsinsats gäller. I både innehåll och frekvens behöver tillsynen anpassas till det tillsynsbehov som myndigheten bedömer att en viss verksamhet eller åtgärd innebär. En viktig uppgift blir att hitta kriterier och metoder för att kunna bedöma tillsynsbehovet vid en viss verksamhet eller åtgärd.

MB innebär ett systemskifte vad gäller verksamhetsutövarens egenkontroll och myndigheternas tillsyn över denna. Inom flertalet verksamheter måste ett nytt synsätt etableras för att principerna bakom egenkontrollen ska komma att genomsyra miljöarbetet. Att på detta sätt styra ett stort antal verksamheter mot ett nytt sätt att betrakta och ta sitt miljöansvar är en central uppgift i tillsynsarbetet.

Det finns tillsynsområden och verksamheter på hela skalan från sådana som har en väl fungerande egenkontroll till sådana som inte tar

\* Vad som här sägs om verksamhetsutövare gäller även den som vidtar åtgärder.



något ansvar alls för frågor som rör miljö eller hälsa. Att identifiera var olika verksamheter befinner sig på den skalan är en inledande uppgift. Parallellt med att myndigheten vidtar åtgärder för att få verksamhetsutövarna att följa MB:s krav på försiktighetsmått bör myndigheten utveckla och tillämpa sådana metoder i tillsynen så att samtliga verksamheter styrs mot en allt högre grad av eget ansvarstagande. Inom vissa tillsynsområden medför detta en förändring av tidigare arbetssätt.

Om resurser och kompetens, se vidare avsnitt 1.1 och 1.2.



Figur 4. MB innebär ett systemskifte vad gäller verksamhetsutövarens egenkontroll och myndigheternas tillsyn över denna!

## 2.1 Principer för tillsyn enligt balken

### 2.1.1 Myndigheternas uppgifter och skyldigheter

De krav som en tillsynsmyndighet ställer bör alltid utgå från MB:s mål och allmänna hänsynsregler. Tillsynsmyndigheten är skyldig att agera vid konstaterad avvikelse, eller risk för avvikelse från kraven enligt MB eller från krav som meddelats med stöd av balken. När en tillsynsmyndighet i ett enskilt fall överväger om och hur den skall ingripa finns det ett antal faktorer som den bör beakta.

Tillsynsmyndigheten bör ta reda på om verksamhetsutövaren har tillgång till den kunskap som fordras (kunskapskravet i 2 kap. 2 § MB) för att verksamhetsutövaren själv ska kunna precisera vad lagstiftningen konkret innebär i form av tekniska eller andra krav och åtgärder. Skyldigheten att ingripa inträder om tillsynsmyndigheten då konstaterar att verksamhetsutövaren inte klarat av att följa lagstiftningens krav.

Tillsyn innefattar även exempelvis uppföljning av miljö- och hälso-skyddsarbetets resultat samt sammanställning och utvärdering av detta.



Kunskapskravet!

### 2.1.2 Hur bör myndigheten ingripa?

Frågan behandlas också under avsnitt 3.1.1.

Till 26 kap. 9 § MB

Tillsynsmyndigheten bör välja på vilket sätt den ska ingripa för att få verksamhetsutövaren att följa balkens regler. I bedömningen av om föreläggande, vitesföreläggande eller annat tvångsmedel behövs för efterlevnaden av MB bör följande faktorer beaktas:

- Risken för tredska, dvs. en bedömning av risken för att verksamhetsutövaren inte genomför den påtalade åtgärden.
- Tidsfaktorn, d.v.s. en bedömning av hur brådskande åtgärden är.
- Risken för miljö och hälsa, d.v.s. en bedömning av hur viktig åtgärden är för att undanröja eller förebygga skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.
- Rättssäkerheten, exempelvis om det finns anledning att fatta ett beslut som verksamhetsutövaren eller annan sakägare kan överklaga.

Myndighetens ingripande bör begränsa sig till sådana moment eller delar av verksamheten som fordrar ett ingripande.

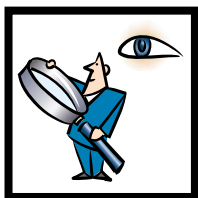
Om ett föreläggande eller förbud inte behövs bör myndigheten avstå från att ingripa på det sättet, exempelvis att utan att brister konstaterats förelägga en verksamhetsutövare att fortlöpande bedriva egenkontroll på ett visst sätt. Detsamma bör gälla om det saknas anledning att anta att åtgärder inte kommer att vidtas eller fullföljas.

Myndigheten bör stödja ett eventuellt föreläggande på de preciserade krav som är definierade i MB, förordningar eller föreskrifter samt då ange tillämpligt lagrum. Exempelvis bör ett föreläggande om att mäta utsläpp från en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet med en viss metod ske med stöd av 26 kap. 9 § MB och med hänvisning till 4 § i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2000: 15) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter. Om föreläggandet rör krav på rutiner för att kunna hålla viss teknisk utrustning i gott skick bör föreläggande ske med stöd av 26 kap. 9 § MB och med hänvisning till 5 § FVE. Är flera lagrum tillämpliga bör myndigheten ange samtliga av dessa.

En myndighet ska således inte ingripa mot en enskild med hårdare medel eller krav än vad som är nödvändigt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

### 2.1.3 Förankringen i hänsynsreglerna

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB ska genom tillsynsmyndigheternas befogenheter att ingripa ligga till grund för tillsynen enligt balken. En myndighet som har operativt tillsynsansvar kan alltså exempelvis ingripa mot en verksamhet som inte uppfyller hänsynsreglerna. Detta gäller även verksamheter med tillstånd enligt äldre lagstiftning.



Tillsyn av egenkontroll

## 2.2 Tillsyn av egenkontrollen

Tillsynsmyndigheterna bör se till att verksamhetsutövaren kan fullgöra sin bevisbörda enligt 2 kap. 1 § MB genom en väl fungerande egenkontroll.

Tillsynsmyndigheten bör också se till att verksamhetsutövaren bedriver en egenkontroll som bidrar till att denne kan fullgöra sin skyldighet att skaffa sig kunskaper om verksamheten enligt 2 kap. 2 § MB.

Förmågan till eget ansvar bygger i stor utsträckning på kunskap och förståelse som kommer till uttryck i en genomtänkt och fungerande egenkontroll.

Det är verksamhetsutövaren som ska utforma egenkontrollen så att den blir ett naturligt styrinstrument i verksamheten. Tillsynsmyndigheten bör därför på olika sätt förmå verksamhetsutövarna att ta sitt självständiga ansvar även när myndigheten inte finns på plats.



Skaffa kunskap om målet och hur processen ser ut för att nå dit

**Figur 5.** Vad ska en verksamhetsutövare göra för att ta sitt egenansvar? Vägen mot en fungerande egenkontroll kan schematiskt beskrivas som en trappa med fyra steg. Tillsynen bör få igång verksamhetsutövarens egenkontrollprocess. Under processens gång är det lämpligt att myndigheten överväger om befintliga föreläggande om kontroll fortfarande behövs eller kan återkallas.

Hur verksamhetsutövaren bör och kan bedriva sin egenkontroll framgår av Allmänna Råd (NFS 2001:2) och grundbok om egenkontroll i Naturvårdsverkets handboksserie.

Ofta behöver verksamhetsutövaren utforma egenkontrollen i dialog med myndigheten. Detta bör inte resultera i att myndigheten godkänner eller fastställer en viss utformning, (dvs. i princip certifierar hela eller delar av egenkontrollen mot MB och förordningen om egenkontroll eller andra föreskrifter och beslut). Det ingår inte i myndighetens skyldighet. Begreppen ”godkänna”, men också ”fastställa”, klargör heller inte på ett tydligt sätt om det är fråga om en tvångsåtgärd (föreläggande) eller inte. Myndigheten kan som en reaktion på att egenkontrollen verkar skötas eller verkar vara lämpligt utformad hellre informera verksamhetsutövaren om att myndigheten saknar skäl att ingripa. Utan att slå fast förslaget i detalj kan myndigheten på så sätt förmedla att den tagit del av förslaget och för närvarande inte har något att erinra mot det. Myndigheten bör reagera på den egenkontroll som verksamhetsutövaren bedriver eller föreslår. Hur detta kan ske framgår av avsnitt 2.4.5.

Begreppet ”godkänna” har en särskild innebörd i vissa sammanhang, exempelvis i 14 kap. 13 § MB. När begreppet funnits i tidigare lagstiftning gäller godkännanden även enligt MB, vilket framgår av 5 § MP. Beslut om godkännande i andra sammanhang torde inte omfattas av 5 § eller 35 § MP, exempelvis godkännande av kontrollprogram.

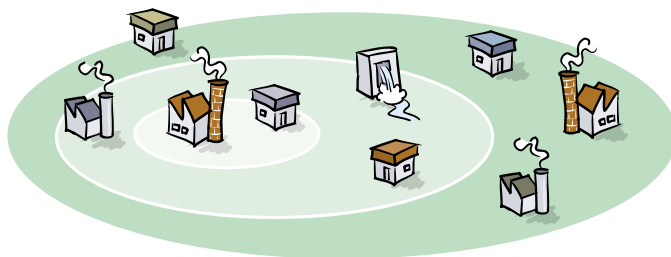
Att förelägga egenkontrollen i sin helhet vid en viss given tidpunkt kan också vara tveksamt. Det kan låsa eller hejda den utvecklande process som en egenkontroll utförd enligt FVE innebär och som ska pågå ständigt för att verksamhetsutövaren ska kunna ha kontroll över (kunna styra) verksamheten. Det är dessutom olämpligt att godkänna en viss ansvarsfördelning, utformning på den interna organisationen, utformning av rutiner eller hur undersökningar och bedömningar görs, särskilt om kraven är förknippade med straff eller miljö sanktionsavgift om kraven inte uppfylls. Vad som nyligen godkänts kan snabbt bli inaktuell, men myndighetens beslut lever kvar till det återkallas, varför ett sådant ingripande riskerar att exempelvis sätta systemet med miljö sanktionsavgifter ur spel.

Tillsynsmyndigheten bör på olika sätt främja verksamhetsutövarens egna förmåga, t.ex. genom att

- sprida kunskaper och informera
- granska verksamhetsutövarens egen förmåga att genom en väl uppbyggd och genomförd egenkontroll innehålla MB:s krav (detta sker lämpligen genom systeminspektioner på plats) och
- påtala eventuella brister i den förmågan.

Tillsynsmyndigheten bör informera om motiven för egenkontrollen och ge verksamhetsutövaren råd om i vilka avseenden denne kan eller bör stärka den. Se vidare exemplen under 2.3.

Om tillsynsmyndigheten finner sådana brister i egenkontrollen som innebär att verksamhetsutövaren i något avseende överträder eller riskerar att inte fullgöra MB:s bestämmelser eller andra föreskrifter, domar eller beslut eller att inte fullgöra förordningen om egenkontroll är myndigheten skyldig att se till att verksamhetsutövaren åtgärdar bristerna. Är bristerna allvarliga eller om det finns anledning att befara att verksamhetsutövaren inte tar dem på allvar eller motsätter sig dem bör ett föreläggande vara förenat med vite. Mer om val av ingripandeform finns att läsa under avsnitt 3.1. Se även avsnitt 2.4.5 om kontrollprogram.



■ 26 kap 19§ Huvudregeln om egenkontroll    □ FVE    □ Kontrollföreskrift

**Figur 6.** Huvudregeln om egenkontroll innebär ett genomgripande ansvar för alla som MB gäller för. Vissa verksamheter måste även följa bestämmelserna i förordningen om egenkontroll, som ställer vissa formella krav på egenkontrollen. Av dessa är det vissa som även måste följa föreskrifter om mätning eller annan kontroll. Ansvaret i huvudregeln är alltså mer omfattande och gäller för alla verksamheter och samtidigt med FVE.

Naturvårdsverket har givit ut Allmänna Råd NFS 2001:2 samt skriften Egenkontroll, där verksamhetsutövarens ansvar främst enligt 26 kap. 19 § MB och FVE behandlas närmare. De ställningstaganden och den information som framgår där kan tillsynsmyndigheten lämpligen ha som en utgångspunkt vid tillsynen av egenkontrollen.

### 2.2.1 Förankringen i hänsynsreglerna

Grunderna för egenkontrollen går att finna i MB:s hänsynsregler. Dessa grunder är preciserade i bestämmelsen om egenkontroll i 26 kap. 19 § och i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll.

Den omvända bevisbördan bygger på att verksamhetsutövaren ska kunna visa för myndigheten att denne lever efter balken och andra krav som är ställda med stöd av den. För att kunna det måste verksamhetsutövaren inte bara visa att så är fallet utan också kunna tala om hur det redovisade resultatet tagits fram, dvs. redovisa underlaget för påståendet.



Omvända bevisbördan

Underlaget består av de tillämpade rutinerna , metoderna och de gjorda bedömningarna.

Kunskapskravet innebär att kunskap ska gå före handling. Verksamhetsutövaren måste ha tillgång till kunskaper för att genomföra och upprätthålla lagkraven. Kunskapskravet innebär därför också att fortlöpande hålla sig underrättad om verksamheten, dess risker och dess påverkan på omgivningen. Allt detta innebär att det är mer än specialkunskap hos några få personer som behövs.

Hela organisationen kan omfattas av kunskapskravet. Detta följer av att kunskap måste knytas till hur ansvar fördelas (se nedan om bästa tillgängliga teknik) och att miljöarbetet bör innefatta ett helhetsperspektiv. Självklart varierar kraven på kunskap från person till person, beroende på vilket arbete man utför eller vilken funktion man har. Det är verksamhetsutövaren som ska se till att rätt kunskap finns på rätt plats i organisationen.

Bästa möjliga teknik är ett begrepp där ordet teknik innefattar mer än den använda teknologin. I ordet teknik ingår också frågor om utbildning, arbetsledning, drift, skötsel, underhåll, avveckling m.m. Det innebär bl.a. att det ska finnas väl fungerande rutiner för att styra hur verksamheten i olika avseenden ska arbeta förebyggande<sup>7</sup>.

### 2.2.2 Egenkontrollen är verksamhetsutövarens verktyg

Egenkontrollens syfte är att verksamhetsutövaren ska åstadkomma och upprätthålla ett väl fungerande miljöarbete som följer MB:s och myndigheternas krav. Egenkontrollen kan sägas vara den metod som MB anvisar verksamhetsutövaren, för att denne på egen hand ska kunna upprätthålla de krav som följer av lagen och som är ställda med stöd av den. Det primära syftet är med andra ord inte att tillfredsställa tillsynsmyndighetens behov av underlag för tillsynen, utan att vara en ”motor” i verksamhetsutövarens arbete med lagefterlevnad. Myndigheten har att se till att verksamhetsutövaren får denna ”motor” att fungera med det innehåll som lagstiftningen ställer krav på.

Det är vars och ens ansvar att självständigt följa MB:s regler, samt beslut och domar från myndigheter eller miljödomstolar. Ansvaret omfattar också att undersöka resultaten av miljöarbetet. Ansvaret kan gälla även när verksamheten är avslutad. Det innebär att verksamhetsutövaren på egen hand och utan att tillsynsmyndigheten ska behöva påpeka brister i miljöarbetet ska kunna fullgöra sitt ansvar. Därför bör tillsynsmyndigheten uppmärksamma om verksamhetsutövaren

<sup>7</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 216 och del 2 sid. 17.

- översätter lagkrav, andra rättsliga krav, beslut och domar till lämpliga och konkreta åtgärder,
- genomför åtgärderna och fortlöpande upprätthåller lagefterlevnaden genom ett förebyggande arbete,
- undersöker påverkan på miljön.

Tillsynsmyndigheten bör se till att egenkontrollen är så utformad och utförd att i första hand verksamhetsutövaren själv kan förvissa sig om att alla krav efterlevs i hela verksamheten. Verksamhetsutövaren ska ha klart för sig hur egenkontrollen i praktiken går till och känna till resultaten från den (omvänd bevisbörda).

En viktig förutsättning för en fungerande egenkontroll är att den omfattar såväl organisatoriska och administrativa som tekniska åtgärder och rutiner som är så inordnade i verksamheten att de utgör naturliga delar av verksamhetsutövarens dagliga arbete. Detta bör myndigheten granska i sin tillsyn. Konkreta exempel på hur detta kan gå till finns schematiskt beskrivna under avsnitt 2.3.

Eftersom egenkontrollen bör vara inordnad i verksamheten och så långt det är möjligt och praktiskt även samordnad med eller integrerad i de olika system som verksamhetsutövaren eventuellt redan har, är det angeläget att tillsynsmyndigheten har kunskap om hur redan etablerade frivilliga eller föreskrivna system fungerar. Det gör det lättare att förstå hur olika delar av kontrollen passar in, att kunna ta del av befintlig dokumentation och att kommunicera med verksamhetsutövaren.

Många verksamheter tillämpar frivilliga system som alla medger eller förutsätter certifiering<sup>8</sup> eller ackrediterad<sup>9</sup> miljökontroll, t.ex. miljöledning (ISO 14001 och EMAS), kvalitet (ISO 9001) eller informations-säkerhet (BS 7799). Bestämmelser som motsvarar MB:s och FVE:s krav på egenkontroll finns inom en rad andra lagområden, där balkens tillämpning och utformningen av egenkontrollen på olika sätt berörs. Så har t.ex. Järnvägsinspektionen utfärdat föreskrifter (BV - FS 1996:1) om internkontroll genom säkerhetsstyrning, Socialstyrelsen föreskrifter och Allmänna Råd (SOSFS 1996:24) om kvalitetssystem i hälso- och sjukvården och Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 1996:6) om internkontroll av arbetsmiljön<sup>10</sup> och Kärnkraftsinspektionens föreskrifter (SKIFS 1998:1) om säkerhet i vissa kärntekniska anläggningar.

<sup>8</sup> Certifiering innebär att någon intygar överensstämmelse med en viss kravspecifikation. Den som gör detta kan, men måste inte, vara ackrediterad.

<sup>9</sup> Ackreditering innebär att någon är godkänd hos ett ackrediteringsorgan såsom kompetent för att utföra en viss tjänst, t.ex. att certifiera. Ackreditering bygger på internationella standarder. I Sverige är SWEDAC ackrediteringsorgan.

<sup>10</sup> Jämför även Arbetsmiljöverkets nya föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete.

Bestämmelser om miljöstraffavgift för brister i egenkontrollen finns i förordning (1998:950) om miljöstraffavgifter, se även NFS 2000:10 och handbok 2001:1 om Miljöstraffavgifter.

### 2.2.3 Mätning

Av egenkontrollansvaret följer bl. a. att verksamhetsutövaren genom egna undersökningar eller på annat sätt ska hålla sig underrättad om verksamhetens påverkan på miljön. Denna påverkan kan vara utsläpp, buller, ljus, vibrationer eller andra störningar som kan uppkomma från verksamheten eller anläggningar i anslutning till den. Kontrollen kan behöva omfatta annat än utsläpp t.ex. kemikaliehantering, förbrukning av resurser, trafik- eller avfallsfrågor. Detta kan många gånger innebära att mätningar måste utföras. Sådana krav på mätningar som framgår av tillståndsbeslut, föreskrifter eller tillsynsbeslut som meddelats med stöd av MB eller äldre lagstiftning måste alltid utföras.

För vissa verksamheter har Naturvårdsverket givit ut föreskrift (NFS 2000:15) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter.

Till 26 kap. 19 § MB

Egenkontrollen bör avse såväl kontroll av villkor i tillståndsbeslut som kontroll i andra avseenden t.ex. mot balkens övriga bestämmelser eller mot miljöbalkens syfte.

Genom mätningar eller beräkningar eller på annat sätt bör verksamhetsutövaren fortlöpande kontrollera resultaten från driften och dokumentera dessa resultat. Dessa mätningar eller beräkningar bör vara så utformade att de tillsammans med övriga kontrollåtgärder ger såväl verksamhetsutövaren som tillsynsmyndigheten en förvissning om dels hur stor påverkan på omgivningen är och karaktären på den, dels att verksamhetsutövaren efterlever föreskrifter samt villkor i domar och andra beslut. Mätningar eller andra och kontroller som tyder på brister i egenkontrollen eller i driften bör verksamhetsutövaren rätta till i förebyggande syfte.

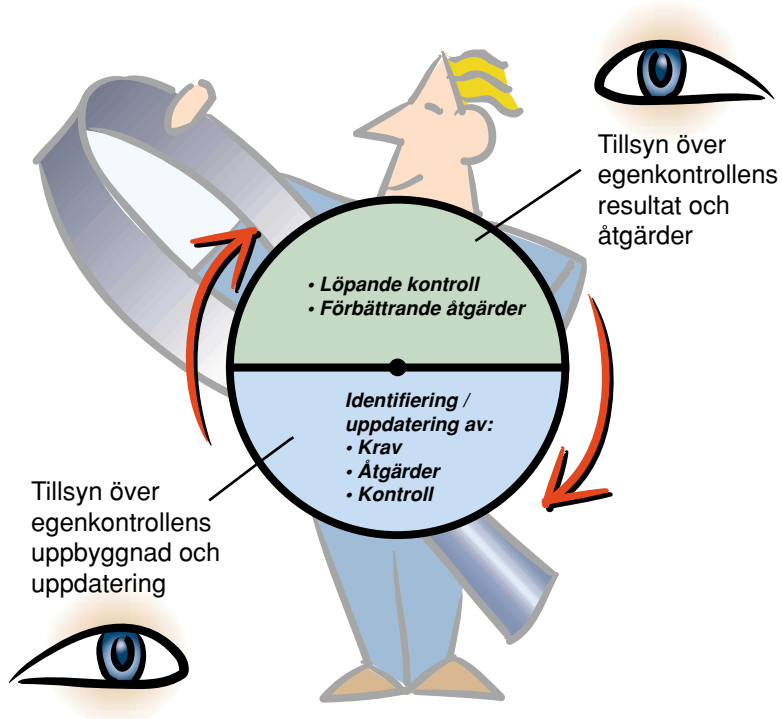
## 2.3 Tillsynsmetodik

MB innebär att kraven skärpts på såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter. Genom bl.a. bevisbörderegeln och egenkontrollansvaret har verksamhetsutövarens ansvar för kontrollen av verksamheten och dess påverkan på miljön blivit uttalade direkt i lagtexten.



Myndigheternas ansvar att bedriva tillsyn har likaså skärpts, liksom skyldigheten att anmäla straffbara överträdelser till åtal. Tillsynen är alltså delvis förändrad jämfört med tidigare, vilket många gånger innebär ett behov av nya metoder. Sådana metoder behöver utvecklas där tillsynen i alla sina moment får egenkontrollen att fungera på bästa sätt och där myndigheten inte tar över verksamhetsutövarens ansvar.

Att ta del av, granska och bedöma resultaten av verksamhetsutövarens egenkontroll är viktiga tillsynsuppgifter. En förutsättning för att syftet med tillsynen ska uppnås är dock att myndigheten även granskar huruvida egenkontrollen är genomtänkt och fungerar på bästa sätt (se vidare 2.2). Verksamhetsutövarens rutiner för uppdatering av sin kontroll, förbättrande åtgärder o.s.v. är därför även den en viktig uppgift för tillsynsmyndigheten att granska. Tillsynen kan på detta sätt sägas bestå av två delar, se figur 7.



**Figur 7.** Verksamhetsutövarens egenkontroll ska bedrivas fortlöpande med kontinuerliga uppdateringar.

Vad kan det då mer konkret innebära att bedriva tillsyn med fokus på egenkontrollen? En grundförutsättning är att myndighetens perspektiv

alltid är utifrån och in, att vara noggrann med att hålla på myndighetsrollen. Det är av största vikt att handläggaren undviker risken att falla in i ”konsultrollen” och bli så delaktig i processen och ansvaret för de lösningar som väljs att en oberoende granskning äventyras (se även 2.4.1).

Med utgångspunkt från ”trappan” i figur 5 (under avsnitt 2.2) beskrivs här nedan fem exempel på situationer där tillsynsметод väljs med syfte att främja verksamhetsutövarens egenansvar. I alla tillsynssituationer måste en viktig avvägning göras mellan det direkta miljöintresset, att snabbt få till stånd förbättringar, och det indirekta, att få verksamhetens eget fortsatta miljöarbete att löpa så bra som möjligt. Om verksamhetsutövaren själv får avgöra vilket nästa steg är och när det ska tas är detta troligen det bästa sättet att stimulera till ökat eget ansvarstagande. Å andra sidan måste myndigheten i varje enskilt fall avgöra huruvida förslaget är godtagbart från miljösynpunkt. I exemplen 2, 3 och 4 finns redan någon form av egenkontroll. Som alternativ kan myndigheten då välja att genomföra en systeminspektion (se nedan under 2.3.3).

Gemensamt för alla situationerna är att om sådana brister i egenkontrollen konstateras som föranleder miljöstraffavgift eller straffansvar, är det lämpligt att handläggaren samtidigt informerar om detta. Här bör myndigheten beakta vad som sägs i sekretesslagen om sekretess vid förundersökning.

### Exempel 1

#### **Verksamhetsutövaren har inte gjort någon ansats att ta sitt egenansvar i enlighet med 26 kap. 19 § MB.**

Myndighetens handläggare bokar möte med högsta ansvarig för verksamheten. Vid mötet förklaras innebörden av hänsynsreglerna, främst kunskapskravet och bevisbörderegeln, samt av egenkontrollansvaret enligt MB. Handläggaren beskriver hur processen schematiskt ser ut (se figur 5 under avsnitt 2.2).

Det viktigaste budskapet i detta skede är att myndigheten förutsätter att ansvaret nu kommer att uppfyllas. Detta görs genom att frågorna till verksamhetsutövaren fokuseras på **hur** denne tänker göra: Hur ska bristen på kunskap lösas? Genom att kompetens köps in, eller på annat sätt? Hur i så fall? Vad blir nästa steg? Hur lång tid innan verksamhetsutövaren kan visa för myndigheten att nästa steg är taget? Hur ska berörd personal involveras? Med denna typ av frågor ställer sig handläggaren vid sidan av, och bevakar processen.

### Exempel 2

#### **Verksamhetsutövaren har identifierat vilka krav MB innebär för den egna verksamheten men inte genomfört dessa.**

Myndighetens handläggare bokar möte med högsta ansvarig för verksamheten. Vid mötet får verksamhetsutövaren presentera egenkontrollarbetet som det bedrivits hittills. Handläggaren förklarar närmare huvudregeln för egenkontroll (26 kap. 19 §) och att bestämmelsen innebär en ständigt pågående process.

Myndigheten förutsätter att ansvaret nu kommer att uppfyllas genom att ställa konkreta frågor om **hur** verksamhetsutövaren tänker återuppta det avstannade arbetet: Vad blir nästa steg? Vem är ansvarig i olika delar? Är de identifierade kraven fortfarande aktuella? Vad ska ändras för att egenkontrollprocessen inte ska avstanna igen? När kan ett genomförande av nästa steg vara färdigt för myndigheten att inspektera? Handläggaren visar på olika konkreta frågeställningar utan att själv ta del i genomförandet. Om det bedöms behövas kan myndigheten begära in ett förslag till förbättrande åtgärder enligt 26 kap 19 § MB, där man efterfrågar en beskrivning av hur verksamhetsutövaren avser att införa sitt egenkontrollsystem (se även figur 5 under avsnitt 2.2).

### Exempel 3

#### **Verksamhetsutövaren har identifierat vilka krav MB innebär för den egna verksamheten men myndigheten delar inte bedömningen.**

Vid ett möte med högsta ansvarig för verksamheten får verksamhetsutövaren presentera egenkontrollarbetet för myndighetens handläggare. Handläggaren invänder mot de slutsatser, metoder eller annat som han eller hon är kritisk emot och förklarar närmare innebörden av reglerna och framhåller för verksamhetsutövaren dennes ansvar att visa för myndigheten att hänsynsreglerna innehålls. Aktuella frågeställningar i första skedet blir: Hur kom ni fram till de aktuella kraven? Vilket beslutsunderlag bedömde ni behövdes? Vilka undersökningar har företagits? På vilka grunder fattades beslut? Vilken kompetens finns/har anlitats?

I ett andra skede ställs frågor av typen: Vad tänker ni göra för att avhjälpa de brister myndigheten påpekat? När kan ett resultat av detta vara klart?

Det kan hända att det direkta miljöintresset, att snabbt få till stånd förbättringar, kommer att stå i strid med det indirekta, att få

verksamhetens fortsatta miljöarbete att löpa så bra som möjligt. Genom en avvägning mellan det direkta och det indirekta miljöintresset får handläggaren vad gäller både tid och innehåll meddela myndighetens ställningstagande till verksamhetsutövarens förslag. Handläggaren informerar samtidigt om vilka tillsynsverktyg som kan bli aktuella. Beroende på verksamhetstyp kan det exempelvis bli aktuellt för myndigheten att för vissa moment begära in ett förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder. De delar av egenkontrollen som inte fungerar kan sedan bli föremål för myndighetens föreläggande, eventuellt med vite.

Här kan även bli aktuellt för myndigheten kräva att en undersökning enligt 26 kap. 22 § ska utföras och att utse exempelvis en utomstående konsult att göra den på verksamhetsutövarens bekostnad. I detta fall kan en sådan undersökning lämpligen fokusera på verksamhetsutövarens egenkontroll och därmed innebära en typ av revision av egenkontrollen. Det kan vara lämpligt att informera verksamhetsutövaren om att myndigheten har denna möjlighet.

#### Exempel 4

**Verksamhetsutövaren har identifierat vilka krav MB innebär för den egna verksamheten och genomfört dessa.**

**Sedan har dock processen stannat av, något fortlöpande egenkontrollarbete bedrivs inte.**

Vid ett möte med högsta ansvarig för verksamheten får verksamhetsutövaren presentera egenkontrollarbetet för myndighetens handläggare. Handläggaren fokuserar på **hur** verksamhetsutövaren tänker göra för att få igång egenkontrollprocessen igen. Frågor som kan ställas är: Vad har orsakat att processen avstannat? Vad kan det i sin tur ha fått för konsekvenser? Hur ska ni ta reda på hindren för processen? Med vilket intervall kan det vara lämpligt att uppdatera egenkontrollen? Hur åstadkommer ni ett bra och säkert system för ett fortlöpande egenkontroll? När har ni gått igenom systemet och har nya rutiner klara?

#### Exempel 5

**Trots myndighetens pådrivande arbete tar verksamhetsutövaren inte ansvaret för egenkontrollen.**

Då det arbetssätt som beskrivs i exempel 1 inte får framgång åter-

står inget annat för myndigheten än att träda in och detaljstyra med de olika tillsynsverktyg som står till buds. Här blir det sannolikt aktuellt att begära in ett förslag till kontrollprogram, eventuellt genom ett vitesföreläggande. De undersökningar som behövs kan myndigheten utse någon utomstående att utföra (enl. 26 kap. 22 §). Myndigheten kan exempelvis bedöma att en undersökning behövs för att kunna avgränsa ett föreläggande om kontrollprogram. Myndigheten får på detta sätt själv träda in och utreda lämplig kontroll och förelägga om denna. Myndigheten kan också behöva ta ansvar för att de åtgärder som behövs verkligen vidtas, genom bestämmelserna i 26 kap. 17-18 §§. Viktigt här är att observera att myndighetens kompetens är tillräcklig för att precisera detaljerade krav. (Se vidare avsnitt 1.2)

Myndighetens ansvar är här att använda de bestämmelser om föreläggande, sanktioner, straff, handräckning och övriga tvångsmedel som behövs för att åstadkomma lagefterlevnad.

Då myndigheten på detta sätt genomfört en sträng detaljstyrning av en verksamhet är det viktigt att göra täta uppföljningar och att ha beredskap för att bemöta och reagera på nya situationer. Likväl som nya sanktioner eller förelägganden kan behövas kan verksamheten även med tiden gå mot ett ökat eget ansvarstagande. Då kan det bli aktuellt att upphäva tidigare beslut. Exempel på faktorer som kan frambringa sådana hastiga förändringar är ägarbyte eller ändrade konkurrensförhållanden.

Det är angeläget att i varje enskilt tillsynsärende välja den metod som med minsta resursåtgång medför lagefterlevnad och ger största nytta jämfört med MB:s mål. Se även AR till 26 kap. 9 § under avsnitt 2.1.2. Om det innebär att begära in viss typ av information, göra en sammanställning över redan ingivet material, genomföra en inspektion eller något annat bör avgöras från fall till fall. Tillsynsmyndigheten bör klargöra syftet med tillsynen i varje enskilt fall. Syftet bör styra valet av metod och kan också tjäna som en hjälp i prioriteringen mellan olika tillsynsuppgifter.

### 2.3.1 Tillsynsområden som saknar verksamhet

Behovet av tillsyn inom tillsynsområden som saknar verksamhet i MB:s mening varierar stort både när det gäller intensitet och vilka metoder som väljs. Tillsynsområden som brukar ha få eller helt kan sakna verksamhet är bl.a. samtliga områdesskydd (t.ex. nationalparker, naturreser-

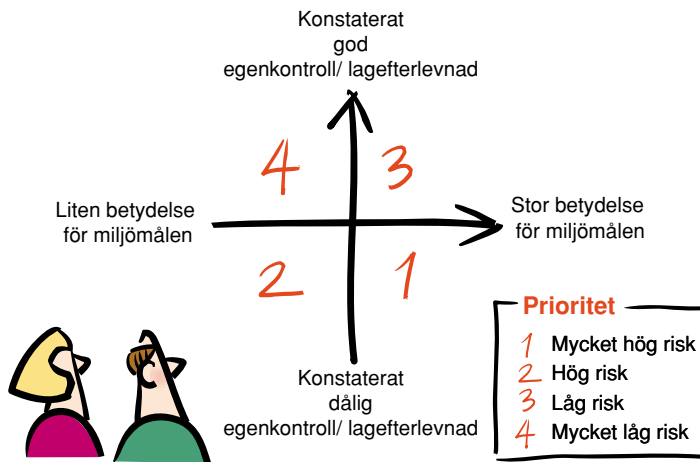
vat samt djur- och växtskyddsområden). För sådana områden finns det oftast beslut med föreskrifter om inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden och föreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett område.

Som vägledning gäller att omfattningen av tillsynsinsatsen bedöms utifrån ett områdes skyddsvärde, föreskrifternas utformning och besöksfrekvensen. Om skyddsvärdet är mycket högt, det finns många föreskrifter och det är många besökare i området bör tillsyn genomföras i högre utsträckning än i ett område med lägre skyddsvärde och få besökare.

Tillsynen över tillsynsområde som saknar verksamhet i balkens mening bör bedrivas på plats i respektive område. Oanmäld tillsyn bör genomföras vid misstanke om brott eller för att följa upp klagomål.

### 2.3.2 Val av metodik

Tillsynsbehovet varierar mellan olika tillsynsområden och verksamheter. Detta ger utslag i såväl intensitet som val av metod. Av exemplen under 2.3 framgår också att valet av tillsynsmetod kan påverka hur egenkontrollen fungerar, och därmed det framtida tillsynsbehovet och resursåtgången. Nedanstående figur och enkla ”tumregler” är ett exempel på hur metodik kan väljas vid tillsyn av verksamheter.



**Figur 8.** Välj tillsynsmetodik utifrån riskerna för lagöverträdelse som påverkar människors hälsa eller miljön.

Bedömningen av vilken betydelse en verksamhet har för miljömålen bör göras på grundval av olika faktorer såsom skyddsvärde, mängd besökare (i skyddade områden), skick, omfattning, läge i förhållande till

känsliga recipienter eller bebyggelse, verksamhetstyp (t. ex. A, B, C eller U), kemikaliehantering etc.

En väl fungerande egenkontroll som medför lagefterlevnad, innebär lägre risk även om betydelsen för miljömålen är stor.

### **Grupperna 1 och 2:**

Tillsynen inriktas på att brister i lagefterlevnaden rättas till. Det kan innefatta efterlevnaden av såväl 2 kapitlets hänsynsregler som tillståndsvillkor eller andra krav. Bristerna kan exempelvis vara av teknisk art eller finnas i olika typer av rutiner.

Förekommer egenkontroll redan är även **systemtillsyn** (se 2.3.3) en lämplig metod, framför allt för verksamheter i grupp 1. Systemtillsyn innehåller vanligen moment av att upptäcka brister i lagefterlevnaden och se till att de åtgärdas. Den kan också initieras på grund av sådana brister.

Myndighetens tillsynsinsatser bör i första hand riktas mot verksamheter i gruppen 1, i andra hand gruppen 2.

Målet är att verksamheterna så småningom ska kunna placeras i någon av grupperna 3 eller 4.

### **Grupperna 3 och 4:**

Stickprovsvisa kontroller i varierande utsträckning.

Genom kontroll av något eller några moment i egenkontrollen, eller av resultatet från den, verifierar myndigheten att den bedömning av skötseln som gjorts tidigare fortfarande står sig. Att överträdelser som kan medföra straff eller miljösanktionsavgift inte förekommit uppmärksammas. Här bör frekvens och tidsåtgång kunna minska i förhållande till grupperna 1 och 2, framför allt högre upp på skalan.

Först om de stickprovsvisa kontrollerna visar på brister bör tillsynsinsatsen öka.

Systemtillsyn kan undantagsvis vara aktuellt på sådana verksamheter i gruppen 3 som befinner sig lägre ner på skalan och saknar miljöledningssystem.

Tillsynsbesök vid en verksamhet i grupp 4 kan ske betydligt mer översiktligt än vid verksamhet i grupp 3, eventuellt enbart vid klagomål.

Målet är att verksamheterna ska förbli placerade i grupperna 3 eller 4.

När myndigheten väljer metod för att tillse verksamheter med miljöledningssystem enligt EMAS eller ISO 14001, där verksamheten är registrerad eller där systemet är certifierat av ett ackrediterat organ, bör utgångspunkten vara att de tillhör någon av grupperna 3 eller 4. Alla möjligheter till förenklingar av tillsynen vid sådana verksamheter bör tas till vara. Myndigheten bör beakta att andra aktörer regelbundet granskar systematiken i och förutsättningarna för verksamhetens miljöarbete, varför systemtillsyn vanligen bör kunna uteslutas.

### 2.3.3 Systemtillsyn

Systemtillsyn är en metod där verksamhetsutövarens egenkontroll och dennes förutsättningar att ta ansvar för miljöfrågor kontrolleras. Vid en systemtillsyn granskar myndigheten verksamhetens organisation, kunskap, rutiner, teknik och ordning i miljöfrågor. Samspelet mellan exempelvis teknik, organisation och kunskap är också viktigt att uppmärksamma.

Syftet är att få till stånd ett bra miljöarbete med en fungerande egenkontroll genom att på bästa sätt främja verksamhetsutövarens egen förmåga till ansvarstagande. På så vis kan en långtidsverkan av insatta tillsynsresurser åstadkommas. Systemtillsyn kan därför bli ett verkningsfullt instrument i tillsynsarbetet för de verksamheter som har en bristfällig egenkontroll.

Metoden lämpar sig inte för alla typer av verksamheter eller åtgärder som MB är tillämplig på. Den lämpar sig bäst för verksamheter eller åtgärder som pågår under en längre tid.

Systemtillsyn bör som regel väljas vid medelstora eller stora verksamheter eller verksamheter som lyder under FVE. Erfarenheter på andra lagområden har visat att ett riktmärke kan vara minst 50 anställda. Detta behöver inte tas till intäkt för att sådan tillsyn aldrig bör eller kan ske vid mindre verksamheter. Vid exempelvis verksamheter som innebär påtagliga risker för människors hälsa eller miljön är det motiverat med systemtillsyn även då antalet anställda är betydligt färre.

Vid en systeminspektion bör som regel minst två handläggare från myndigheten delta. Tillsynsformen kräver kortsiktigt mer resurser än andra former av tillsyn och ställer stora krav på planeringen. Om syftet uppnås och en fungerande egenkontroll kommer till stånd kan tillsynsmyndighetens resursåtgång senare minska samtidigt som kvaliteten på verksamhetsutövarens miljöarbete blir bättre.

Arbetet byggs upp kring en inspektion med förberedelser för den, genomförande och uppföljning efteråt. Förberedelserna vid systemtillsyn är mycket viktiga. För att få bästa utbytet av den tid som läggs ned



bör inspektionen planeras och struktureras mot bakgrund av den aktuella verksamhetens svagheter. Avgränsningar i omfattning och syfte bör nogt göras i förväg. De handläggare som ska delta bör läsa in relevant dokumentation och även komma överens om de inbördes rollerna vid inspektionen (vem som leder, vem som dokumenterar osv.), vilka krav som är aktuella att driva och andra frågor som kan vara viktiga att lösa i förväg.

Myndigheten bör också ta reda på om någon annan tillsynsmyndighet t.ex. arbetsmiljöinspektionen nyligen har utfört eller planerar systemtillsyn på den aktuella verksamheten. Skälet är att en systemtillsyn fordrar insatser även från verksamhetsutövaren varför bristande samordning mellan myndigheterna kan leda till onödiga kostnader.

Det är viktigt att få till stånd grundliga förberedelser även från företagets sida. Inspektionen bör därför bokas i mycket god tid, gärna två månader i förväg. Ett syfte med en tidig kontakt är att kunna boka in den högst ansvarige i verksamheten, t. ex. VD eller platschefen. Vid den tidiga kontakten är det även lämpligt att beskriva syftet med inspektionen och formerna kring denna. För att företaget på bästa sätt ska kunna förbereda inspektionen är det lämpligt att bekräfta den skriftligen.

En sådan skrivelse bör innehålla uppgift om:

- tidpunkt och beräknad tidsåtgång
- plats
- deltagare från tillsynsmyndigheten respektive verksamhetsutövaren
- en kortare förklaring av syftet med inspektionen samt en punktvis uppräknning av vad inspektionen kommer att innehålla.

Samtidigt kan tillsynsmyndigheten begära in den ytterligare dokumentation som behövs före inspektionen.

Inspektionen genomförs i sammanträdesform, där tillsynsmyndigheten har en drivande och ledande roll. Här följer man den struktur som angavs i bekräftelsen av inspektionen. För att verifiera det som framkommer under sammanträdet kan inspektionen kompletteras med stickprovsvisa kontroller. Inspektionen behöver inte innebära att allt miljöarbete inom verksamheten granskas. Den kan vara mer begränsad, t. ex. på vissa återkommande problem. Exempel på frågeställningar som kan tas upp är:

- Bedrivs ett relevant förebyggande arbete, dvs. har kraven i MB och olika beslut omsatts i åtgärder eller planerade åtgärder? Sker fortlöpande uppdatering av åtgärder? Finns ändamålsenliga rutiner som också följs?
- Är ansvaret och organisationen för miljöfrågor relevant, tydligt och känt inom organisationen?

- Är MB:s kunskapskrav tillgodosett?
- Har verksamhetsutövaren kontroll över alla aspekter på verksamheten som påverkar efterlevnaden av MB? (Resursåtgång, råvaruhantering, produktutveckling, kretsloppsanpassning, transporter, kemikaliehantering, kemikalieutbyte, avfallshantering, utsläpp till luft och vatten, buller m.m.)
- Är verksamhetens egenkontroll dokumenterad i nödvändig utsträckning?

Stickprovsvisa kontroller kan med fördel även användas fortsättningsvis för att verifiera att egenkontrollen fortsätter att fungera väl. Det är viktigt att myndigheten ser de brister som konstaterats som tecken på bristande egenkontroll. Det är verksamhetsutövarens ansvar att reda ut orsakerna. Vid avslutningen av inspektionen bör tillsynsmyndigheten göra tydligt vilka brister som konstaterats och hur dessa kommer att följas upp.

De krav som riktas mot verksamhetsutövaren bör ställas på ett sådant sätt att de initierar en verklig process för att få igång eller utveckla egenkontrollen. En systemtillsyn bör alltid resultera i en skriftlig rapport med de förelägganden eller förbud eller den rådgivning som behövs till verksamhetsutövaren. Även en uppföljande inspektion bör ske.

Systemtillsyn innebär en tydlig kontroll och myndighetsutövning. Upptäcks brister vid inspektionstillfället finns mycket att vinna om myndigheten på ort och ställe tydligt kan beskriva bristerna, och även tydligt kan beskriva vilket ansvar verksamhetsutövaren har för att åtgärda dem. Myndigheten bör uppträda tydligt i sin roll att granska, ställa krav och i förekommande fall beivra brott.

Systemtillsyn på mindre företag bör sätta verksamhetens totala egenkontroll i fokus vid ett och samma tillfälle. Även här är en tidig förankringen av stor vikt. De verksamheter som inte lyder under förordningen om egenkontroll har en större frihet vad gäller formerna för egenkontrollen. Ofta är behovet av information och rådgivning större vid små verksamheter.

I detta sammanhang kan även framhållas möjligheten för myndigheten att kräva att en undersökning eller utredning enligt 26 kap. 22 § ska utföras. Myndigheten kan också utse en utomstående konsult att göra den. En sådan undersökning kan fokusera på verksamhetsutövarens egenkontroll och därmed innebära en typ av revision av egenkontrollen eller viss del av den (se AR till 26 kap. 22 §).

### 2.3.4 Tillsyn över verksamheter med miljöledningssystem

Myndigheten bör arbeta konkurrensneutralt. Därför bör behovet av tillsyn avgöra vilken tillsyn som myndigheten prioriterar och hur den genomförs, inte medverkan i sig i ett visst system. Behovet bestäms bl.a. av verksamhetens betydelse för miljön och människors hälsa samt kvaliteten på egenkontrollen<sup>11</sup>, som visar om verksamhetsutövaren kan förväntas ta, eller har tagit sitt eget ansvar och följt MB.

Av Naturvårdsverkets grundbok ”Egenkontroll – en fortlöpande process” framgår genom noter till rubrikerna i vilka avseenden egenkontrollen samspelar med specifika krav i ISO 14001 och därmed också med krav i EMAS.

För att tillsynen ska bli effektiv och bäst säkerställa MB:s syfte bör myndigheten bedriva sin intensivaste tillsyn gentemot verksamheter av betydelse för miljö och hälsa där egenkontrollen samtidigt fungerar sämre (se 2.3.2). Ett skäligen antagande är därför att förutsättningarna för en god egenkontroll är bättre i en verksamhet med ett miljöledningssystem, särskilt om detta är certifierat eller kontrollerat av ett ackrediterat organ. Därför finns det skäl att anta att tillsynsbehovet normalt är mindre vid sådana verksamheter. Tillsynsbehovet måste dock även vid sådana verksamheter avgöras från fall till fall.

Myndigheten bör så långt det är möjligt förenkla tillsynen över verksamheter med certifierade miljöledningssystem. Detta följer av att myndigheten enligt 1 kap. 1 § MB bör beakta alla åtgärder som kan främja balkens syfte och av 26 kap. 9 § MB att inte ingripa med mer långtgående åtgärder än behövt.

Myndigheten bör däremot inte avstå från tillsyn eller lågprioritera den med hänvisning enbart till förekomsten av ett certifierat miljöledningssystem. Av 26 kap. 1 § MB framgår att tillsynen ska säkerställa balkens syfte och att myndigheten samtidigt har en skyldighet att bedriva tillsyn och vidta behövliga rättsliga åtgärder. Av 26 kap. 2 § MB och av 1 § förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter framgår att myndigheten är skyldig att beivra brott och att besluta om miljöstraffavgifter. För att kunna fullgöra denna skyldighet måste myndigheten bedriva viss tillsyn.

Således är det fråga om att hitta en avvägning mellan å ena sidan möjligheterna till förenklingar, effektiv prioritering och främjande av egenansvaret och å andra sidan myndighetens grundläggande skyldigheter i vissa avseenden. Några exempel på vad myndigheten kan beakta när

---

<sup>11</sup> Jämför ”förslag till vägledning för utformning av tillsynsprogram”, Arbetarskyddsstyrelsen, dnr CTP 2699/00.

den bedömer möjligheterna till förenklingar och behovet av tillsyn är;

- om miljöledningssystemet täcker alla de verksamhetsdelar och alla de miljö- och hälsoskyddsfrågor som MB reglerar?
- hur länge verksamhetsutövaren har haft ett certifierat eller registrerat miljöledningssystem. Om systemet har ”satt sig” och hur ”moget” det fungerar är betydelsefullt. Det kan gälla interna undersökningar, drift, skötsel/underhåll m.m., jämför exempelvis 5–6 § FVE. Viktigt att ta reda på är hur verksamhetsutövaren klarar av att följa upp verksamheten internt samt att hantera avvikelser.
- vilken är ambitionsnivån, hur stor är marginalen till lagöverträdelser? Verksamhetsutövaren kan ha målsatt åtgärder för att bättre säkerställa att överträdelser inte sker eller för att tidigare sådana inte upprepas. Detta kan också gälla sådana överträdelser som varit på väg att ske, men där myndighetens ingripande varit anledningen till att de förhindrades. Genomförs dessa åtgärder så att tillsynen kan förenklas? I verksamheter som följer MB men där följsamheten utgör gränfall är tillsynsbehovet större än när marginalen är stor eller säker, särskilt om verksamheten samtidigt är viktig från miljö- och hälsoskyddssynpunkt.
- stämmer verksamhetsutövarens bedömning av vad som är miljöaspekter respektive väsentliga miljöaspekter överens med myndighetens när myndigheten bedömer verksamheten i sin helhet utifrån 2 kap. MB?<sup>12</sup> Är den egenkontroll (inkl. eventuella mätningar) tillräcklig som verksamhetsutövaren utför av miljöaspekter som är knutna till lagefterlevnaden?
- täcker förekommande revisioner och andra undersökningar kraven i 26 kap. 19 § MB respektive 5–6 §§ FVE eller behöver myndigheten påtala behovet av andra rutinmässiga undersökningar än de som genomförs? Tas resultaten av dessa undersökningar om hand och omsätts i åtgärder som är tillräckliga från rättslig synpunkt?
- är föreskrivna krav på dokumentation, exempelvis 4–7 §§ FVE uppfyllda och finns resultat från kontrollen dokumenterade (omvända bevisbördan)?
- har stora eller viktiga förändringar ägt rum, exempelvis ny verksamhetsutövare (juridisk eller fysisk person) eller ny ägare, förändrad organisation, ändringar i drift och teknik? Har särskilda händelser inträffat, exempelvis upprepade klagomål, olyckor m.m.?
- erfarenheter från föregående år?

<sup>12</sup> Har exempelvis biologisk mångfald beaktas? (Krav i EMAS bil. VI punkt 6.1-6.2 men inte i ISO 14001). Jämför 1 kap 1 § andra stycket punkt 3 MB.

- klagomål från närboende eller andra tecken på störningar från verksamheten?
- om verksamheten har stor betydelse ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt (se avsnitt 2.3.2) bör vägas in om tillsyn behövs för att få fram, ta emot och nyttja resultat från verksamhetens recipientkontroll. Sådana kan behövas från vissa certifierade/registrerade verksamheter för att tillsynsmyndigheten ska kunna följa utvecklingen i miljön eller få bidrag till uppföljningen av miljö kvalitetsnormer.

Av ovanstående följer att det kan vara lämpligt att anpassa tillsynen successivt snarare än i ett slag. Miljöledningssystem kan behöva tid för ”intrimning” för att få god funktion.

Tillsynsbehovet kan också ändras över tid på grund av ändrade omständigheter. Då kan risken för att systemet inte ”hänger med” öka. Men här bör myndigheten beakta att ett certifieringsorgan granskar ett certifierat miljöledningssystem en gång i halvåret, varför sådana problem vanligen upptäcks och påpekas relativt snabbt. Om å andra sidan verksamheten är EMAS-registrerad utan att samtidigt vara certifierad mot ISO 14001 kan kontrollfrekvensen som längst vara ända upp till 3 år.

En verksamhet med ett certifierat miljöledningssystem som myndigheten fått veta är på väg att läggas ner, kan behöva mer tillsyn än vad som varit fallet tidigare. Sedan myndighetens förra bedömning av tillsynsbehovet kan verksamheten vara avregistrerad eller ha mist sitt certifikat.

Erfarenheter visar att certifierade verksamheter oftare kontaktar myndigheten på egen hand än de gjort tidigare bl.a. för att få information men också för att delge händelser som inträffat eller allmänt visa upp erhållna resultat. Detta kan då medföra ökad eller bibehållen resursåtgång för myndigheten trots en bättre skött verksamhet<sup>13,14</sup>. Det kan också medföra att myndigheten i praktiken riktar sina resurser mot de verksamheter som sköter sig istället för mot dem som har ett större tillsynsbehov. Myndigheten bör genom en god planering enligt 7 § TiF, så långt det är möjligt, försöka styra att resurserna används utifrån tillsynens behov, inte utifrån verksamhetsutövarens. Däremot måste myndigheten fullgöra sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen.

Den certifierade verksamheten ska enligt de frivilliga kraven doku-

<sup>13</sup> NV rapport 4843 om regeringsuppdraget ”Miljöeffekter av införandet av EMAS” (97/98). Ytterligare ett regeringsuppdrag, om reducerade tillsynsavgifter för EMAS-registrerade verksamheter m.m., har NV redovisat i en PM från 1999.

<sup>14</sup> Miljö- och hälsoskydd i kommunerna - en enkätundersökning 2000, Kommunförbundet, ISBN 91-7099-925-2.

mentera ledningssystemet och resultaten av miljöarbetet och överväga lämpliga rutiner för extern kommunikation, t.ex. med myndigheter. Är egenkontrollen integrerad i ett miljöledningssystem bör myndigheten därför kunna bygga sin tillsyn på den dokumentation som finns och på de undersökningar som sker. Det går inte att kräva att få se en revisionsrapport, men myndigheten bör anpassa sin tillsyn och sina krav, t.ex. på undersökningar eller inlämning av handlingar eller information, om en verksamhetsutövare redovisar resultat som tillgodoser myndighetens informationsbehov för tillsynen, vilket förutsätter ett överklagningsbart beslut.

Eftersom lagefterlevnad är en förutsättning för att bli certifierad torde det normalt räcka att myndigheten informerar det certifierade företaget om de krav som finns och vad de innebär. Ibland kan informationen behöva vara skriftlig, t.ex. om att en viss brist konstaterats. Tvingande beslut om rättelse liksom tvingande beslut om hur egenkontrollen ska bedrivas (t.ex. föreläggande om kontrollprogram) ska normalt inte behövas. Däremot bör myndigheten aldrig tveka om ett behov av föreläggande uppstår, t.ex. om verksamhetsutövaren inte vill rätta sig. Vid misstanke om brott ska en anmälan till polis/åklagare lämnas utan att myndigheten beaktar konsekvenserna för framtida frivillighet i miljöarbetet. Verksamheter med certifikat bör inte ges en rättslig särbehandling. Förutom konsekvenser för miljön eller människors hälsa kan en sådan särbehandling missgynna certifierade och ocertifierade konkurrenter som följer ett visst krav. Det kan också finnas situationer där verksamhetsutövaren bör få möjlighet att överklaga.

## 2.4 Mer om tillsynens genomförande

Tillsynen består dels av myndighetsutövande verksamhet, dels av uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär. Avvägningar på många plan påverkar tillsynsarbetets resultat. Att metodiskt granska formerna för tillsynens genomförande är en viktig del av tillsynsplaneringen (se vidare avsnitt 1).

Till 26 kap 1 § MB

Tillsynen bör i första hand bedrivas genom inspektioner. Myndigheten bör då särskilt kontrollera verksamhetens lagefterlevnad, dess förebyggande arbete och verksamhetens förutsättningar för detta (egenkontrollen). Bestämmelser om tillträde finns i 28 kap. MB.



Figur 9. Tillsynen bör i första hand bedrivas genom inspektioner...

Om tid ska kunna frigöras för ”fältarbete” är det en förutsättning att myndighetsarbetet bedrivs rationellt. Exempelvis bör granskning av rapporter och annan dokumentation inte dominera som metod så att ingen tid finns för kompletterande inspektioner på plats. Hur myndighetens tid kan användas bäst för att uppfylla tillsynens syfte är därför en grundläggande frågeställning i alla avvägningar. Detta gäller i planeringen såväl som i metodval, bedömningar, val av rapporteringsfrekvenser, avvägningar i samband med kontrollprogram, m.m. Aktiva val och återkommande omvärderingar av vilken metod som i varje enskilt fall är lämpligast är därför nödvändiga.

### 2.4.1 Bedömningar i tillsynen

De bedömningar som görs i tillsynen ska alltid göras mot bakgrund av hänsynsreglerna i 2 kap. och mot miljö kvalitetsmålen (se vidare avsnitt 2.1 och 1).



Tillsynen ska präglas av de politiska miljö kvalitetsmålen

Tillsynsmyndigheten bör inrikta tillsynen på att verifiera om egenkontrollen verkligen fungerar och genomförs på det sätt som är dokumenterat eller som myndigheten fått en redovisning för. Detta förutsätter inspektioner. Det är otillräckligt att förlita sin myndighetskontroll på att enbart ta del av och reagera på rapporter från verksamhetsutövaren.

Den löpande tillsynen svarar mot verksamhetsutövarens löpande kontroll (se Allmänna Råd NFS 2001:2 om egenkontroll). En schematisk bild av tillsynens två huvuddelar visas i figur 7 under avsnitt 2.3. Att de krav har identifierats och genomförts som MB med följdförfattningar, domar och beslut ställer är en grundfråga i granskningen av egenkontrollens uppbyggnad och således en viktig tillsynsuppgift. Att granska resultaten av egenkontrollen är en annan tillsynsuppgift.

Tillsynsmyndigheten bör ta reda på om verksamhetsutövaren har tillgång till den kunskap som fordras (kunskapskravet i 2 kap. 2 § MB) för att verksamhetsutövaren själv ska kunna precisera vad lagstiftningen konkret innebär i form av tekniska eller andra krav och åtgärder. Skyldigheten att ingripa inträder om tillsynsmyndigheten då konstaterar att verksamhetsutövaren inte klarat av att följa lagstiftningens krav.

Till 26 kap 1 § MB, forts.

Tillsyn över tekniskt eller på annat sätt komplexa verksamheter kan ske även på annat sätt, men bör alltid kompletteras med inspektioner. Exempel på detta kan vara tillsyn av att egenkontrollen i stora dammar eller i komplicerad processteknisk verksamhet uppfyller ställda krav, är ändamålsenligt utformad och fullgörs på det sätt som dokumentation eller andra beskrivningar av den gör gällande.

Tillsynsmyndigheten bör ge det stöd och den vägledning som verksamhetsutövaren behöver. Myndigheten är dock inte skyldig och bör inte heller bistå verksamhetsutövaren i detaljer, t.ex. med att identifiera vilka åtgärder och rutiner m.m. som är mest lämpliga.

Det är angeläget att tillsynsmyndigheten vid ett och samma tillfälle redogör för vilka regler som gäller och deras innebörd. Myndigheten bör också så långt möjligt bedöma verksamheten i dess helhet mot dessa regler under en sammanhängande process. Det är av stor vikt att verksamhetsutövaren får en helhetssyn på miljöarbetet om denne ska kunna bedriva en ändamålsenlig egenkontroll och planera hur åtgärderna ska genomföras. Risker för att krav ställs som motverkar varandra ökar dessutom om inte helhetsbilden förmedlas, och detta kan leda till oskäliga kostnader. I vilken takt olika åtgärder genomförs kan däremot variera. Genom att verksamhetsutövaren får utreda och själv föreslå förbättrande åtgärder kan denne påverka hela processen för genomförandet.

Inspektioner är ett sätt att skaffa underlag för bedömningar i tillsynen. I många fall är det också den lämpligaste metoden (se vidare avsnitt 2.4.3). I andra fall kan tillsynen behöva kompletteras, exempelvis genom att myndigheten begär in, och tar del av, skriftlig dokumentation.

Vid verksamheter med tillstånd enligt tidigare lagstiftning bör myndigheten även kontrollera om verksamhetsutövaren uppfyller de krav som tillkommit i och med MB. Fram till dess att samtliga prövningspliktiga verksamheter har prövats enligt MB kan tillsynsmyndigheten be-



stämman kravnivån inom detta nya område. De frågor som varit föremål för tidigare prövning omfattas fortfarande av det rättskydd som ett tillståndsbeslut ger. Därmed ska dessa frågor inte beaktas i exempelvis skälighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 §.

Är det fråga om en verksamhet utan tillstånd bör myndigheten bedöma hela verksamheten mot MB:s kravregler vid ett och samma tillfälle. Den skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § som då ska göras ska omfatta verksamheten i sin helhet. Det räcker då som regel inte att komplettera de tidigare ställda kraven med några tillkommande.

Myndigheten är skyldig att hjälpa till med upplysningar om vilken lagstiftning som finns och vad den i normalfallet kan innebära i form av åtgärder. Det kan t.ex. innebära att ge en hänvisning till utgivna Allmänna Råd eller att informera om på vilka sätt verksamhetsutövaren kan skaffa den kunskapen. Men myndigheten behöver inte, och bör inte heller bistå verksamhetsutövaren i detaljer t.ex. med att identifiera vilka åtgärder och rutiner m.m. som är mest lämpliga. Sådana frågor bör verksamhetsutövaren själv utreda och fatta beslut om eftersom de har betydelse för miljöskyddet såväl som för frågor som berör verksamhetens framtid t.ex. ekonomi, teknisk utveckling och marknadshänsyn.

Verksamhetsutövaren ska kunna förvänta sig god service, vägledning och hjälp till självhjälp från myndigheten. Samtidigt ska myndigheten kunna förvänta sig att verksamhetsutövaren själv tar ansvar för att omsätta hjälpen till åtgärder som passar i den egna verksamheten och därutöver skaffar den kunskap som behövs för att denne självmant ska kunna bedöma vilka krav som ska efterlevas.

För att stimulera verksamhetsutövaren till ett så stort ansvarstagande som det är möjligt i varje enskilt fall är det lämpligt att differentiera tillsynsinsatserna. För några verksamhetsutövare räcker sannolikt med att begära in kompletterande underlag för att egenkontrollarbetet ska börja fungera. I andra fall är det nödvändigt med längre gående myndighetskrav.

Det underlag som myndigheten behöver för denna bedömning är verksamhetsutövaren skyldig att tillhandahålla. Det kan innebära att tillsynsmyndigheten behöver förelägga denne om vilka utredningar eller undersökningar som bör utföras (26 kap. 22 § MB) och vilka andra uppgifter som myndigheten bedömer behövs för tillsynen (26 kap. 21 § MB).

Till 26 kap. 19 MB

Av Naturvårdsverkets Allmänna råd (NFS 2001:2) framgår hur verksamhetsutövaren kan eller bör göra för att bedriva egenkontroll.

Bestämmelser om skyldighet att ingripa så att verksamhetsutövaren följer bestämmelserna om egenkontroll finns i 26 kap. 1 § MB.

Myndigheten bör ta brister i lagefterlevnaden till intäkt för att granska verksamhetsutövarens egenkontroll i ett vidare perspektiv t.ex. de förebyggande och motverkande momenten, kunskaper, ansvarsfördelning och rutiner i olika avseenden.

Bestämmelser om miljöstraffavgift för brister i egenkontrollen finns i förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter. Naturvårdsverket har gett ut AR (NFS 2000:8) om miljöstraffavgifter.

Vid verksamheter där FVE är tillämplig gäller följande:

Till 5 § FVE

Tillsynsmyndigheten bör kontrollera att de undersökningar som verksamhetsutövaren rutinmässigt eller periodiskt bör utföra har den kvalitet och kvantitet som behövs för att verksamhetsutövaren ska kunna hålla utrustningen i gott skick. Krav på bättre rutiner kan exempelvis avse vad som undersöks, hur det går till eller hur ofta det sker. Vem verksamhetsutövaren anlitar för uppgiften bör inte bli föremål för krav från tillsynsmyndigheten.

Möjligheten att begära förslag till bättre rutiner framgår av 26 kap. 19 § MB.

Om ansvaret för att planera och kontrollera verksamheten inte fullgörs bör ett eventuellt föreläggande ske med stöd av 5 § FVE och/eller 26 kap. 19 § MB. Av AR (NFS 2001:2) om egenkontroll till 5 § FVE framgår vad ansvaret bör innefatta. För verksamheter där FVE inte gäller bör ett eventuellt föreläggande ske enbart med stöd av 26 kap. 19 § MB.

Det är en fråga om rättsäkerhet för verksamhetsutövaren och berörda sakägare att de besked myndigheten ger är raka och tydligt förmedlar MB:s krav. Det är också en fråga om att få hela miljöbalkskedjan att fungera så att straff och påföljder i förlängningen kan dömas ut om brott konstateras. Myndigheten bör vanligen förmedla sina krav skriftligt. Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska också kunna lita på att tillsynsmyndigheten dels alltid förmedlar de krav som är nödvändiga, dels är beredd att genomdriva dessa krav (se även avsnitt 3.1- 3.3).

Tillsynsmyndigheten kan på olika sätt få indikation på om det finns brister eller några svaga punkter i egenkontrollen. Detta kan exempelvis ske genom detaljgranskning av mätresultat, genom annan dokumentation av resultaten och hur dessa resultat uppstått, genom granskning av drift och skötselinstruktioner eller genom frågor till personalen. En viktig uppgift är då att ge de råd och det stöd eller de förelägganden som behövs för att egenkontrollen ska fungera och att dess svagheter blir åtgärdade.

Myndigheten ska åtalsanmäla verksamhetsutövaren om det visar det sig att myndigheten blivit vilseledd eller att tillsynen försvårats genom att verksamhetsutövaren inte utfört egenkontrollen på det sätt som redovisats. Sådana brister går enbart att konstatera genom inspektion. (Se vidare avsnitt 3.4.2–3.4.4.)

Om myndigheten vid stickprovvis granskning, kontroll eller frågor till personalen upptäcker brister är det viktigt att detta inte bara föranleder krav i detalj. Myndigheten bör i stället ta sådana brister som belegg för att granska verksamhetsutövarens egenkontroll i ett vidare perspektiv t.ex. kunskaper och rutiner i olika avseenden. Detta kan med fördel ske genom systemtillsyn (se 2.3.3).

För vissa brister i egenkontrollen finns bestämmelser om miljöstraffavgift. Läs mer om detta i NFS 2000:10 och Handbok 2001:1 om MSA.

Som utgångspunkt för att utforma, genomföra och upprätthålla en fungerande egenkontroll bör verksamhetsutövare ha tillgång till Allmänna råd om egenkontroll (NFS 2001:2).

### 2.4.2 Kvalitetssäkra tillsynen

Kvalitetssäkring av tillsynarbetet är en angelägen uppgift av flera skäl. Den grundlagsfästa principen om allas likhet inför lagen motiverar att tillsynsmyndigheten strävar efter att handläggning och bedömningar i tillsynsarbetet varierar minimalt mellan handläggare och även mellan myndigheter. Kontakter och samverkan mellan tillsynsmyndigheterna bör förekomma i en sådan utsträckning att detta kan uppnås.

Tillsynen bör också bedrivas på ett resurseffektivt sätt<sup>15</sup>, vilket även det är ett motiv till kvalitetssäkring (mer om resurser finns att läsa i avsnitt 1.1). Att systematiskt arbeta med kvalitetsfrågorna i tillsynen kan även bidra till höjningar av tillsynens kvalitet<sup>16</sup>.

**Att skriva tjänsteanteckningar** är en grundläggande myndighets-

<sup>15</sup> Jfr prop 1997/98:45 del 1 s 491.

<sup>16</sup> Den internationella standarden i ISO 9000-serien kan användas som ett redskap för den myndighet som önskar genomföra ett systematiskt kvalitetssäkringsarbete.

uppgift, se även avsnitt 3.2.2. Enligt 15 § förvaltningslagen är tillsynsmyndigheten skyldig att anteckna sådana uppgifter som myndigheten får på annat sätt än genom en handling, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Omfattningen på tjänsteanteckningarna bör vara sådan att alla för ärendet betydelsefulla uppgifter dokumenteras fortlöpande och så detaljerat att tillsynsärendet kan övertas av någon annan handläggare utan att oklarheter uppstår. I sådana tillsynsärenden som leder till vitesförelägganden, åtalsanmälningar eller beslut om miljöstraffavgift är det särskilt viktigt att alla betydelsefulla uppgifter blivit dokumenterade. Dokumentationen bör ske i nära anslutning till när händelserna inträffar eller när en tillsynsinsats utförs, och kan med fördel förutom tjänsteanteckningar innefatta annat såsom fotografier eller videoupptagningar (se vidare avsnitt 3.4.6 om bevissäkring).

Bestämmelser om hur och när handlingar ska hållas ordnade, **registreras och arkiveras** finns i sekretesslagen och i arkivlagen. Myndigheten behöver för detta avsätta sådana resurser och införa så tydliga rutiner att lagstiftningens krav uppfylls.

En god kvalitet på tillsynsarbetet förutsätter vidare lämpliga **rutiner för ärendehantering**. Inom en och samma myndighet kan jämförbara bedömningar underlättas genom en tät kontakt mellan handläggarna och dokumentation av hur bedömningar bör göras (lathundar). Detta underlättar också introduceringen av nya handläggare.

Det bör finnas rutiner hos tillsynsmyndigheten för bevakning av att de uppgifter som ska lämnas in till tillsynsmyndigheten verkligen kommer in. Rutinerna bör även innefatta granskning och bedömning av de inlämnade uppgifterna samt åtgärder med anledning av resultatet av granskningen/bedömningen. Exempel på sådana åtgärder är att tillsynsmyndigheten

- konstaterar att inga ytterligare åtgärder behövs,
- gör ytterligare en inspektion,
- förelägger verksamheten att inkomma med ytterligare information, alternativt göra kompletterande undersökningar,
- förelägger om åtgärder,
- tar ställning till om åtalsanmälan ska göras
- aktualiserar fråga om miljöstraffavgift,
- initierar omprövning av villkor.

### 2.4.3 Inspektion<sup>17</sup>

Som konstaterats ovan under 2.4.1 är inspektioner i många situationer

<sup>17</sup> Begreppet inspektion används här synonymt med tillsynsbesök.

det lämpligaste sättet att bedriva tillsyn. Det är viktigt att inspektionen genomförs systematiskt i såväl planering, genomförande som efterarbete.

**Före inspektionen** bör tillsynsmyndighetens handläggare först och främst definiera syftet med inspektionen. Vid den första inspektionen vid en verksamhet är ett syfte att skaffa underlag för en bedömning mot MB:s olika hänsynsregler. Ett annat syfte kan vara att följa hur verksamhetsutövaren genom sin egenkontroll genomför och upprätthåller de krav som hänsynsreglerna lett fram till.

Genom att gå igenom de handlingar som finns vid myndigheten bör handläggaren så långt möjligt skaffa sig kännedom om företagets verksamhet, miljöpåverkan, egenkontroll, organisation, ansvarsfördelning, dokumentationsrutiner och miljöledning (och även om dess historia: är byggnaden ny eller har den byggts om, vem är ägaren idag, vem är fastighetsägare). Handläggaren kan på så vis också få den nödvändiga kännedomen om gällande tillstånd och förelägganden, samt om de råd som tidigare givits och vad som i övrigt sagts och gjorts i tillsynsärendet tidigare.

Tillträde för inspektion av en verksamhet sker i första hand efter överenskommelse med ägaren eller innehavaren. Oanmälda inspektioner görs i den mån en effektiv tillsyn förutsätter sådana<sup>18</sup>.

Till 26 kap. 1 § MB

Oanmälda inspektioner bör göras vid misstanke om brott, för att följa upp klagomål, för att följa upp tidigare ställda krav eller för att kontrollera hur verksamheten bedrivs till vardags.

Ibland finns praktiska omständigheter som gör att det är rimligt att inspektionen ändå anmäls i förväg, t.ex. då resvägen är lång. Vid systemtillsyn bör inspektionen anmälas i förväg eftersom genomförandet av inspektionen förutsätter att vissa personer är närvarande. Det finns även andra fall då oanmälda inspektioner inte bör användas t.ex. då verksamhetsutövarens säkerhetsrutiner kräver att tillsynsmyndighetens handläggare ledsagas av någon viss person.

**Genom hela inspektionen** bör det från handläggarens sida finnas en klar och medveten strävan att inte ta över någon del av ansvaret för genomdrivandet av olika bestämmelser. Detta är särskilt viktigt vid verksamheter där egenkontrollen fungerar bristfälligt eller inte alls. I stället bör verksamhetsutövaren själv göras aktiv genom att denne får

komma med förslag på ansvarsfördelning, rutiner, dokumentation, åtgärder eller tidsfrister. Läs vidare i exemplen under avsnitt 2.3.

För att en inspektion ska fylla sitt syfte bör handläggaren eftersträva en tydlig struktur i vad som granskas och att noga notera upptäckta brister. Inspektionsmetodik, såsom intervjuteknik och verbal framställningsförmåga är viktiga delar i handläggarens kompetens.

Läs om tillträde under avsnitt 2.7.

**En inspektion bör avslutas med** att tillsynsmyndigheten summerar vad som framkommit. Det är många gånger lämpligt att göra en enkel skriftlig summering direkt på platsen, t. ex. genom att överlämna kopia på en inspektionsblankett. Är det fråga om enkla åtgärder mot mindre eller väl avgränsade brister eller brister som tidigare påtalats kan myndigheten muntligt ge de råd och ställa de krav inspektionen resulterat i (se avsnitt 3.1). Besked kan ges om när myndigheten kan tänkas återkomma för uppföljande inspektion eller med besked i någon fråga.

Ofta behöver handläggaren utreda frågor mer grundligt innan kraven ställs. Dessa bör ändå i någon form kommenteras på platsen. Handläggaren bör sedan återkomma med sina krav snarast efter inspektionen.

Om en överträdelse som kan vara brottslig konstateras vid en inspektion ska detta alltid anmälas till polis/ åklagare (se avsnitt 3.4). Om ett förhållande konstateras som ger upphov till miljösanktionsavgift ska beslut alltid fattas om detta (se avsnitt 3.7).

Efter inspektionen är en central fråga för myndigheten att ställda krav alltid följs upp inom angiven tid. Rutiner för detta, liksom för tjänsteanteckningar bör finnas vid myndigheten, se vidare under 2.4.2. För val av ingripandeinstrument, läs vidare under avsnitt 3.1.

#### 2.4.4 Undersökning av miljöpåverkan

Verksamhetsutövaren ska genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens påverkan på miljön. Detta regleras i 26 kap. 19 § andra stycket.

**U R A R** Till 26 kap. 19 § MB, verksamhetsutövarens undersökningar Av Naturvårdsverkets AR (NFS 2001:2) om egenkontroll framgår vad verksamhetsutövaren kan eller bör göra för att undersöka verksamheten eller dess påverkan på miljön.

Rutinmässiga undersökningar av tekniska installationer behövs i de flesta fall för att verksamhetsutövaren ska kunna hålla sig underrättad om verksamhetens påverkan på miljön, se vidare avsnitt 2.4.1. För verk-

samheter som lyder under FVE följer denna skyldighet även av 5 § FVE, se även skriften om Egenkontroll i Naturvårdsverkets handboksserie.

Observera att myndigheten vid vissa brister i egenkontrollen ska fatta beslut om miljösanktionsavgift<sup>19</sup>.

Undersökningskravet kan många gånger innebära att mätningar måste utföras, se vidare avsnitt 2.2.3.

Tillsynsmyndigheten bör kontrollera att verksamhetsutövaren uppfyller undersökningsplikten och då det är aktuellt även kravet på dokumenterade rutiner för kontroll och riskbedömning enligt 5 och 6 §§ FVE. För sådana undersökningar kan verksamhetsutövaren anlita egen personal (dock ej ordinarie driftpersonal), ekonomisk revisor, teknisk konsult eller annan person som bedöms kompetent. Vem verksamhetsutövaren anlitar för uppgiften är således dennes eget beslut och bör inte bli föremål för krav från tillsynsmyndigheten.

Om tillsynsmyndigheten bedömer att en undersökning som utförts är undermålig kan inte rapporten godtas som dokumentation av verksamhetens påverkan på miljön. Myndigheten bör då ställa krav på verksamhetsutövaren om ytterligare undersökningar med stöd av 26 kap. 19 § MB eller 5 respektive 6 § FVE där denna är tillämplig, samt se till att verksamhetsutövaren ändrar sina rutiner för undersökningar.

För att fullgöra kunskapskravet och ansvaret om egenkontroll som följer av 26 kap. 19 § har alltså verksamhetsutövaren ett eget behov av att bl.a. ha vissa rutiner och att utföra vissa undersökningar. Vid verksamheter där FVE är tillämplig gäller dessutom följande:

### Till 6 § FVE

Myndigheterna bör avstå från att medverka i bedömningen av riskerna och i värderingen av åtgärdsbehovet. Däremot kan myndigheten informera verksamhetsutövaren om vad denne kan behöva göra eller hur det kan gå till, exempelvis om viktiga arbetsmoment som det finns anledning att undersöka och bedöma riskerna med.

Myndigheten bör granska resultatet av riskbedömningen och det underlag som ligger till grund för den. Myndigheten bör ingripa när t.ex. undersökningarna är osystematiskt eller ofullständigt utförda eller om verksamhetsutövaren negligerar funktioner eller arbetsmoment som skulle kunna innebära risker eller när dokumentationen är ofullständig eller saknas. Om myndigheten bedömer att riskerna eller åtgärdsbehoven är större än vad verksamhetsutövaren kommit fram till kan myndigheten begära ett förslag till

<sup>19</sup> Förordning 1998:950 om miljösanktionsavgifter.

förbättrande åtgärder enligt 26 kap. 19 § MB eller ställa krav på försiktighetsmått.

Vem verksamhetsutövaren anlitar för att undersöka och bedöma risker är dennes eget beslut och bör inte bli föremål för krav från tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten bör snarast bekräfta att underrättelsen om en händelse eller olycka är mottagen. Detta bör normalt ske skriftligen, t.ex. via e-post eller fax. Om det sker muntligt bör myndigheten göra en tjänsteanteckning om underrättelsen.

I 26 kap. 22 § MB regleras undersökningar för tillsynens behov. Myndigheten kan exempelvis bedöma att en utomstående granskning behöver göras av en viss utrustning eller av verksamhetsutövarens fortlöpande egenkontroll:

Till 26 kap. 22 § MB

Begreppet undersökning bör ges en vid tolkning. Det kan omfatta såväl provtagningar som efterforskningar och utredningar.

Sådana fortlöpande undersökningar som följer av särskilda bestämmelser, bör krävas med stöd av dessa särskilda bestämmelser. Av bestämmelserna om egenkontroll och av Naturvårdsverkets Allmänna råd (2001:2) om egenkontroll framgår exempelvis att verksamhetsutövaren fortlöpande skall eller bör utföra egna undersökningar av verksamheten i vissa avseenden. Av 6 § FVE framgår att verksamhetsutövaren skall undersöka risker.

Tillsynsmyndigheten bör begränsa kravet på undersökningar till vad som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina egna skyldigheter, såsom att tillse att kraven i 2 kap. eller att bestämmelserna om egenkontroll följs.

Myndigheten kan exempelvis få utrett om egenkontrollen enligt 26 kap. 19 § MB eller FVE eller en föreskrift om kontroll, som helhet eller i vissa delar är ändamålsenligt uppbyggd. Tillsynsmyndigheten kan då begära att verksamhetsutövaren utreder detta. Behovet av en sådan begäran bör noga prövas vid varje enskilt tillfälle, exempelvis mot bakgrund av erfarenheter från den fortlöpande egenkontrollen eller återkommande brister. Finns ett miljöledningssystem som är certifierat av ett ackrediterat organ eller är registrerat enligt EMAS kan myndigheten vanligen avstå från att kräva denna typ av utredningar eftersom systemet ändå regelbundet revideras både internt och av externa organ.



Tillsynsmyndigheten bör i första hand se till att verksamhetens fortlöpande undersökningar sker som en del av egenkontrollen enligt 26 kap 19 § MB och FVE.

Av Allmänna råd (NFS 2001:02) om egenkontroll framgår att verksamhetsutövaren fortlöpande bör utföra egna undersökningar av verksamheten (AR till 26 kap. 19 § MB och 5 § FVE). Av 6 § FVE framgår att verksamhetsutövaren ska undersöka risker.

UR AR

Till 26 kap. 22 § MB, Undersökning av någon annan än verksamhetsutövaren själv

Tillsynsmyndigheten kan med ett skriftligt beslut utse någon annan än verksamhetsutövaren att utföra en undersökning. Myndigheten bör innan ett sådant beslut fattas inhämta verksamhetsutövarens uppfattning i frågan. Om myndigheten bedömer att det behövs för att undvika ansvarsflykt kan ett sådant beslut förenas med överlåtelseförbud av det undersökningen avser.

Tillsynsmyndigheten bör se till att en sådan undersökning inte blir onödigt kostsam.

Bestämmelser om skyldighet för myndigheten att upphandla finns i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. En upphandling kan gälla en undersökning som ska utföras vid ett enskilt tillfälle, men också vid flera tillfällen under en längre period.

Vad gäller begreppet undersökning finns alltså två olika huvudalternativ; antingen kan en undersökning vara en del av egenkontrollen enligt 26 kap. 19 §, eller vara en del av tillsynen enligt 26 kap. 22 §. Vilket som blir aktuellt får avgöras från fall till fall. Nedan ges tre exempel:

### Exempel 6

**En tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet har tidigare haft kontrollprogram med bl.a. periodiska besiktningar förelagt från tillsynsmyndigheten.**

Verksamheten innefattar fortlöpande sådana variationer av processer och annat att kontrollprogrammet snabbt blir inaktuellt. Inom ramen för tillsynen har framkommit att verksamhetsutövaren fortlöpande uppdaterar sin egenkontroll och därmed har goda förutsättningar att ta sitt egenansvar. Myndigheten har därför fattat beslut om att upphäva föreläggandet.

Som ett led i den löpande tillsynen vill tillsynsmyndigheten verifiera att egenkontrollen fungerar även fortsättningsvis. Myndig-

heten kontaktar företaget och begär med stöd av 26 kap. 21 § att få del av vissa delar av dokumentationen av de rutiner som följer av 5 § FVE. Myndigheten får samtidigt reda på att företaget nyligen som en följd av rutinerna låtit utföra en periodisk undersökning, varför dokumentation av denna också begärs.

Om myndigheten bedömer att föreläggande behövs sker detta med stöd av 26 kap. 9 § kombinerat med 26 kap. 19 § MB, eller 5 § FVE och eventuellt med stöd av 26 kap. 21 § MB.

### Exempel 7

**Den som vidtar en åtgärd inom ett skyddat område bedöms av myndigheten inte ha tagit sitt ansvar enligt 26 kap. 19 § (att förlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka och förebygga olägenheter för människors hälsa eller påverkan på miljön).**

En kabel ska läggas ner i ett skyddat område. Den kommer bl.a. att gå genom en våtmark. Företaget bedöms inte som vattenverksamhet. Som villkor i dispensen från reservatsföreskrifterna anges att vattennivån i våtmarken inte får förändras långsiktigt. Myndigheten ger råd och upplysningar om hur den som vidtar åtgärden kan bedriva sin egenkontroll för att säkerställa att villkoret innehålls. Efter en tid får myndigheten upprepade klagomål på att vattennivån har påverkats av arbetsföretaget. Den som vidtar åtgärden hävdar motsatsen. Myndigheten bedömer att en undersökning av hydrologin i området behöver göras för att klargöra huruvida vattennivån påverkats. Myndigheten förelägger därför den som vidtar åtgärden med stöd av 26 kap. 9 och 22 §§ att utföra en sådan undersökning.

### Exempel 8

**Utövaren av en miljöfarlig verksamhet (som lyder under FVE) hävdar att man har god egenkontroll. En driftstörning inträffar som rapporteras till tillsynsmyndigheten.**

Myndigheten bedömer att en oberoende undersökning behöver vidtas för att bringa klarhet i vad som hände, varför det hände, huruvida egenkontrollen brast och i sådana fall i vilka delar. En upphandling (i enlighet med LOU) görs, där myndigheten i förfrågningsunderlaget noga beskriver vilka systemfrågor man önska ha belysta. Undersökningen upphandlas alltså av myndigheten och

sker sedan med stöd av 26 kap. 9 och 22 § på verksamhetsutövarens bekostnad. Alternativt kan myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att själv utföra eller låta utföra undersökningen med stöd av 26 kap. 22 § MB. I så fall behövs ingen upphandling.

En särskild besiktning av en **anläggning** (observera att det här inte gäller verksamheten) kan vara beslutad i vissa tillståndsbeslut.

Till 26 kap. 8 § MB

Bestämmelser om att i tillstånd ställa krav på besiktning finns i 22 kap. 25 § MB och i 18 § FMH.

Tillsynsmyndigheten kan uppdra åt någon annan att utföra besiktningen på verksamhetsutövarens bekostnad om exempelvis myndigheten själv saknar behövlig kunskap, teknisk utrustning eller andra förutsättningar för att genomföra den på egen hand.

Bestämmelser om upphandling finns i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

När det gäller tillstånd som är utfärdade enligt äldre lagstiftning bör myndigheten noga beakta om verksamhetsutövaren själv kan handla upp och utföra uppdraget eller om detta är en myndighetsuppgift. Bakgrunden till att prövningsmyndigheten funnit skäl att meddela ett villkor eller ett krav om en besiktning av anläggningen bör då ges betydelse. Exempelvis kan villkor om besiktning i tillstånd enligt miljöskyddslagen haft en annan innebörd än villkor om besiktning i tillstånd enligt vattenlagen eller hälsoskyddslagen och krav på besiktning av täkter i tillstånd enligt naturvårdslagen kan i sin tur haft ännu en innebörd.

### 2.4.5 Kontrollprogram eller förbättrande åtgärder

Enligt 26 kap. 19 § har myndigheten möjlighet att begära in ett förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder från den som bedriver en verksamhet.

Till skillnad från exempelvis de tidigare kontrollprogrammen enligt miljöskyddslagen är dokumentationen av egenkontrollen enligt MB många gånger omfattande och genomgår dessutom ständig uppdatering. En regelmässigt begäran om att dokumentationen i sin helhet alltid ska lämnas in till myndigheten skulle därför skapa en för båda parter omfattande administration med få fördelar. I vissa situationer kan det vara nödvändigt att ta del av den i förväg t.ex. när resavståndet är långt eller när verksamheten är ny och komplex eller omfattande och myndighe-

ten behöver analysera egenkontrollens styrka och svaghet inför exempelvis en systeminspektion. Andra exempel kan vara särskilt viktiga delar av egenkontrollen i en ny verksamhet eller i en verksamhet med särskild betydelse från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt.

En begäran om förslag till förbättrande åtgärder kan exempelvis avse själva införandet av egenkontrollsystemet vid en verksamhet, se exempel 2 under avsnitt 2.3. En sådan begäran kan också gälla skyddsåtgärder eller andra åtgärder som behövs för att efterleva de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap, i andra krav som ställts i MB, i föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av MB.

#### Till 26 kap. 19 § MB

När myndigheten bedömer att det kan finnas skäl att förbättra befintliga åtgärder eller försiktighetsmått, kan den kräva in ett förslag till förbättrande åtgärder av egenkontrollen från verksamhetsutövaren. Så bör ske innan ett eventuellt föreläggande om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas. Ett exempel kan vara när en verksamhetsutövare inte följt utvecklingen av bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § MB, vilket visar på brister i den fortlöpande planeringen, eller när produktvalsprincipen enligt 2 kap. 6 § inte följts.

Myndighetens begäran om ett förslag till förbättrande åtgärder kan avse hela egenkontrollen enligt 26 kap. 19 §, FVE eller en viss tillämplig föreskrift om kontroll. Den kan vara begränsad till någon eller några delar av det som brister, t.ex. mätningar.

Av 26 kap. 22 § MB framgår att myndigheten kan kräva de undersökningar som kan behövas för att det ska gå att bedöma vilka förbättrande åtgärder som är mest ändamålsenliga.

I 29 kap. 5 § MB finns bestämmelser om straff om en verksamhetsutövare försvårar en tillsynsmyndighets verksamhet genom att inte lämna in en uppgift eller lämna en oriktig sådan.

Myndigheten kan begära in ett förslag till kontrollprogram. Så kan ske om verksamhetsutövaren brister i sin egenkontroll, och det inte gått att få rättelse på annat sätt, exempelvis genom information eller rådgivning, eller om ett förslag till förbättrande åtgärder av egenkontrollen inte följts. Det bör sakna betydelse om det är verksamhetsutövaren själv eller myndigheten som har identifierat brister som inte rättats till. Ett annat skäl kan vara att det är viktigt att få en snar rättelse eller att det finns grundad anledning att tro att en fungerande egenkontroll eller viktiga moment i den inte kommer att bedrivas.

Myndigheten kan också begära ett förslag till kontrollprogram när en egenkontroll saknas eller om det är betydelsefullt för tillsynsmyndigheten att få utförandet av egenkontrollen eller vissa viktiga delar av den beskriven. Det kan exempelvis gälla kontrollen av viktiga villkor i tillstånd för verksamheter som är tekniskt komplexa eller som kan påverka miljön eller människors hälsa.

Myndigheten bör i sin begäran i varje enskilt fall noggrant precisera vad förslaget ska ta fasta på. Det bör inte räcka med att allmänt begära ett förslag. Det bör tydligt framgå vad myndigheten förväntar sig att verksamhetsutövaren ska prestera för att leva upp till myndighetens begäran. Myndigheten bör på samma sätt precisera vad ett förslag till förbättrande åtgärder bör ta fasta på. Myndigheten bör också tydligt ange gränserna för omfattningen på det begärda förslaget.

Myndigheten kan begära ett förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder enbart från den som bedriver en verksamhet. Läs mer i avsnitt 3.2.5 om skyldigheten att precisera innebörden av beslut och om rättspraxis kring detta.

Till 26 kap. 19 § MB,

Myndighetens reaktion på ett förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärd

Har myndigheten begärt in ett förslag bör myndigheten granska detta och kontakta verksamhetsutövaren för att få ändring på brister som framgår av förslaget. Om verksamhetsutövaren rättar sig bör myndigheten bekräfta mottagandet av förslaget och att det för närvarande inte föranleder åtgärder eller ingripande från myndigheten. Myndigheten kan gärna komplettera med att informera verksamhetsutövaren om dennes egna ansvar för att fortlöpande upprätthålla en aktuell och i verksamheten fungerande egenkontroll.

Ett föreläggande om att följa ett förslag, som t.ex. lämnats i ett kontrollprogram, bör avse krav som följer av 26 kap 19 § MB eller av någon bestämmelse i FVE eller i en föreskrift som getts ut med stöd av dessa. Detta föreläggande bör vara tydligt avskilt från ett eventuellt föreläggande enligt 26 kap 22 § MB som avser undersökningar för tillsynens behov. Tillsynsmyndigheten bör på så sätt ge verksamhetsutövaren möjlighet att överklaga ett föreläggande om undersökningar som myndigheten har behov av enligt 26 kap. 22 § MB, utan att verksamhetsutövaren också ska behöva överklaga ett

föreläggande om undersökningar enligt 26 kap. 19 § MB eller FVE. Det sistnämnda föreläggandet om undersökningar bör syfta till att verksamhetsutövaren på egen hand ska klara av kunskapskravet i 2 kap 2 § MB.

Om myndigheten förelägger någon att följa ett förslag bör det av föreläggandet framgå att verksamhetsutövaren på eget initiativ ska rätta till de brister som t.ex. undersökningar, mätningar eller andra moment i egenkontrollen visat.

I 26 kap. 21 § MB finns bestämmelser om att tillsynsmyndigheten kan få del av resultat från egenkontrollen om det behövs för tillsynen.

Av 26 kap. 22 § MB framgår att tillsynsmyndigheten kan få en undersökning utförd som ska avse tillsynens behov.

Av AR till 26 kap. 6 § MB framgår att flera tillsynsmyndigheter kan behöva samverka i handläggningen av ett inlämnat förslag.

Det följer av AR till 26 kap. 9 § MB att myndigheten inte bör ta till mer ingripande åtgärder än behövt då myndigheten överväger ett föreläggande om att följa ett inlämnat förslag.

Myndighetens ingripande bör vara sakligt motiverat och begränsa sig till de delar av egenkontrollen som fordrar ett ingripande. Myndigheten bör i varje enskilt fall agera på det sätt som bäst främjar verksamhetsutövarens egenansvar utan att lagefterlevnaden åsidosätts. Den bör avstå från att i förväg ingripa med rättsliga åtgärder, dvs. att innan brister konstaterats i utförandet av egenkontrollen begära in eller förelägga en verksamhetsutövare att t.ex. följa ett förslag. Vad gäller anledning till föreläggande om kontroll, se avsnitt 2.1.1 samt AR till 26 kap 9 §.

Till 26 kap. 19 § MB, äldre kontrollprogram

Av 35 § MP framgår att förelagda kontrollprogram gäller intill dess att myndigheten hävt föreläggandet.

Myndigheten bör se till att verksamhetsutövaren ser över de moment i egenkontrollen som är förelagda i kontrollprogram enligt den nu upphävda miljöskyddslagen så att egenkontrollen blir uppdaterad.

Eftersom de äldre kontrollprogrammen utgick från myndighetens behov av undersökningar och uppgifter som behövs för tillsynen bör myndigheten till verksamhetsutövaren förmedla MB:s krav och omfattningen av egenkontrollansvaret, att skaffa egna kunskaper om verksamheten och på eget initiativ förebygga problem för miljö och hälsa.

Till 26 kap. 19 § MB, äldre kontrollprogram  
Takten med vilken detta genomförs kan myndigheten planera enligt 7 § TiF.

Av AR till 26 kap. 9 § andra stycket framgår om tillsynsmyndigheten bör förelägga verksamhetsutövaren att följa det reviderade förslaget.

Av villkor i tillståndsbeslut enligt ML kan det framgå att verksamhetsutövaren till tillsynsmyndigheten ska lämna in ett förslag till kontrollprogram för fastställelse. Är väl förslaget inlämnat har villkoret uppfyllts. Kravet på att följa kontrollprogrammet beror i det läget på hur tillsynsmyndigheten handlagt förslaget. Är verksamhetsutövaren förelagd att följa det gäller föreläggandet intill dess att det upphävs. Myndigheten bör då överväga om föreläggandet fortfarande behövs.

Lägg märke till att begreppet kontrollprogram i ML avsåg sådana undersökningar och uppgifter som myndigheten hade behov av för sin tillsyn (39 a § ML och 43 § ML). Begreppet kontrollprogram i MB är i stället knutet till kravet på egenkontroll (26 kap. 19 §) som i sin tur utgår från kraven i bl.a. 2 kap. 1 och 2 §§. Kontrollprogram enligt MB saknar knytning till myndighetens behov av uppgifter (26 kap. 21 §) och undersökningar (26 kap. 22 §) som behövs för tillsynen.

Tillsynsmyndigheten har fått nya tvångsmedel till sitt förfogande för att vid behov tvinga fram en fungerande egenkontroll t.ex. möjlighet att utdöma miljöstraffavgift i vissa fall eller begära in en dokumentation av egenkontrollen. Om den för tillsynsmyndighetens redovisade egenkontrollen inte stämmer med den faktiska kan detta försvåra tillsynen, vilket kan leda till straffansvar (se 3.6.5).

### 2.4.6 Tillsynen och framtida villkorsskrivning om kontroll/kontrollprogram

En tydlig villkorsskrivning är mycket viktig, inte minst för tillsynen. Kontrollprogram kan en tillsynsmyndighet begära in från vilken verksamhet som helst i MB, det kan avse vilken verksamhetsdel som helst och vad som helst av egenkontrollen. Flera tillsynsmyndigheter kan bedriva tillsyn över olika delar av verksamheten, delar som kan hänga samman med varandra. Det kan därför uppstå en situation där kontrollprogram krävs i såväl tillståndsvillkor som genom ett eller flera förelägganden enligt 26 kap. 19 § MB tredje stycket från flera tillsynsmyndigheter.

Villkor om att lämna in eller följa ett kontrollprogram är ett exempel på en mycket diffus och otydlig villkorsskrivning som kan resultera i för verksamhetsutövaren oförutsebara och osammanhängande krav. Ett så-

dant villkor kan rent av synas obehövt eftersom tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 19 § MB har möjligheten att närhelst det behövs begära in ett förslag till kontrollprogram. Tillsynsmyndigheten bör under tillståndsprövningen verka för att tillståndsgivande myndighets villkor om kontroll antingen exakt och precist anger vad som ska kontrolleras och hur det ska gå till eller att tillståndsgivaren överlåter denna preciserade villkorsskrivning enligt 22 kap. 25 § MB till en tydligt angiven tillsynsmyndighet (jämför IPPC-direktivet<sup>20</sup> Artikel 9.5).

Alternativet är att helt och hållet se kontrollfrågan som en del av verksamhetsutövarens redan lagstadgade ansvar för egenkontroll. Då bör frågan helt undantas villkorsreglering. Naturvårdsverket har givit ut föreskrifter (NFS 2000:15) om genomförande av mätning och provtagning i vissa verksamheter.

### 2.4.7 Miljörapport

Alla som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet är enligt MB:s 26 kap. 20 § skyldiga att årligen lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten. Detta gäller även de tillståndspliktiga verksamheter som saknar tillstånd eller kontrollprogram, och som förelagts att ansöka om tillstånd med stöd av 9 kap. 6 § MB.

Om en miljörapport inte lämnas in, eller om miljörapporten innehåller felaktiga uppgifter, kan detta medföra böter eller fängelse. Tillsynsmyndigheten är också skyldig att besluta om miljösanktionsavgift om miljörapporten inte lämnas in i rätt tid.

Om miljörapporten är ofullständig och behöver kompletteras bör ett föreläggande meddelas med stöd av 26 kap. 9 §. Vid behov kan beslutet förenas med vite, enligt 14 § (läs mer under 3.2.6).

Ur AR till 26 kap. 20 § MB

Tillsynsmyndigheten bör besvara en inkommen miljörapport inom tre månader. Detta bör ske skriftligen, men kan också ske muntligt om en tjänsteanteckning om svaret görs. Verksamhetsutövaren bör då erbjudas att få del av tjänsteanteckningen.

Föreskrifter och Allmänna råd om miljörapport finns i NFS 2000:13.

Om rapporten inte föranleder några ingripanden från myndighetens sida kan den besvaras på enklast möjliga sätt exempelvis genom att en kopia på tjänsteanteckning om att rapporten inkommit till myndigheten

<sup>20</sup> Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.



skickas till verksamhetsutövaren. I annat fall är det lämpligt att i en skrivelse påpeka de brister som myndigheten funnit i rapporten. Myndigheten bör undvika allmänt hållna formuleringar och begrepp som att myndigheten ”godkänner” miljörapporten. Ett sådant besked anger inte tydligt om myndigheten accepterar vad verksamhetsutövaren har rapporterat eller enbart bekräftar att föreskriftens krav på rapportinnehåll är uppfyllt, men utan att sakinnehållet är bedömt. Myndigheten bör antingen ingripa eller informera om att rapporten inte föranleder något ingripande.

### 2.4.8 Löpande rapportering utom miljörapport

Verksamhetsutövaren ska kunna visa för myndigheten att denne uppfyller MB:s olika krav samt ansvarar för att genomföra dessa krav. De verksamheter som lyder under FVE har dessutom en skyldighet att underrätta myndigheten om driftstörningar eller liknande händelser (6 § FVE). Underlåtenhet att följa den bestämmelsen kan leda till såväl miljöstraff som miljöstraff.

Att bedriva egenkontrollen är en skyldighet, och är samtidigt verksamhetsutövarens verktyg för att kunna följa lagen och få ett fungerande miljöarbete. Skyldigheten förutsätter inget myndighetsingripande i förväg.

I sin tillsyn bör myndigheten tydligt förmedla att egenkontrollen, inklusive den data och den kunskap denna ger upphov till, i första hand ska nyttjas av verksamhetsutövaren själv och leda till förebyggande och motverkande åtgärder (2 kap. 2 § MB och 26 kap. 19 § första stycket). Att myndigheten också behöver informationen bör inte kunna uppfattas av verksamhetsutövaren som att det ändrar på ansvarsförhållandet. Denne har alltså sin grundläggande skyldighet, oavsett om myndigheten begär att få ta del av dokumentationen eller ej.

Om tillsynsmyndigheten ställer krav på löpande rapportering bör myndigheten förvissa sig om att verksamhetsutövaren förstått detta.

Till 26 kap. 21 § MB

Begäran om upplysningar bör avvägas och preciseras i varje enskilt fall.

#### **Dokumentation av egenkontrollen.**

Myndigheten kan begära in handlingar, exempelvis dokumentation, som redan finns hos verksamhetsutövaren.

Myndigheten bör noga överväga om det är lämpligt att ålägga verksamhetsutövaren att skicka in all befintlig dokumentation, t.ex. i form av rutiner, instruktioner eller åtgärdsplaner, så att detta inte sker rutinmässigt. Om myndigheten begär in sådan dokumentation

bör det vanligen ske i samband med en inspektion eller annan särskilt påkallad tillsynsinsats. När det är fråga om tekniskt eller av annat skäl komplexa verksamheter eller verksamheter som väsentligt kan påverka skyddet av miljön och människors hälsa, bör myndigheten kunna begära in handlingar som beskriver viktiga moment av den befintliga egenkontrollen, utan att detta behöver vara föranlett av en för tillfället planerad inspektion eller tillsynsinsats.

Av Allmänna råd till 26 kap. 19 § MB framgår hur en begäran om kontrollprogram eller förbättrande åtgärder kan avse ett förslag som beskriver en egenkontroll som för tillfället saknas eller som inte är dokumenterad.

Rapporter som verksamhetsutövare sänder in utan att myndigheten reagerar på dem, vare sig resultatet i rapporten är bra eller dåligt, kan medföra att verksamhetsutövaren tappar respekten för såväl rapporteringen som syftet med den och för den lagstadgade egenkontrollen (läs mer under 3.4.4 och 3.4.5).

Det är i detta sammanhang viktigt att observera att vissa begränsningar gäller vid begäran om upplysningar vid misstanke om brott. Grundregeln är att endast sådana upplysningar som behövs för tillsynen får begäras in av tillsynsmyndigheten. Uppgifter som enbart behövs för utredningen om brott ska hämtas in av polis. Läs mer om detta under avsnitt 3.4.

Till 26 kap. 21 § MB

### **Löpande rapportering och avvikelserapportering**

En grundregel bör vara att enbart begära sådan löpande rapportering som myndigheten har resurser att granska, nyttja, reagera på eller besvara. Här bör myndigheten beakta de prioriteringar i tillsynen som gjorts i tillsynsplanen enligt 7 § TiF så att resurserna riktas dit de bäst behövs.

Tillsynsmyndigheten bör så långt möjligt ta del av resultaten från egenkontrollen vid eller inför inspektioner, samtidigt som den egenkontroll som ligger till grund för de framtagna resultaten kontrolleras.

Är verksamhetsutövaren skyldig att avge en årlig miljörapport bör myndigheten i första hand ta del av sådana resultat som visar på lagefterlevnad via miljörapporten. I dessa fall liksom för verksamheter där egenkontrollen normalt fungerar, men där det är viktigt att myndigheten snabbt får vetskap om avvikelser, bör myndighe-

ten i första hand välja avvikelserapportering, t.ex. av resultat som avviker från ett villkor i tillstånd.

Krav på löpande rapportering av resultat bör komma ifråga från verksamheter som är särskilt viktiga från miljö- och hälsoskyddssynpunkt. Myndigheten kan också kräva löpande rapportering av resultat när det finns brister i egenkontrollen eller i andra speciella fall, t.ex. efter driftstörningar eller olyckor. Målet bör då vara att få igång en tillfredsställande egenkontroll så att verksamhetsutövaren kan övergå till en avvikelserapportering.

Löpande rapportering Löpande rapportering kan dessutom övervägas första tiden efter att villkor fastställts eller då verksamhetsutövarens rutiner för mätning och analys av mätdata ännu är i ett utvecklingsskede.

När löpande rapportering behövs bör myndigheten anpassa frekvensen för rapporteringen efter omständigheterna i det enskilda fallet. Den kan ske exempelvis årsvis, kvartalsvis, månadsvis eller veckovis. Frekvensen bör väljas bland annat med hänsyn till behovet av att tillsynsmyndigheten reagerar på en utebliven rapport och hur snabbt tillsynsmyndigheten behöver agera då ett begränsningsvärde eller ett krav inte innehållits. Påverkan på människor och miljö om ett begränsningsvärde inte innehålls kan då vara av betydelse för rapporteringsfrekvensen.

Även när tillsynsmyndigheten begär in resultat från recipientkontrollen bör myndigheten beakta hur och om de kan nyttjas.

Då tillsynsmyndigheten förelagt om en löpande en årlig rapportering bör denna handläggas på samma sätt som en miljörapport. Se AR till 26 kap. 20 § MB. Det kan t.ex. gälla rapportering från en verksamhet som inte ska lämna miljörapport men som det är angeläget att få en sammanfattning av resultaten från. Även här bör myndigheten noga överväga hur viktig en sådan rapportering är samt beakta hur och om resultaten kan nyttjas och handläggas på ovan nämnda sätt.

När myndigheten kräver avvikelserapportering eller löpande rapportering bör myndigheten göra tydligt för verksamhetsutövaren att kraven inte ersätter eller preciserar andra förekommande krav på underrättelse eller rapportering till myndigheten, exempelvis enligt 26 kap. 20 § MB eller 6 § FVE.

Myndigheten bör regelbundet ompröva ett ställt krav på löpande rapportering, exempelvis i samband med tillsynsplaneringen enligt 7 § TfF.

### 2.4.9 Övrig rapportering

Enligt 6 § egenkontrollförordningen ska verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt 9 eller 11-14 kap. MB omgående underrätta tillsynsmyndigheten om driftstörningar eller liknande händelser som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Vad omgående i detta sammanhang kan innebära praktiskt diskuteras i Allmänna Råd (NFS 2001:2) och skriften Egenkontroll i Naturvårdsverkets handboksserie. Där sägs bl. a. att underrättelsen bör göras muntligen, följt av en skriftlig bekräftelse. Där diskuteras också hur verksamhetsutövaren kan gå tillväga då en händelse inträffar då myndigheten har stängt.

Särskilda krav på rapportering finns för verksamheter för vilka Sevesolagen (1999:381) gäller. Det finns särskilda bestämmelser om tillsyn av de verksamheter som omfattas av den lagen.

För förorenade områden gäller (enligt 10 kap. 9 §) att den som äger eller brukar en fastighet, oavsett om området tidigare ansetts förorenat, genast ska underrätta tillsynsmyndigheten om det upptäcks en förorening på fastigheten och föreningen kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

För miljöfarliga verksamheter som har tillstånd eller som anmälts ska en ny verksamhetsutövare, enligt 32 § FMH, snarast möjligt upplysa tillsynsmyndigheten om det ändrade förhållandet.

Underlåter verksamhetsutövaren att göra detta ska anmälan till åtal ske för försvårande av miljökontroll enligt 29 kap. 5 § MB (läs mer under 3.5-3.6).

Innan tillsynen återkallas bör länsstyrelsen ge kommunen möjlighet att avhjälpa de brister som konstaterats. Länsstyrelsen bör då föra en dialog med kommunen och påtala vilka brister man funnit i tillsynens kvalitet, kvantitet eller organisation.

## 2.5 Samordnad recipientkontroll

Verksamhetsutövaren ska undersöka eller hålla sig underrättad om hur verksamheten påverkar miljön. Detta innebär bl.a. att utföra recipientkontroll.

Samtidigt har myndigheterna ansvar för miljöövervakningen och regeringen kan utse någon att följa upp hur en miljökvalitetsnorm uppfylls (5 kap. 9 § MB).

Arbetet med recipientkontroll, miljöövervakning och kontroll av att en miljökvalitetsnorm uppfylls samspelar med varandra.

Naturvårdsverket avser att återkomma i frågan om samordnad recipientkontroll i ett annat sammanhang.

### 2.6 Tillsyn inom skyddade områden

Miljöbalkens olika typer av områdesskydd återfinns i balkens 7 kapitel. Några former av skydd regleras direkt i MB och dess förordningar, t.ex. strandskyddet och delar av biotopskyddet. För dessa områden krävs inget särskilt myndighetsbeslut för att skyddet ska gälla. I MB eller dess förordningar fastslås vilka restriktioner som gäller inom områdena.

För andra typer av områdesskydd krävs ett särskilt beslut. Det gäller t.ex. nationalparker, naturreservat, naturminnen, djur- och växtskyddsområden, biotopskyddsområden, vattenskyddsområden och, miljöskyddsområden. Beslutet om områdesskydd innehåller bl.a. vilka föreskrifter som gäller för markägare, andra sakägare och allmänheten inom det skyddade området. Föreskrifterna kan antingen innebära ett förbud mot vissa verksamheter eller åtgärder eller att tillståndsplikt gäller för vissa verksamheter eller åtgärder.

För nationalparker, naturreservat och kulturresevat ska skötselplaner upprättas. Planerna är anvisningar för hur det skyddade området ska skötas och förvaltas. Anvisningar för förvaltning och skötsel kan också beslutas för naturminnen, biotopskyddsområden samt djur- och växtskyddsområden. Förvaltaren för det skyddade området har till uppgift att se till att skötselplanen genomförs. I förvaltarens befogenhet ligger bl.a. att genomföra sådana åtgärder som markägarna har förpliktats tåla. I nationalparker är länsstyrelsen normalt förvaltare. I naturreservat, kulturresevat, naturminnen och djur- och växtskyddsområden är beslutsmyndigheten – länsstyrelsen eller kommunen – normalt förvaltare, men förvaltningen kan överlåtas från beslutsmyndigheten till en annan myndighet, juridisk person eller markägare.

Den operativa tillsynen i skyddade områden enligt 7 kap. består i att övervaka att bestämmelserna som gäller i respektive område följs. Det innebär en allmän övervakning av områdena för att kontrollera att den som bedriver verksamhet i ett sådant område eller allmänhet som vistas i ett skyddat område följer de föreskrifter och andra bestämmelser som gäller för området. Tillsynen består också i att kontrollera att tillstånd och dispenser inom de skyddade områdena följs. Tillsynsmyndigheten ska också se till att de som vidtar åtgärder eller bedriver en verksamhet utövar erforderlig egenkontroll.

Förvaltarens genomförande av vad som står i en skötselplan är inte operativ tillsyn. Utvärdering av förvaltningen och skötseln bör heller inte räknas till operativ tillsyn.

Inom ramen för skötseln av nationalparker, reservat och vissa andra skyddsformer genomför förvaltaren skötselåtgärder i området. Förvaltarens verksamhet måste naturligtvis också följa bestämmelserna i området. Beslutsmyndigheten måste därför utforma föreskrifter och skötselplan så att de planerade åtgärderna kan utföras utan att konflikter uppstår med bestämmelserna i området. Också en förvaltare kan emellertid tänkas bryta mot reservatsbestämmelser i ett skyddat område. Myndigheterna bör med tanke på detta ge akt på hur frågan om tillsyn och förvaltning hanteras organisatoriskt inom en myndighet, så att eventuella jävssituationer undviks och att de olika rollerna kan hållas isär.

Vem som är tillsynsmyndighet för olika slag av områdesskydd framgår av 4–5 §§ TiF och av avsnitt A och C i bilagan till TiF.

I ett skyddat område kan andra tillsynsmyndigheter än den myndighet som har tillsynen över områdesskyddet enligt 7 kap. vara inkopplade. Ofta finns verksamhet som omfattas av andra av balkens bestämmelser. Ett exempel kan vara att det i många skyddade områden bedrivs jordbruk som omfattas av bestämmelserna i 9 och 12 kapitlet. I ett strandskyddsområde kan finnas en miljöfarlig verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig. Vissa arbetsmoment inom förvaltningen av reservat kan för övrigt också vara miljöfarlig verksamhet. Exempelvis kan användning av motorsåg eller arbetsfordon innebära buller, kemikaliehantering eller att farligt avfall uppkommer.

Ansvar för tillsynsmyndigheten för det aktuella områdesskyddet är självfallet begränsat till de frågor som rör bestämmelserna i områdesskyddet såsom föreskrifter inom ett reservat. Vem som är tillsynsmyndighet i andra avseenden än områdesskyddet framgår av 4–5 §§ TiF och av avsnitten B–G i bilagan till TiF. Tillsynsmyndigheter för olika slag av områdesskydd kan också finnas parallellt i samma område. En biotopskyddad allé, med länsstyrelsen som tillsynsmyndighet, kan finnas inom ett kommunalt naturreservat, där en kommunal nämnd är tillsynsmyndighet för reservatet.

En verksamhet eller en åtgärd som genomförs inom ett skyddat område kan således vara reglerad på olika sätt: direkt i balken eller dess förordningar, i föreskrifter i ett särskilt beslut om skydd av området eller i ett beslut om tillstånd eller dispens från områdesskyddet. Vidare kan andra delar av balken än 7 kapitlet vara tillämpliga och flera tillsynsmyndigheter berörda.

## 2. TILLSYNENS GENOMFÖRANDE

Inom skyddade områden finns ofta flera olika aktörer med olika ansvarsområden och befogenheter. Det är viktigt, både juridiskt och organisatoriskt, att dessa olika ansvar och befogenheter är tydligt avgränsade.

Roll/ansvarsområde	Aktör	Befogenheter
Beslutande myndighet	Länsstyrelsen, kommunen, skogsvårdsstyrelsen (regeringen, Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i fråga om nationalpark)	Besluta om områdesskydd, meddela föreskrifter, upprätta skötselplaner. Pröva dispens och tillståndsansökningar.
Operativ tillsynsmyndighet i fråga om 7 kap. MB	Länsstyrelsen, kommunal nämnd, skogsvårdsstyrelsen, generalläkaren	Kontrollera efterlevnaden av MB, samt föreskrifter, domar och andra beslut som gäller områdesskyddet och har meddelats med stöd av MB.  Genom information, rådgivning och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.
Förvaltare	Länsstyrelsen, kommunen, stiftelse, m. fl.	Ansvarar för genomförandet av de skötselåtgärder som framgår av skötselplanen. Representera det skyddade området i gemensamhetsanläggningar.
Naturvårdsvakt	Person med särskilt förordnande	Bedriva tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter för områden, naturföremål och djur och växtarter som omfattas av förordnande enligt bl. a. 7 och 8 kap. MB.  Har befogenhet att avvisa personer från områden där de inte har rätt att vistas samt beslagta föremål med betydelse för brottsutredning.
Verksamhetsutövare/den som vidtar en åtgärd	Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. En förvaltare kan vara verksamhetsutövare	Ska utföra egenkontroll. (Se Allmänna råd om egenkontroll.)

Samverkan såväl inom som mellan myndigheterna är viktig. Särskilt gäller det tillsyn från flera tillsynsmyndigheter mot samma verksamhetsutövare.

Av tabellen kan man utläsa att det är endast den operativa tillsynsmyndigheten och naturvårdsvakten som har befogenheter att bedriva operativ tillsyn.

Av bilagan till tillsynsförordningen framgår att den myndighet som fattat beslut om områdesskydd i flertalet fall också har ansvaret för den operativa tillsynen. För sådana områdesskydd som regleras direkt i balken samt för nationalparker har länsstyrelsen ansvaret. Länsstyrelsens ansvar kan överlåtas till kommunen under vissa förutsättningar, utom när det gäller tillsyn över nationalparker samt verksamheter med marinvetenskaplig forskning (tillsynsområde A1 och A22 enligt bilagan).

Ett viktigt undantag från ovanstående gäller försvarets verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. Generalläkaren är tillsynsmyndighet för dessa verksamheter och åtgärder enligt avsnitt C i bilagan till TiF. Det innebär att Generalläkaren ska tillse att försvarets verksamheter och åtgärder följer MB:s bestämmelser samt de föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av MB. För samma verksamhet eller åtgärd blir det därmed olika tillsynsmyndigheter beroende på vem som är verksamhetsutövare eller vidtar åtgärden.

### **2.6.1 Brott och miljöstraffavgifter inom skyddade områden**

Om tillsynsmyndigheten får kännedom om en straffbelagd överträdelse mot MB:s bestämmelser inom ett skyddat område är den skyldig att anmäla överträdelsen till polis/åklagare. Att någon anmält brottet i egenskap av förvaltare räcker således inte, såvida det inte av anmälan framgår att myndigheten anmäler i båda funktionerna samtidigt. Den operativa tillsynsmyndigheten måste nämligen ta ställning till överträdelsen även om någon annan redan anmält den. Se AR till 26 kap. 2 § MB, och avsnitten 3.4 - 3.6.

Några miljöstraffavgifter finns för närvarande inte för överträdelser av bestämmelser i 7 kap. MB.

Läs i avsnitt 4.5.7 om naturvårdsvaktens förordnande, befogenheter och skyldigheter.

## **2.7 Tillträde**

För att kunna genomföra de tillsynsuppgifter som myndigheterna ska utföra krävs att dess personal har möjlighet att få tillträde till och göra



undersökningar av enskilda anläggningar och markområden. Bestämmelser som ger myndigheternas personal rätt till sådant tillträde finns i 28 kap. MB.

I det kapitlet finns även bestämmelser som kan vara nödvändiga för att en verksamhetsutövare ska kunna utföra de undersökningar eller vidta de skyddsåtgärder som krävs, t.ex. villkor i tillståndsbeslut. Skyldighet att utföra kompensationsåtgärder eller efterbehandling kan också förutsätta tillträde till annans mark.

I 28 kap. 7 § MB finns bestämmelser om möjlighet att meddela förbud vid vite att rubba eller skada mätapparat eller liknande utrustning som behöver sättas ut vid undersökningar enligt 28 kap. 1–5 §§.

Detsamma gäller om utrustning för pumpning eller liknande behöver sättas ut.

I 28 kap. 6 § finns en särskild aktsamhetsregel om att åtgärder enligt 28 kap. 1–5 §§ ska utföras så att minsta skada och intrång orsakas.

### **2.7.1 Tillträde för att fullgöra en myndighets uppgifter – 28 kap. 1 §**

Om en verksamhetsutövare inte medger tillträde, kan det ändå få ske:

I första hand bör överenskommelse om tillträde träffas med verksamhetsutövaren. I den mån en effektiv tillsyn förutsätter oanmälda inspektionsbesök bör sådana genomföras även om tillträde inte medges. Tillsynsmyndigheten bör tvångsvis bereda sig tillträde endast om ägaren eller innehavaren motsätter sig tillträde.

Det understryks i förarbetena<sup>21</sup> till MB att endast sådana åtgärder får vidtas som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. En myndighet har alltså inte längre gående rätt än vad som motiveras av dess egna åligganden.

Paragrafen ger rätt inte bara för myndigheter utan också den som handlar på myndighetens uppdrag, t.ex. den som enligt 26 kap. 8 § utför en besiktning på en tillsynsmyndighets vägnar.

### **2.7.2 Tillträdesrätten var och i vilka sammanhang?**

Tillträdesrätten innebär utöver rätten att få vistas på fastigheten att någon annan än ägaren i vissa fall har rätt att ta egendom i anspråk för att utföra både undersökningar och vidta mer eller mindre omfattande åtgärder, även om ägaren motsätter sig det. En myndighet, eller någon som har uppdrag av en myndighet att utföra ett visst arbete, har rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt trans-

portmedel för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt MB:s bestämmelser.

De myndighetsuppgifter som är aktuella i det här fallet är t.ex. tillsynsuppgifter som inspektioner och mätningar inom ett område där en verksamhet bedrivs eller inom ett område som påverkas av en verksamhet. Det kan också vara fråga om att göra särskilda undersökningar som t.ex. radonmätningar, genomföra kartläggningar, inventera naturresurser, göra förberedande undersökningar inför ett områdesskydd, undersöka en bil för att kontrollera ev. olovlig hantering av utrotningshotade djur och växtarter o. dyl.

Tillträde till transportmedel kan bli aktuellt t.ex. när en tillsynsmyndighet ska fullgöra uppgifter i frågor om dumpning av avfall eller olovlig hantering av utrotningshotade djur eller växtarter.

Tillträde till bostäder får endast ske under förutsättning att det behövs för att förebygga eller undanröja olägenheter för människors hälsa, se 26 kap. 6 § andra stycket MB. Begränsningen vad gäller bostad gäller inte utanför själva bostaden, t.ex. i en villaträdgård<sup>22</sup>. Om det finns misstanke om att ett brott har begåtts som har fängelse i straffskalan får därutöver åklagare, polis eller domstol besluta om husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken.

### 2.7.3 Biträde av polis

Om tillträde till en anläggning eller ett område vägras, finns möjlighet att begära hjälp av polisen se 28 kap. 8 § MB. Polismyndigheten ska i detta sammanhang inte utföra några andra åtgärder än att skydda och hjälpa tillsynsmyndighetens personal, om det föreligger risk för hot eller handgripligheter i samband med tillsynens utövande. Det understryks i förarbetena att möjligheten inte ska användas annat än när det är nödvändigt för att tillträde eller en åtgärd ska kunna ske.

### 2.7.4 Ersättning för ingripande

Undersökningsarbetet ska utföras så att minsta skada och intrång vållas. Den som utför åtgärderna är i vissa fall skyldig att betala ersättning för skada och intrång till innehavaren av den fastighet eller anläggning där tillträdet sker. Fråga om ersättning för skada och intrång prövas av miljödomstol enligt reglerna i 31 kap. MB.

<sup>22</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 298.

### 2.8 Upplysningar och undersökningar

För att kunna bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas måste det i vissa fall göras en undersökning av verksamheten eller någon del av den.

Verksamhetsutövaren är skyldig att lämna de upplysningar och utföra de undersökningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna ta ställning till vilka åtgärder som måste vidtas. Det kan t.ex. röra sig om viss dokumentation av egenkontrollen, ett konkursbos ekonomiska förhållanden eller en inventering och analys av avfall och kemikalier. Tillsynsmyndigheten kan med stöd av 26 kap. 21 § MB förelägga verksamhetsutövaren att lämna sådana uppgifter eller sådan dokumentation som behövs för tillsynen. Här avses befintlig dokumentation, se även avsnitt 3.4.3. Med stöd av 26 kap. 9 och 22 §§ MB kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att utföra de undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för att kunna gå vidare i ärendet, se även avsnitt 2.4.1 och 2.4.4.

Om det är lämpligare kan tillsynsmyndigheten i stället kräva att en sådan undersökning ska utföras av någon annan än verksamhetsutövaren och utse någon att göra undersökningen<sup>23</sup>. Den som är skyldig att utföra undersökningen är också skyldig att ersätta kostnaderna för en undersökning som någon annan har utsetts att göra med det belopp som tillsynsmyndigheten fastställer. Se även avsnitt 3.4.5.

Beslut om undersökning får förenas med förbud att överlåta den berörda fastigheten eller annan egendom till dess att undersökningen är slutförd.

### 2.9 Anmälningssärenden

En särskild uppgift för de operativa tillsynsmyndigheterna är att handlägga anmälningssärenden. En anmälan görs för att myndigheten i förväg ska kunna bedöma om den aktuella verksamheten eller åtgärden uppfyller bestämmelserna i MB och dess förordningar. Myndigheten ska genom anmälan få underlag för kunna besluta om eventuellt föreläggande eller förbud. Det föreligger anmälningsskyldighet för en rad olika typer av verksamheter. Mellan de olika verksamheter och åtgärder som kräver anmälan är skillnaderna stora. För olika typer av anmälningar finns där-

---

<sup>23</sup> Observera skyldigheten att i vissa fall upphandla tjänsterna, se vidare Lag (1992:1528) om offentlig upphandling.

för också olika bestämmelser om innehåll i och handläggning av anmälan.

Som vid all tillsyn enligt MB gäller för samtliga ärendetyper bestämmelsen om bevisbördans placering i 2 kap. 1 §. Det är verksamhetsutövaren som ska kunna visa för tillsynsmyndigheten att verksamhetens effekter inte motverkar balkens mål på ett sätt som inte kunnat begränsas, eller medför olägenheter för människors hälsa eller miljön i sådan grad att det inte kan accepteras. Inte bara driften vid en anläggning utan även anläggningen som sådan kan medföra risker för hälsa och miljö. Hänsynsreglerna kan alltså innebära att krav kan ställas även på själva anläggningen och dess lokalisering.

### 2.9.1 Anmälan enligt 9 kap. kommer in

För all befintlig miljöfarlig verksamhet med beteckningen C i bilagan till FMH gäller att anmälan ska vara gjord före den 1/1 2002. Syftet med anmälan är att myndigheten ska ha tillräckligt med uppgifter om en verksamhet för att kunna göra en samlad bedömning enligt MB:s regler. I vissa fall har de uppgifter som behövs för denna bedömning redan givits in till myndigheten i samband med tillsynen. Om myndigheten bedömer att så är fallet är det lämpligt att genom ett enkelt skriftligt meddelande till verksamhetsutövaren underrätta denne om att kravet på anmälan av myndigheten betraktas som uppfyllt.

För anmälan av miljöfarlig verksamhet med beteckningen C i bilagan till FMH och för anmälan enligt 28 § FMH av en efterbehandlingsåtgärd i ett förorenat område gäller Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2000:14 (se bilaga). Där sägs att anmälan ska ha inkommit till myndigheten senast 6 veckor innan verksamheten påbörjas, om myndigheten inte medger förkortad tid.

#### Till 2 §

Om en handläggning av ett kommande anmälningsärende kan bli slutförd inom kortare tid än sex veckor och om myndigheten inte tror sig behöva förbjuda verksamheten, bör myndigheten medge att anmälan kan komma in inom kortare tid än sex veckor innan verksamheten påbörjas.

Myndigheten kan avgöra ärendet även efter det att sex veckor förflutit sedan anmälan kom in.

Myndigheten bör inte förbjuda en verksamhet enbart för att den påbörjas innan sex veckor förflutit sedan anmälan kom in till myndigheten.

Andra kriterier för myndighetens medgivande om förkortad tid

kan vara att anmälan avser en verksamhet där lokaliseringen bedöms tillåtlig och där omständigheterna i övrigt är sådana, att ärendets fortsatta handläggning inte försvåras av att tiden mellan det att anmälan kommer in och att verksamheten påbörjas är kortare än sex veckor.

En omständighet som kan tala mot ett medgivande av förkortad tid är om kringboendes eller andra sakägares intressen riskerar att motverkas om tiden förkortas.

Ett medgivande om förkortad tid bör meddelas skriftligen till verksamhetsutövaren.

Myndigheten kan förbjuda en verksamhet med stöd av 26 kap. 9 § MB och 2 kap. MB mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet. Myndigheten kan däremot inte förbjuda en verksamhet enbart för att den påbörjas tidigare än sex veckor efter anmälan.

Sex veckor är även en tid som gäller för anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § MB, vilket framgår av paragrafens tredje stycket.

För att underlätta för verksamhetsutövare, och för bättre samordning mellan alla de anmälningsförfaranden som regleras med stöd av MB, kan sex veckor även i andra sammanhang vara en lämplig tid. Då ges samtidigt myndigheten rimlig tid att reagera på anmälan. Ett exempel på anmälningar som inte nämns ovan är anmälningar av sådana verksamheter som regleras i 38 § FMH. Sexveckorsregeln gäller inte oanmälda C-verksamheter som ska anmälas före den 1/1 2002, såvida inte anmälan avser ändringar i verksamheten innan dess.

### 2.9.2 Handläggningen

Vid myndighetens granskning av anmälan görs lämpligen först en bedömning av om handlingarna innehåller tillräcklig information för myndighetens bedömningar i ärendet. Det är lämpligt att myndigheten har underhandskontakter med verksamhetsutövaren för att denne ska kunna ge den information som behövs för att komplettera anmälan. Om det behövs kan myndigheten förelägga verksamhetsutövaren med stöd av 26 kap. 9 § och de preciserade krav som är definierade i lagstiftningen<sup>24</sup>, att inkomma med de uppgifter som behövs för att komplettera anmälan. I föreläggandet måste myndigheten precisera vilken information, ritningar, kartor, uppgifter, tekniska data eller dylikt som ska följa med.

Vad gäller vissa typer av anmälningar kan tillsynsmyndigheten om

<sup>24</sup> Bestämmelser om vad en anmälan ska innehålla finns exempelvis för miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd i 25 och 46 §§ FMH, och för samråd i 8 § FTS.

det behövs besluta om att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas. Detta gäller anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § och för miljöfarlig verksamhet.

Om det föreligger särskilda skäl får den kommunala nämnden enligt 24 § andra stycket FMH hänskjuta en anmälan som avser en C-verksamhet till länsstyrelsen.

### 2.9.3 Tillsynsmyndighetens svar på en anmälan

Tillsynsmyndigheten ska genom underrättelse eller beslut alltid besvara en anmälan. Hur detta sker beror givetvis på ärendets karaktär. Generellt kan sägas att en anmälan i många fall bör resultera i någon typ av myndighetsbeslut. Om det behövs ska myndigheten förelägga om försiktighetsmått eller förbud, eller om tillståndsprövning. För vissa typer av anmälningar, t.ex. miljöfarlig verksamhet och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § finns särskilda bestämmelser om myndighetens svar på anmälan (se 27 § FMH och 10 § FTS)

Alternativt kan myndigheten informera verksamhetsutövaren om vad denne bör göra för att uppfylla MB:s bestämmelser. Kontakt med tillsynsmyndigheten tas lämpligen i förväg för att bestämma anmälnans omfattning i det enskilda fallet. Om myndigheten bedömer att vare sig förbud, föreläggande eller information behöver ges bör verksamhetsutövaren underrättas om att anmälan inte föranleder någon åtgärd. En sådan underrättelse innebär inget rättsligt skydd för verksamhetsutövaren. Tillsynsmyndigheten kan när som helst återkomma och ställa de krav som behövs för att balkens bestämmelser ska efterlevas. Möjligheterna att överklaga ett sådant beslut framgår av avsnitt 2.5.2.

### 2.9.4 Övrigt om anmälan

Vad gäller särskilda bestämmelser om anmälan enligt 9 kap. MB. Se bilaga.

Vad gäller särskilda bestämmelser om anmälan för samråd, se kommande AR och handbok om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 §.

Vad gäller miljökonsekvensbeskrivningar, se kommande AR och handbok om MKB.

## 2.10 Förorenade områden

En verksamhetsutövars ansvar för människors hälsa och för miljön upphör inte i och med att en verksamhet läggs ner utan kvarstår till dess att olägenheterna från en verksamhet har upphört. Detta följer av 2 kap. 8 § MB. MB:s regler om egenkontroll gäller även för verksamheter som

upphört. Den som ansvarar för en nedlagd verksamhet kan vara skyldig att bedriva egenkontroll så länge miljöpåverkan sker.

MB:s bestämmelser i 10 kap. om förorenade områden är dock tillämpliga först då en förorening har kunnat konstateras i ett mark- eller vattenområde, en byggnad eller en anläggning. För att myndigheten ska kunna göra en bedömning av huruvida ett område är förorenat eller ej kan därför de allmänna bestämmelserna om tillsyn i 26 kap. behöva användas. Verksamhetsutövaren bör i sin egenkontroll enligt 26 kap. 19 § MB undersöka förekomsten av förorenade områden, se AR (NFS 2001: 2) och skriften om Egenkontroll i Naturvårdsverkets handboksserie.

Generellt gäller alltså att en tidigare verksamhetsutövares ansvar för föroreningar inom ett område kvarstår även efter det att verksamheten upphört eller överlåtits<sup>25</sup>. Ansvarsfrågan kan dock många gånger vara komplex. Flera olika verksamhetsutövare och flera olika markägare kan vara inblandade i ett ärende som gäller efterbehandling av förorenade områden. Om den som ursprungligen förorenat området inte finns tillgänglig eller kan utföra de åtgärder som behövs kan ansvaret övergå på markägaren, om vissa förutsättningar föreligger. För att kunna fastställa korrekt adressat för myndighetens krav kan en speciell utredning av ansvarsfrågorna ofta behöva göras.

Om en tillsynsmyndighet har misstankar om att ett område kan vara förorenat kan den enligt 26 kap. 21 § MB förelägga om att uppgifter eller handlingar om sådana verksamheter som bedrivs eller har bedrivits inom det aktuella området och som bedöms kunna ha medverkat till föroreningen ska ges in till myndigheten.

Enligt 26 kap. 22 § kan myndigheten även förelägga nuvarande eller tidigare verksamhetsutövare att vidta sådana undersökningar som behövs för att avgöra om området är förorenat eller ej (läs vidare under avsnitt 3.2.5 om precisering av föreläggande). Om myndigheten bedömer det som lämpligare kan den i stället utföra undersökningen i egen regi. Vad gäller ansvar för kostnader att utreda föroreningar som avses i 10 kap. 1 § finns en särskild bestämmelse i 10 kap. 8 § som i princip motsvarar efterbehandlingsansvaret.

Tillsynsmyndigheten ska se till att verksamhetsutövare anmäler vissa efterbehandlingsåtgärder enligt 28 § FMH. Har en sådan inte gjorts ska en åtalsanmälan göras eftersom det finns bestämmelser om straff i 29 kap. 4 § MB.

En vanlig situation när det gäller förorenade områden är att det inte

---

<sup>25</sup> Gäller för alla verksamheter vars faktiska drift pågått efter Miljöskyddslagens tillkomst den 1/7 1969 och vars verkningar alltjämt pågår vid miljöbalkens ikraftträdande.

går att hitta någon ansvarig verksamhetsutövare eller markägare. Dessa områden utgör ändå tillsynsobjekt som bör bli föremål för tillsynsinsatser. Tillsynsuppgiften kan då bestå i att inledningsvis samla och sammanställa data om förhållandena på och omkring objekten som underlag för en riskbedömning. Efter genomförd riskbedömning innebär tillsynsuppgiften att se till att undersökningar och, om det behövs, åtgärder kommer till stånd<sup>26</sup>. Undersökningar kan utföras av tillsynsmyndigheten. För att undvika att tillsyn och drift ligger på samma organ bör genomförandet av åtgärder däremot ligga på någon annan huvudman, t.ex. kommunen genom en teknisk förvaltning.

### 2.10.1 Tillsynsansvaret över nedlagda deponier

En särskild fråga i dessa sammanhang kan vara att avgöra vilken myndighet som har det operativa tillsynsansvaret för nedlagda deponier.

Deponier behandlas under punkterna 90.004.1-3 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Dessa punkter gäller dock endast deponier som ”tillförs” avfall årligen, vilket inte är fallet vid nedlagda deponier. Frågan är då om den kommunala nämnden är operativ tillsynsmyndighet över deponin eller om punkterna B5 eller B6 i tillsynsförordningen gäller istället. Det råder knappast någon tvekan om att en nedlagd deponi anses vara en pågående miljöfarlig verksamhet och därför falla under 9 kap MB.

I diskussionerna som föregick skrivningarna i balken och i förordningar knutna till denna tycks man inte ha uppfattat någon skillnad mellan en nedlagd deponi och ett förorenat område, Prop. 1997/98:45 Del 2 s 118 – ”Givetvis omfattar paragrafen även s.k. förvaringsfall som medfört förorening. Inom tillämpningsområdet faller sålunda t.ex. avslutade deponier ...”. Detta talar för att en nedlagd deponi är att anse som ett förorenat område och att enbart punkterna B5 och B6 i bilagan till tillsynsförordningen ska tillämpas. Rent teoretiskt skulle dock en nedlagd deponi inte behöva betraktas som ett förorenat område.

Tillsynen skulle då falla på miljönämnden även för de områden som anges i punkt B5.

Länsstyrelsen och kommunen bör samarbeta för att finna lämpliga lösningar i sådana tveksamma fall.

<sup>26</sup> Med egna medel eller bidrag från t. ex. Naturvårdsverket via länsstyrelsen. (Vad som sägs om verksamhetsutövare gäller även den som vidtar åtgärder.)



# 3. Ingripanden, tvångsåtgärder och sanktioner\*

## 3.1 Råd, föreläggande eller förbud

### 3.1.1 Råd eller föreläggande?

Genom att meddelande av råd inte finns i MB som ett särskilt begrepp<sup>27</sup> finns det anledning att från effektivitets och rättssäkerhetssynpunkt närmare överväga valet mellan föreläggande och information/rådgivning<sup>28</sup>. Ett föreläggande visar tydligare vilka krav myndigheten ställer och kan överklagas av den enskilde. De särskilda formella krav som kringgärdar ett föreläggande tvingar många gånger fram ett bättre underlag inför beslut. Det är dock alltid de samlade omständigheterna i det enskilda fallet som bör avgöra valet.

Till 26 kap. 1 § MB

UR AR  
Tillsynsmyndighetens rådgivning och information kan riktas till grupper av enskilda eller grupper av verksamhetsutövare. Myndigheten bör använda skyldigheten att rådge och informera som komplement till, men inte som ersättning för, skyldigheten att kontrollera lagefterlevnaden och vidta åtgärder.

Tillsynsmyndigheten kan även ge verksamhetsutövare information och råd i enskilda fall. Då bör myndigheten ge sådana besked som tydligt förmedlar MB:s krav. Myndigheten bör inte bistå verksamhetsutövaren i detaljer, t.ex. med att identifiera vilka åtgärder och rutiner m.m. som är mest lämpliga.

När en tillsynsmyndighet informerar eller ger råd till en enskild verksamhetsutövare bör den inte uppmana, anmana eller anmoda en verksamhetsutövare att göra något. Sådana formuleringar som av verksamhetsutövaren kan uppfattas som att myndigheten menar att denne är skyldig att följa uppmaningen bör undvikas. I stället bör myndigheten

\* Vad som här sägs om verksamhetsutövare gäller även den som vidtar åtgärder.

<sup>27</sup> Jämför Miljöskyddslagens 39 §.

<sup>28</sup> Prop. 1007/98:45 del 2 s. 273.

i såväl muntlig som skriftlig information använda orden ”bör” eller ”kan”.

Till 26 kap. 9 § MB

Tillsynsmyndigheten kan förena ett föreläggande om rättelse med ett förbud mot fortsatt drift av en anläggning eller en del av den när en överträdelse orsakats av tekniska problem som inte kan åtgärdas snabbt. Förbudet bör då gälla tills felen är avhjälpna. I stället för att förbjuda driften kan myndigheten förena beslutet om rättelse med en begränsning av den.

Om sådana skyddsåtgärder som är en förutsättning för att verksamheten ska få bedrivas inte fungerar, bör tillsynsmyndigheten vanligen förbjuda verksamheten eller en del av den. Undantag från detta kan gälla då det inte är tekniskt möjligt eller skulle kunna medföra större olägenheter för miljön eller människors hälsa om verksamheten förbjuds, exempelvis att stänga ett avloppsreningsverk medan avloppsvatten forstätter att rinna. Ett annat skäl kan vara om fortsatt drift är en förutsättning för att orsaken till de tekniska problemen skall kunna klarläggas eller för att en brist skall kunna åtgärdas. I det sistnämnda fallet bör tillsynsmyndigheten hellre förelägga om tillfälliga krav för att motverka olägenheter eller för att problemen inte skall orsaka ohälsa eller allvarlig skada på miljön medan de åtgärdas. Ett sista datum för då problemen skall vara åtgärdade bör anges samtidigt.

Sådana råd eller information enligt MB:s bestämmelser som avses i detta avsnitt, anger en möjlig lösning, olika möjliga lösningar eller olika vägar att gå för att uppnå krav t.ex. i en paragraf, medan ett föreläggande eller förbud anger en tvingande lösning. Informationen utformas lämpligen så att den visar för adressaten hur denne kan eller bör förfara i en viss situation. Det står emellertid adressaten fritt att välja en annan lösning för att nå det önskade resultatet.

Är det inte helt uppenbart vilken lösning som i ett enskilt fall krävs för att uppfylla en viss bestämmelse, bör myndigheten alltid se till att verksamhetsutövaren föreslår en lösning. Det gäller oavsett om myndighetens reaktion på förslaget blir information om att inte ingripa om förslaget genomförs, råd om att fortsätta enligt förslaget eller ett föreläggande. Felaktig eller bristande myndighetsutövning kan leda till skadeståndsansvar vare sig den består av att ge råd, lämna information eller vidta tvångsåtgärder.

Ett föreläggande kan kombineras med vite och kan bli föremål för

tvångsåtgärder om adressaten inte rättar sig efter beslutet. Beslut om föreläggande eller förbud kräver därför rent allmänt en bättre precisering än information och måste ofta föregås av en mer utförlig utredning om t.ex. vilka tekniska lösningar som kan vara möjliga.

Det finns några förhållanden som särskilt bör beaktas i samband med valet av ingripandeverktyg, se även AR till 26 kap 9 § under avsnitt 2.1.2. Det är t.ex. miljörisken i det enskilda fallet, vilka tidsaspekter som är relevanta, dvs. om det krävs brådskande åtgärder eller ej samt om det är angeläget att något genomförs på visst sätt. Även andra omständigheter bör beaktas, t.ex. om det finns risk för tredska.

För att underlätta investeringsbeslut kan det bl.a. i större företag vara en fördel att krav meddelas på ett bindande sätt. Är det fråga om investeringar eller om det finns ett tydligt intresse från sakägarna i ett ärende eller finns anledning att tro att åtgärderna inte blir genomförda bör ett föreläggande alltid ges.

Det bör understrykas att det inte, som tidigare enligt hälsoskyddslagen, finns krav på att ett föreläggande ska ha föregåtts av råd. Inte heller finns krav på att föreläggande måste förenas med vite eller verkställighetsförordnande, se avsnitt 2.6.6 och 2.6.10 angående dessa frågor.

Några regler om vilken form råd eller information ska ha finns inte. De kan ges skriftligt eller muntligt beroende på ärendets art och situationen i övrigt. Ges muntlig information eller råd bör detta dokumenteras genom tjänsteanteckning.

Ger myndigheten ett råd bör det inte lämnas genom hänvisning till 26 kap 1 §. I stället bör information lämnas om vilken kravregel som aktualiserat rådet. Skriftlig rådgivning eller information bör inte heller ha karaktären av beslut eller formell kravförmedling. Råden ska kunna uppfattas som icke bindande för adressaten.

Myndigheten bör vara försiktig med att lämna information som innebär att dess opartiskhet kan sättas i fråga, t.ex. om att anlita ett visst konsultföretag eller en viss leverantör. Likaså bör myndigheten undvika att ge information som i praktiken får till följd att myndigheten tar på sig ett ansvar som rätteligen åligger verksamhetsutövaren, t.ex. i fråga om att välja mellan olika handlingsalternativ som alla leder till regel- eller villkorsuppfyllelse.

#### **3.1.2 Rättsverkan av information och råd**

Information och råd är inte bindande och kan därför inte heller förenas med vite eller överklagas.

En granne eller annan sakägare kan ha invändningar även mot sådana ställningstaganden som innebär att myndigheten enbart lämnar infor-

mation och således inte ingriper rättsligt. Det är i sådana fall lämpligt att myndigheten fattar ett beslut om detta, som den enskilde sedan kan överklaga<sup>29</sup>.

### 3.1.3 Vem informerar?

Information och rådgivning sker på tjänstemannanivå<sup>30</sup> eftersom den inte är rättsligt bindande.

### 3.1.4 Förbud

Om de åtgärder som kan vidtas för att begränsa eller motverka skada på miljön eller människors hälsa inte är tillräckliga och om det är nödvändigt från denna synpunkt får myndigheten förbjuda en verksamhet. Förbudsmöjligheten är det mest ingripande medlet mot en verksamhet och bör användas endast i undantagsfall<sup>31</sup>. Ett sådant förbud kan förenas med att myndigheten anvisar en lämpligare plats för verksamheten, om alternativ finns.

### 3.1.5 Förbud eller föreläggande om försiktighetsmått

Mot bakgrund av regeln i 26 kap. 9 § 2 st., om att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas, är det lämpligt att innan ett beslut fattas ställa frågor av typen: Finns något alternativ till att förbjuda verksamheten? Kan ett företag som påverkar naturmiljön godtas om åtgärderna begränsas eller kompenseras på visst sätt? Tillsynsmyndigheten måste på så sätt innan den fattar beslut om förbud, begränsningar eller andra restriktioner ta hänsyn till art och omfattning av störning eller överträdelse.

Om en tillsynsmyndighet meddelar förbud mot fortsatt drift av en verksamhet med tillstånd innebär inte detta en återkallelse av själva tillståndet. Återkalla tillstånd kan endast en tillståndsmyndighet göra under vissa förutsättningar. Detta innebär att verksamhetsutövaren får återuppta driften vid anläggningen så snart felen avhjälpats och villkoren följs.

Formellt sett kan länsstyrelsen då den är tillståndsmyndighet enligt 24 kap. 3 § MB själv förbjuda fortsatt verksamhet om villkor har åsidosatts och avvikelserna inte är av ringa betydelse. Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation kan i ett sådant fall också återkalla tillståndet helt eller delvis. Då agerar länsstyrelsen som prövningsmyndighet.

<sup>29</sup> Grunden för rätten att överklaga är bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen om rätt för den som berörs att överklaga beslut som gått emot klaganden.

<sup>30</sup> RÅ 1989:Ref 48.

<sup>31</sup> Se t.ex. prop. 1990/91:90 s 399 ("En god livsmiljö") rörande naturvårdsfrågor.

I 26 kap. 10-11 §§ finns särskilda föreläggandebestämmelser om utrivning av anläggning för vattenverksamhet och om att ta bort stängsel som utestänger allmänheten från ett område:

**UR AR** Till 26 kap. 9 § MB  
Om rätten att förelägga eller förbjuda framgår av en särskild bestämmelse, exempelvis av 26 kap. 10, 11 eller 21 §§ MB, bör tillsynsmyndigheten tillämpa den bestämmelsen i stället.

**UR AR** Till 26 kap 11 § MB  
Det följer av 26 kap. 19 § MB att stängselhållaren ansvarar för att sköta stängsel så att allmänheten inte utestängs.

#### 3.1.6 Föreläggande eller förbud mot verksamheter med tillstånd enligt miljöbalken

**UR AR** Till 26 kap 9 § MB  
När ett tillstånd meddelats som saknar rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB kan tillsynsmyndigheten ingripa med de förelägganden eller förbud som behövs. Exempel på sådana tillstånd är de beslut om arbetsplan eller järnvägsplan som jämföras med tillstånd enligt MB enligt 3 a § väglagen (1971:948) eller 3 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Enligt 24 kap. 1 § MB gäller en lagakraftvunnen dom i ett ansökningsmål (dvs. tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. eller till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB) mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller för beslut som länsstyrelse eller kommun meddelat i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet med stöd av 9 kap. 8 § MB och för beslut som länsstyrelse meddelat i frågor om tillstånd till markavvattning.

En lagakraftvunnen dom om tillstånd i ett ansökningsmål innebär att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av domen. Detta gäller även om någon inte har blivit i vederbörlig ordning kallad och inte heller fört talan i målet.

Vid tillståndsgiven verksamhet innebär bestämmelserna om tillståndsbeslutets rättsverkan att hänsynsreglerna inte behöver iakttas i vidare mån än som följer av tillståndet. Tillståndet ger alltså en trygghet. Den tillståndshavare som följer tillståndet och villkoren behöver normalt inte riskera ytterligare krav med stöd av hänsynsreglerna, i varje fall inte beträffande sådana frågor som har prövats vid tillståndsgivningen.

Vad gäller sådana frågor som faller under MB:s tillämpningsområde men som inte varit föremål för bedömning vid tillståndsprövningen, kan tillsynsmyndigheten däremot grunda ett beslut om föreläggande direkt på balkens mål och de allmänna hänsynsreglerna<sup>32</sup>. Vad som avses med ”föremål för bedömning” är inte entydigt men har miljödomstolen eller annan myndighet som meddelat tillstånd uttryckligen uttalat sig i frågan torde rättskraften omfatta även sådan fråga, även om det inte föreskrivits något särskilt villkor. Till ledning för om vad som varit föremål för bedömning kan myndigheten granska formuleringen av tillståndsbeslutet, villkoren, domskäl/överväganden, övriga handlingar i ärendet samt protokoll från förhandlingen.

Tillstånd som har meddelats före det att MB trädde i kraft, har inte prövats med de allmänna hänsynsreglerna eller andra av MB:s bestämmelser som grund. I dessa fall måste tillsynsmyndigheten vara särskilt uppmärksam på hur de allmänna hänsynsreglerna följs oavsett om villkoren i tillståndet efterlevs.

Det finns beslut enligt annan lagstiftning som gäller som tillstånd enligt MB. Här kan som exempel nämnas arbetsplaner enligt väglagen, se 3a § och 15–20 §§ väglagen (1971:948). Vid tillsyn över vägar med sådan plan gäller därför samma förutsättningar som vid tillsyn över annan tillståndsgiven verksamhet.

Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.

#### **3.1.7 Rättsverkan av dispensbeslut**

En verksamhet som tidigare fått dispens från skyldigheten att söka tillstånd omfattas inte av rättsskyddet i 24 kap. 1 § MB. Dispensvillkoren är bindande för verksamhetsutövaren men tillsynsmyndigheten kan när som helst ställa krav på de skyddsåtgärder eller försiktighetsmått som myndigheten finner nödvändiga för att MB:s regler ska uppfyllas.

#### **3.1.8 Föreläggande eller förbud mot verksamhet som saknar tillstånd**

En verksamhet eller en åtgärd som saknar tillstånd eller har tillstånd som inte omfattas av reglerna om rättskraft, saknar också det skydd mot tillsynsmyndighetens krav om att följa MB:s bestämmelser som ett till-

<sup>32</sup> Se bl.a. Prop. 1997/98:45 del 2 s.252.

stånd normalt medför. En tillsynsmyndighet kan därför meddela de förelägganden som behövs för att MB:s bestämmelser m.m. ska följas.

## 3.2 Att bereda föreläggande eller förbud

I praxis är kraven mycket höga när det gäller den formella hanteringen av förelägganden eller förbud. Detta gäller sättet att formulera ett föreläggande eller förbud så att det håller vid en rättslig prövning. Kraven är i princip lika höga oavsett om föreläggandet eller förbudet är förknippat med vite eller ej. Det finns olika formkrav såväl vad gäller att peka ut adressat som vad gäller precisering av det som adressaten ska uppfylla. Med tanke på detta är det lämpligt att jurist om möjligt anlitas eller medverkar i handläggningen av sådana beslut.

I det följande kommer begreppet föreläggande att användas som en samlande beteckning och i förekommande fall även täcka förbud.

### 3.2.1 Kommunicering

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om t.ex. ett föreläggande ska den som beslut riktar sig till få tillfälle att yttra sig över det som tillförts ärendet genom någon annan än parten själv, se 17 § förvaltningslagen. Kommuniceringsplikten enligt 17 § förvaltningslagen bör även uppfyllas mot t.ex. klagande grannar.

Exempel på material som bör kommuniceras är skrivelser med klagomål från boende i omgivningen, minnesanteckningar som gjorts med anledning av muntliga klagomål, dokumenterade iakttagelser som gjorts vid besök på platsen när adressaten inte själv varit närvarande, remissvar och andra skrivelser från sådana som i ett tidigare skede av ärendets handläggning beretts tillfälle att yttra sig samt annat faktaunderlag som myndigheten på olika sätt erhållit.

Kommunicering behöver dock inte ske i fråga om sådant som saknar betydelse för ärendets utgång eller om ärendet är så brådskande att avgörandet inte kan uppskjutas, t.ex. med hänsyn till riskerna för människors hälsa eller för miljön.

Något krav att sända över förslag till beslut finns inte men vid konstaterade överträdelser är det lämpligt att myndigheten i samband med kommunicering upplyser om att den överväger att meddela förbud eller förelägga om t.ex. skyddsåtgärder. Kommunicering kan vara skriftlig eller muntlig. Om kommunicering sker muntligen bör detta dokumenteras.

### 3.2.2 Dokumentation

Förelägganden eller förbud och även ställningstaganden under ärendets gång, t.ex. under samråd, bör dokumenteras i en handling (se även avsnitt 2.4.2). Det kan gälla i fall då myndigheten i ett anmälnings- eller samrådsärende inte har någon erinran mot ett arbetsföretag. Det kan även gälla då myndigheten finner anledning att lämna råd eller föreläggande om åtgärder och villkor för anpassningar av verksamheten eller arbetsföretaget. Allt som förekommer muntligen under handläggningen bör dokumenteras i form av tjänsteanteckningar (jfr 15 § förvaltningslagen).

Om ett beslut inte är bindande för företagaren och därför inte kan överklagas (råd, se avsnitt 3.1.2), bör detta framgå av handlingen. Handlingen får däremot under viss tid anses vara bindande för myndigheten i så måtto att den inte inom allt för kort tid kan kräva ytterligare åtgärder eller anpassningar i form av föreläggande eller förbud. En förutsättning för att detta ska gälla är att det inte tillkommer förändringar av verksamheten eller arbetsföretaget, eller att företagaren inte vilselett myndigheten. I ett samrådsärende kan myndigheten alltså i realiteten inte avvakta för att i efterhand göra en noggrann prövning av ärendet<sup>33</sup>.

### 3.2.3 Beslutet

En åtalsanmälan mot ett misstänkt brottsligt förfarande påverkar inte möjligheterna att meddela ett föreläggande i samma sakfråga. Det är nämligen inte fråga om ”samma förfarande” i lagens mening (gärningsidentitet) genom att det i ena fallet rör sig om en gärning i förfluten tid och i det andra fallet om åtgärder för framtiden. Verksamhetsutövaren kan alltså straffas för en redan begången överträdelse, t.ex. underlåtenhet att vidta erforderliga försiktighetsmått, samtidigt som tillsynsmyndigheten, om underlåtenheten fortgår, kan vitesförelägga denne att vidta åtgärden (se även avsnitt 3.1 och 3.2.6).

Myndighetens beslut om föreläggande måste vara noggrant preciserat med avseende på vilken person som beslutet riktar sig till, de åtgärder som krävs samt inom vilken tid de ska vidtas.

Ett vitesföreläggande måste delges adressaten. Bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428) ska tillämpas.

### 3.2.4 Särskilt om adressaten

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om att ingripa mot någon måste den ta reda på vilken fysisk eller juridisk person som föreläggandet eller

<sup>33</sup> Jfr JO1 1998/99 s. 410 f.



yrkandet ska riktas mot dvs. den fysiska eller juridiska person som driver den verksamhet där överträdelsen skedde.

Det är i det sammanhanget viktigt att skilja på om verksamheten drivs av en fysisk person med firma eller som enkelt bolag, eller av en juridisk person, t.ex. aktiebolag, stiftelse, handelsbolag, kommanditbolag eller ekonomisk förening. Det avgörande för att ett beslut ska vara giltigt, är att det är riktat mot rätt person. Drivs verksamheten av en juridisk person anges i registreringsbevis (aktiebolag) bl.a. verksamhetens korrekta juridiska beteckning samt vem som har rätt att teckna verksamhetens firma. Finns i ett firmanamn inget tillägg om t.ex. aktiebolag, tyder det på att verksamheten drivs av en enskild person. Det är mycket viktigt att utreda dessa förhållanden så att föreläggandet riktas till rätt person.

Verksamheten utövas av	Rätt adressat är	Korrekta uppgifter finns i/hos
Aktiebolag	Bolagets korrekta och fullständiga namn, styrelseledamot/möter	Patent- och registreringsverket, registreringsbevis
Kommanditbolag		
Handelsbolag		
Enskild firma	Den fysiska person som tecknar firman	Patent- och registreringsverket
Ideell förening	Föreningens korrekta och fullständiga namn, styrelseledamot/möter	Skattemyndigheten, föreningens stadgar, årsmötesprotokoll
Bostadsrättsförening	Föreningens korrekta och fullständiga namn, styrelseledamot/möter	Länsstyrelsen, skattemyndigheten, föreningens stadgar, årsmötesprotokoll
Samfällighetsförening		
Fysisk person	Den fysiska personen	Skattemyndigheten, personlig ID-handling, t.ex. körkort

Föreläggandet ska alltså riktas till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer, t.ex. ett aktiebolag. Det går inte att formulera föreläggandet så att det riktar sig till t.ex. ägaren av viss fastighet, utan föreläggandet måste uttryckligen riktas till viss eller vissa angivna personer.

Ibland finner myndigheten att flera personer är ansvariga för en störning eller olägenhet. Det kan som exempel bli aktuellt att förelägga bå-

de en fastighetsägare och en nyttjanderättshavare eller en ägare av en anläggning och ägarens anlitate entreprenör. En förutsättning är att de enligt MB kan anses skyldiga att avhjälpa eller förebygga olägenhet från någon verksamhet. Myndigheten måste i ett sådant fall rikta förelägganden mot var och en av de berörda med klara direktiv om vad var och en ska prestera. Är det fråga om ett vitesföreläggande måste vitesbeloppen vara differentierade efter vad var och en ska prestera. Ett beslut kan omfatta flera olika förelägganden.

Adressaten måste ha faktisk och rättslig möjlighet att följa föreläggandet, t.ex. att anordna reningsanläggning på annans mark eller byggnad, se 2 § andra stycket lagen (1985:206) om viten. Myndigheten bör i sådana fall lämpligen först inhämta fastighetsägarens synpunkter i frågan. Om ägaren till fastigheten säger nej till den föreslagna tekniska lösningen, innebär det att utövaren saknar rättslig möjlighet att fullgöra ett föreläggande som går ut på att vidta denna åtgärd. – Observera dock möjligheterna enligt 28 kap. 4 § MB om tillträde för att utföra förebyggande och avhjälpan åtgärder (se vidare under 3.3).

Ett beslut om föreläggande eller förbud kan inte den förvaltningsrättsliga vägen göras gällande mot någon annan än den till vilken beslutet är ställt. Ett föreläggande om rättelse kan dock komma att gälla också en ny ägare under vissa omständigheter, se rörande 26 kap. 12 och 13 §§ MB i avsnitt 3.2.11 och 3.2.12.

### 3.2.5 Precisering av föreläggandet

Ett föreläggande måste vara så klart formulerat att adressaten har helt klart för sig det som tillsynsmyndigheten förväntar sig att denne ska göra. Rättspraxis är mycket restriktiv i detta avseende. Kan ett föreläggande missförstås det minsta riskerar det att upphävas. Formuleringar som ”utföras på ett godtagbart sätt”, ”eller på annat sätt som kan godtas av tillsynsmyndigheten” eller andra formuleringar som innebär att föreläggandet inte helt klart avgränsas, underkänns regelmässigt vid ett överklagande. Beslutet bör t.ex. vid behov vara illustrerat med detaljerade kartor eller ritningar så att ingen tveksamhet råder om vilka åtgärder och hänsyn som myndigheten kräver.

En fråga som har diskuterats är om tillsynsmyndigheten i ett vitesföreläggande får ange ett begränsningsvärde eller ett mål som ska nås i stället för att anvisa en konkret teknisk åtgärd. Exempelvis har förelägganden underkänts som angett en störningsnivå (t.ex. en decibelnivå) som inte får överskridas. Enligt förarbetena till MB<sup>34</sup> sägs dock att ett

<sup>34</sup> Prop.1997/98:45 del 1 s. 494 f.

föreläggande, som anger att ett begränsningsvärde eller en störningsnivå inte får överskridas, som huvudregel borde vara tillräckligt preciserat och klart för att det ska kunna verkställas och ligga till grund för utdömmande av vite. Detsamma torde vara fallet om vissa tekniska funktionskrav anges i föreläggandet.

Om föreläggande ska meddelas om att en verksamhetsutövare ska följa ett visst kontrollprogram som avser hela eller delar av egenkontrollen (se även avsnitt 2.4.5) bör särskilt observeras frågan om hur kontrollprogrammets innehåll har preciserats och frågan om uppdatering av programmet. Av programmet måste exakt framgå vad som ska utföras. Ställs exempelvis krav på undersökningar eller mätningar måste det anges tydligt vilka, när och vid behov också hur dessa ska utföras. Ska något journalföras måste det anges tydligt vad och hur det ska gå till. Allmänna hänvisningar till rutiner eller journaler ger ingen sådan precisering. Formuleringar som att programmet uppdateras vid behov är olämpliga eftersom det blir oklart vad föreläggandet egentligen innebär.

#### 3.2.6 Vite

När myndigheten sätter ut vite bör beloppet beräknas på så sätt att det får avsedd verkan, dvs. förmår adressaten att följa föreläggandet. Enligt 3 § viteslagen<sup>35</sup> skall beloppet beräknas med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt. Detta bör dock inte uppfattas så att det alltid måste göras en särskild utredning om adressatens ekonomi.

Vitet bör bestämmas så att beloppet inte understiger kostnaden för den förelagda åtgärden, eller den vinst eller besparing som en adressat normalt kan antas göra genom att inte följa föreläggandet<sup>36</sup>. Vitesbeloppet bör således medföra att adressaten finner det mer ekonomiskt fördelaktigt att följa föreläggandet än att betala vitet.

Är det flera adressater ska ett bestämt belopp fastställas för var och en<sup>37</sup>. Om ett föreläggande innehåller flera delmoment bör vitesbelopp preciseras för varje åtgärd, så att den enskilde får klart för sig vad denne riskerar vid underlåtenhet att vidta respektive åtgärd.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt MB:s straffbestämmelser, se 29 kap. 11 § tredje stycket MB. Motsvarande regel gäller för miljöstraffsavgifter, se 4 § FMSA.

<sup>35</sup> SFS 1985:206.

<sup>36</sup> Prop 1984/85:96 s 49.

<sup>37</sup> SFS 1985:206.

**AR** Till 26 kap. 14 § MB  
Bestämmelser om vite finns i viteslagen (1985:206).

Vid beslut om vilket ingripande som bör väljas för att bäst nå ett från miljö- och hälsoskyddssynpunkt önskat resultat, bör myndigheten ha i åtanke de olika begränsningar som ett beslut om vite kan innebära för möjligheterna att påföra miljöstraffavgift eller att straffa någon för en överträdelse.

Myndigheten bör bevaka att föreläggande eller förbud följs och ansöka om utdömande snarast efter att t.ex. tidsfrist för att vidta åtgärder löpt ut. Tillsynsmyndigheten kan då samtidigt förelägga med ett nytt och högre vite.

Rätten att meddela beslut om föreläggande utan vite kan delegeras från den kommunala nämnden till en eller flera anställda inom kommunen, vilket kan ha betydelse för en effektiv handläggning. Rätten att meddela föreläggande med vite eller åtgärder på den försumliges bekostnad kan delegeras vid beslut av rutinkaraktär, och där vitesbelopp eller kostnader är relativt låga. Exempel på situationer när sådan delegation kan förekomma är om nämnden antagit policy, riktlinjer eller tidigare avgjort liknande fall.

Läs mer om utdömande av vite under avsnitt 4.4.1. Bestämmelser i övrigt om vite finns i lagen (1985:206) om vite.

### 3.2.7 Löpande vite

”Om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna” får tillsynsmyndigheten tillämpa löpande vite, se 4 § lagen (1985:206) om viten.

Ett löpande vite bestäms till ett visst belopp för varje tidsperiod som föreläggandet inte följs. Om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, bestäms vitet på så sätt att det ska utgå för varje gång adressaten underlåter att fullgöra förpliktelsen. Ett avgörande av regeringsrätten (RÅ 1989 ref. 48) som rörde bl.a. frågan om löpande vite kan vara till ledning. Ärendet gällde tillämpning av hälsoskyddslagen. Miljönämnden i en kommun hade vid löpande vite förelagt en fastighetsägare att vidta åtgärder i syfte att se till att en viss lägsta temperatur hölls i fastighetens bostadslägenheter. Föreläggandet var formulerat så att vitet skulle betalas varje gång det kunde konstateras att den angivna temperaturen underskridits. Regeringsrätten anförde att det i och för sig inte föreligger något hinder mot att formulera ett föreläggande med löpande vite på det sättet. Regeringsrätten ansåg emellertid, att det i fall som dessa bör göras en anknytning till bestämda tidsperioder, under vilka adressaten inte får underlåta att följa föreläggandet. Sådana tidspe-

rioder kan vid behov göras förhållandevis korta, t.ex. någon vecka eller t.o.m. bara någon dag.

Se även 26 kap. 15 § MB vad gäller frågor om anteckning i inskrivningsregistret.

#### 3.2.8 Tidpunkt/tidsfrist

Om vitesföreläggandet går ut på att utövaren ska vidta skyddsåtgärder av något slag är det viktigt att det klart framgår vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska ha vidtagits. Tidpunkten sätts med sådan frist att det är faktiskt möjligt att utföra det som krävs. Hänsyn måste tas bl.a. till klimatförhållanden, dvs. grävningsarbeten kan vara omöjliga att genomföra under vintermånaderna.

Ofta sätts tidsfristen efter viss tid från delgivning eller från det att föreläggandet vunnit laga kraft. Bestäms tiden till visst datum kan det finnas risk att adressaten inte hunnit delges innan fristen gått ut eller att det är så kort tid kvar att åläggandet anses oskäligt.

Om ett förfarande är förbjudet genom allmän reglering, bör ett förbud i ett enskilt fall inte formuleras så att det uppfattas som en dispens att under viss tid fortsätta förfarandet. Bl.a. i sådana fall eller där det i övrigt finns starka skäl för att ett förbud snabbt träder i kraft bör beslutet gå ut på att någon omedelbart förbjuds att t.ex. fortsätta viss verksamhet. Se avsnitt 3.2.10 rörande verkställighetsförordnande.

#### 3.2.9 Nytt föreläggande

Om utövaren inte följer ett vitesföreläggande inom föreskriven tid, kan det bli nödvändigt att meddela ett nytt vitesföreläggande. Ett sådant föreläggande som avser samma sak får dock inte meddelas förrän det tidigare föreläggandet har vunnit laga kraft.

Inget hindrar att myndigheten, om den ser att ett föreläggande håller på att ”kantra”, upphäver det och ersätter det med ett nytt och skarpare.

#### 3.2.10 Verkställighet

Huvudregeln är att ett beslut inte gäller förrän det har vunnit laga kraft. Av 26 kap. 26 § MB framgår emellertid att en tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas, s.k. verkställighetsförordnande. Ett verkställighetsförordnande innebär att adressaten måste följa beslutet även om det överklagas.

**UR AR** Till 26 kap. 26 § MB  
Verkställighetsförordnande bör i första hand förbehållas ärenden där skyndsamma åtgärder krävs för att förhindra skador eller olä-

genheter. Verkställighetsförordnande kan meddelas i de fall villkor i tillståndsbeslut eller föreskrifter, som har meddelats med stöd av balken, inte har iakttagits.

Av ett uttalande i förarbetena till MB framgår att i de fall den som berörs av ett tillsynsbeslut inte delar tillsynsmyndighetens bedömning av vilka åtgärder som ska vidtas eller inte får vidtas, bör frågan prövas av domstol innan verkställighet får ske<sup>38</sup>.

Enligt 29 § förvaltningslagen får den överprövande myndigheten besluta om inhibition, dvs. att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla. Motsvarande bestämmelser för miljödomstol finns i 28 § förvaltningsprocesslagen. Den överprövande myndigheten får ta upp frågan om inhibition på eget initiativ.

### 3.2.11 Föreläggande mot ny ägare etc.

I 26 kap. 12 § MB regleras bl.a. en ny ägares eller tomträttshavares ansvar för att vidta rättelse vid överträdelser av förbud eller föreskrifter beträffande nationalpark, naturreservat, vattenskyddsområde, kulturreservat, naturminne, strandskydd, biotopskydd eller annat skydd för växt och djurlivet, täkt eller vilthägn som skett under en tidigare ägares eller tomträttshavares innehav. Det är inte en förutsättning att det är den tidigare innehavaren som har begått överträdelsen utan det räcker med att denna hade kunnat bli adressat för ett föreläggande<sup>39</sup>.

Till 26 kap 12 §

Det bör sakna betydelse om det är den tidigare ägaren som orsakat olägenheten eller skadan.

Om den nye ägaren känt till eller kunnat ta reda på förhållandena, kan myndigheten anse det som skäligt att förelägga denne att avhjälpa skadan eller olägenheten. Kravet på åtgärder bör då stå i rimlig proportion till skadans eller olägenhetens art och omfattning.

### 3.2.12 Skyldighet att lämna uppgift om ny ägare m.m.

Om tillsynsmyndigheten bedömer att ett snabbt ingripande mot en ny ägare eller nyttjanderättshavare behövs kan den i form av ett föreläggande enligt 9 § med eller utan vite med stöd av 13 § ålägga denne att lämna uppgift om den nye ägarens eller nyttjanderättshavarens namn och ad-

<sup>38</sup> Se även Prop.1997/98:45 del 2 s. 285.

<sup>39</sup> Prop.1997/98:45 del 2 s. 275.

ress<sup>40</sup>. Skyldigheten begränsar sig till sådana uppgifter om namn och adress som erhållits vid överlåtelsen. En förutsättning är att rättelse inte har skett i enlighet med tidigare föreläggande.

**UR AR** Till 26 kap. 13 § MB  
Tillsynsmyndigheten bör utsätta tiden till senast en vecka efter att den tidigare ägaren fått del av beslutet om inte omständigheterna talar för en kortare tid.

Det är inte meningen att den tidigare ägaren eller nyttjanderättshavaren ska vara skyldig att göra några egna undersökningar utan skyldigheten begränsar sig till att lämna de uppgifter om namn och adress som har erhållits vid överlåtelsen.

En ny verksamhetsutövare har enligt 32 § FMH skyldighet att meddela tillsynsmyndigheten om denne övertagit verksamhet som har tillstånd enligt 5 § eller anmälts enligt 21 § den förordningen. I 5 § Förordning (1998:904) om täkter och anmälan för samråd, finns bestämmelser om tillståndshavares skyldighet att lämna uppgift om vem som är exploatör av täkt.

En allmän regel finns i 5 § lagen (1985:206) om viten att myndigheten kan förelägga ägaren eller innehavaren av viss egendom att, om dennes rättsställning upphör, lämna myndigheten uppgift om den nye ägarens eller innehavarens namn och adress. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

#### 3.2.13 Checklista för föreläggande eller förbud

1. Överväg behov av föreläggande/ förbud – jfr regeln i 26 kap. 9§ 2 st.
2. Överväg behov av vite/löpande vite
3. Kommunikation av handlingar (i de fall det behövs)
4. Beslutet
  - adressat, korrekt namn
  - åtgärder noga preciserade
  - möjligt att uppfylla – rättsligt och faktiskt
  - tidpunkt/tidsfrist
  - motivering till beslutet
  - hänvisning till lagrum

- beslutsmening
  - besvärshänvisning
5. Beloppet
    - bestämt belopp för varje adressat
    - för varje delmoment
    - storlek för att förmå adressaten följa beslutet
  6. Verkställighetsförordnande
  7. Delgivning
  8. Ej nytt vitesföreläggande förrän det gamla vunnit laga kraft

## 3.3 Tvångsvis genomförande

När tillsynsmyndigheten konstaterat att ett föreläggande eller förbud inte följts, finns några olika möjligheter att tvångsvis genomföra myndighetens beslut.

### 3.3.1 Verkställighet av kronofogdemyndigheten

Tillsynsmyndigheten kan ansöka hos kronofogdemyndigheten om att denne ska verkställa beslutet. Bestämmelsen gäller samtliga tillsynsmyndigheters beslut<sup>41</sup>.

Verkställighet kan komma ifråga även av beslut grundade på de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB.

Verkställighet förutsätter inte att förbudet eller föreläggandet har förenats med vite. Har tillsynsmyndigheten inte förordnat att beslutet ska gälla omedelbart, krävs att det har vunnit laga kraft innan verkställighet får ske.

När det gäller miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB gäller att tillsynsmyndigheten ska samråda med Naturvårdsverket innan beslutet fattas. Om saken är så brådskande att samråd inte hinns med, får tillsynsmyndigheten fatta beslut om rättelse ändå<sup>42</sup>.

UR AR

Till 26 kap. 17 § MB

Tillsynsmyndigheten bör kontakta kronofogdemyndigheten så tidigt som möjligt.

Detta för att kronofogdemyndigheten ska kunna förbereda åtgärder och ha kompetent personal i beredskap.

<sup>41</sup> Prop.1997/98:45 del 2 sid. 277.

<sup>42</sup> 29 § FMH och 26 § FOM.



I ansökan bör tillsynsmyndigheten lämna uppgifter om vilka entreprenörer som är behöriga att utföra åtgärden som ansökan avser, t.ex. vid transport av farligt avfall, samt uppgift om vem som handlägger ärendet vid tillsynsmyndigheten. Det bör framgå att föreläggandet har delgivits verksamhetsutövaren och att det har vunnit laga kraft.

#### 3.3.2 Särskild handräckning

Om någon har brutit mot straffsanktionerade bestämmelser i MB kan tillsynsmyndigheten begära att kronofogden meddelar särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. Det är ingen förutsättning att personen ansökan riktas mot har blivit dömd för överträdelsen. Ansökan innebär inte heller att myndigheten är säker på att verksamhetsutövaren kommer att bli dömd. Enbart den faktiska omständigheten, att någon brutit mot den straffsanktionerade bestämmelsen, har betydelse.

Till 26 kap. 17 § MB

Tillsynsmyndigheten bör kontakta kronofogdemyndigheten så tidigt som möjligt.

I tillämpliga fall bör tillsynsmyndigheten i ansökan lämna uppgifter om vilka som är behöriga att utföra åtgärden som ansökan avser, t.ex. om entreprenör vid transport av farligt avfall, samt uppgift om vem som handlägger ärendet vid tillsynsmyndigheten. Det bör framgå att föreläggandet har delgivits verksamhetsutövaren och att det har vunnit laga kraft.

I en ansökan om särskild handräckning bör det tydligt framgå vem ansökan riktas mot och vilken åtgärd som tillsynsmyndigheten vill ha utförd. Ansökan kan behöva kompletteras med t.ex. fotografier, skisser eller annan bevisning.

Om ett föreläggande ligger till grund för ansökan bör kopia av beslutet bifogas ansökan. Myndigheten kan ansöka om handräckning utan att ansökan har föregåtts av ett föreläggande. Myndigheten bör däremot först försöka få den enskilde att rätta sig innan ansökan görs om särskild handräckning. En kopia av den information eller de råd etc. som då lämnats bör bifogas ansökan. Exempelvis kan en tjänsteanteckning från ett telefonsamtal räcka.

Krav på samråd med Naturvårdsverket framgår av 29 § FMH.

Sökanden står risken för kostnader om inte adressaten kan betala. Enligt 29 § FMH ska, förutom i brådska fall, samråd ske med Naturvårdsverket innan handräckning begärs i fråga om miljöfarlig verksam-

het, om det kan befaras att kostnaden inte kan tas ut av den som åtgärden riktas mot. I 26 § FOM finns en liknande regel men som bara gäller länsstyrelserna. I 37 § FOM finns en regel om att sådan kostnad kan förskottas av allmänna medel.

Kronofogdemyndighetens beslut om särskild handräckning överklagas hos miljödomstol.

### 3.3.3 Beslut om rättelse – 26 kap. 18 §

En operativ tillsynsmyndighet får besluta att rättelse av ett missförhållande ska ske på den felandes bekostnad. Detta innebär att någon annan vidtar de åtgärder som behövs, kostnaderna förskottas av allmänna medel och verksamhetsutövaren krävs på betalning i efterskott. Bestämmelserna syftar till att tillsynsmyndigheten själv ska kunna besluta om rättelse utan att behöva gå omvägen via kronofogdemyndigheten och därigenom få tillgång till ett snabbare och enklare förfarande.

Det normala är att tillsynsmyndigheten först meddelar beslut om föreläggande eller förbud. Beslut om rättelse på den felandes bekostnad får dock meddelas utan föregående föreläggande eller förbud, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador finner att rättelse bör göras genast eller det finns andra särskilda skäl. Som exempel anges i förarbetena<sup>43</sup> fall där det finns skäl att anta att ett föreläggande eller förbud inte skulle följas tillräckligt snabbt eller effektivt eller att det inte skulle leda till det önskade resultatet. Ett annat exempel är att efterbehandling måste ske och flera verksamhetsutövare är ansvariga. Av praktiska skäl kan det vara lämpligast att någon utför hela efterbehandlingen och att kostnadsansvaret sedan fördelas i enlighet med reglerna i 10 kap. Detta kan bli aktuellt exempelvis då det är nödvändigt med en snabb handläggning för att undanröja en hälso- eller miljörisk men också i bagatellartade fall där rättelse kan ske på ett enkelt sätt genom tillsynsmyndighetens försorg.

Det praktiska genomförandet sker på det viset att tillsynsmyndigheten anlitar någon som mot ersättning utför åtgärden. För statliga och kommunala myndigheter gäller därvid bestämmelserna i lagen (1993:1468) om offentlig upphandling, dvs. som huvudregel att tjänsten måste handlas upp.

När det gäller miljöfarligt verksamhet gäller att tillsynsmyndigheten ska samråda med Naturvårdsverket innan beslutet fattas. Om saken är så brådskande att samråd inte hinns med, får tillsynsmyndigheten fatta beslut om rättelse ändå, se 29 § FMH. Se även 26 § FOM.

<sup>43</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 278.

Om det finns oklarheter beträffande betalningsförmågan/viljan hos den som slutligen har ansvaret för betalningen, kan det vara lämpligt att inte besluta om rättelse på den felandes bekostnad utan i stället begära verkställighet. Då kan kostnaderna för verkställigheten tas ut i samma ärende, förutsatt att vederbörande kan betala.

Tillsynsmyndighetens beslut om rättelse kan överklagas, men myndigheten kan bestämma att det ska gälla omedelbart utan hinder av att det överklagas (se avsnitt 3.2.10).

När tillsynsmyndigheten beslutar om rättelse sker detta med den förutsättningen att verksamhetsutövaren själv ska stå för kostnaden. Det är tillsynsmyndigheten i egenskap av beställare som i första hand får betala för åtgärdens utförande. Det är dock meningen att verksamhetsutövaren slutligen ska stå för kostnaden för rättelseåtgärderna och det kan i slutändan bli genom en skadeståndsprocess vid allmän domstol. Observera samtidigt reglerna om saneringsförsäkring.

AR

Till 26 kap 18 § MB

Krav på samråd med Naturvårdsverket framgår av 29 § FMH.

## 3.4 Överträdelser, påföljder m.m.

En tillsynsmyndighet kan arbeta med flera moment för att komma tillrätta med en överträdelse. För det som har skett ska myndigheten, beroende på omständigheterna, anmäla till åtal och besluta om miljöstraffavgift. För att förebygga framtida brister kan myndigheten förelägga om åtgärder eller besluta om förbud. Vid vissa överträdelser har tillsynsmyndigheten möjlighet att ansöka om särskild handräckning, se avsnitt 3.3.2. Myndigheten kan också besluta om rättelse på den felandes bekostnad.

När det gäller miljöstraffavgifter finns två begränsningar i tillämpligheten. Miljöstraffavgift kan endast tas ut efter de förseelser som särskilt anges i en förordning om miljöstraffavgift. Om ett vitesföreläggande har överträtts, ska miljöstraffavgift inte tas ut för den överträdelse som omfattas av föreläggandet. Motsvarande regler finns även när det gäller förhållandet mellan vitesföreläggande och straff. **Det har dock ingen betydelse för frågan om påförande av miljöstraffavgift om straff ådöms för samma gärning.** Miljöstraffavgiften är ett komplement till det straffrättsliga systemet, en administrativ avgift som tas ut i särskild ordning oavsett om åtal väcks.

Det finns naturligtvis olika sätt att förhålla sig till och reagera på en överträdelse. I vissa fall kan det vara mest effektivt att arbeta med föreläggande eller förbud, där vitesbeloppen i princip kan vara obegränsade och där det finns möjlighet att sätta löpande vite, för att få stopp på överträdelsen. I vissa fall kan det dock finnas anledning att ifrågasätta huruvida ett villkor är sakligt motiverat. Tillståndsmyndigheten kan i vissa fall mildra eller t.o.m. upphäva ett villkor. För att motverka överträdelse av bristfälliga tillståndsvillkor kan det vara lämpligt att direkt uppmana tillståndshavaren att ansöka om sådan omprövning.

### **3.4.1 Samarbete mellan tillsynsmyndigheter i miljöbrottssammanhang**

Ett framgångsrikt tillsynsarbete bygger till stor del på att samarbetet fungerar dels mellan de olika tillsynsmyndigheterna, dels mellan tillsynsmyndigheterna och andra organ. Som framgår på flera ställen i följande avsnitt uppstår det många gånger svårigheter när det gäller gränsdragningen mellan olika myndigheters ansvar. Bristande kännedom om andra myndigheters organisation, ansvarsområden och arbetssätt skapar felaktiga förväntningar och är andra exempel på omständigheter som försvårar en effektiv hantering av frågorna.

Som framgår av avsnitt 1.8, finns enligt 26 kap. 6 § MB en allmän skyldighet för tillsynsmyndigheter att samarbeta med varandra och med andra offentliga organ som fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten. I specialmotiveringen till denna bestämmelse<sup>44</sup> anges bl.a. att det ”inte nog kan understrykas att tillsynsmyndigheter och polis och åklagarmyndigheter bör samordna sina resurser och samarbeta för att åstadkomma ett så effektivt beivrande av brott mot miljön som möjligt.” Uttalandet har följts upp med en särskild bestämmelse i 14 § tillsynsförordningen om att länsstyrelsen, i syfte att förebygga miljöbrott och för att effektivisera miljöbrottsbehandlingen, ska verka för samarbete mellan polismyndigheter, åklagarmyndigheter och de myndigheter som svarar för den operativa tillsynen enligt MB.

Hur ett samarbete organiseras beror givetvis på de förutsättningar som finns i regionen. En modell är att tillsätta en övergripande styrgrupp som driver frågorna och som har representanter för olika myndighetskategorier: polis, åklagare, länsstyrelse och kommuner. Även representanter för andra myndigheter kan ingå, t.ex. tullmyndigheten, Kustbevakningen och arbetsmiljöinspektionen. Det är viktigt att ha

<sup>44</sup> Prop.1997/98:45 del 2 s. 270.

kanaler ut mot övriga lokala myndigheter, t.ex. genom distribution av minnesanteckningar och gemensamma utbildningsinsatser.

Frågor som det kan finnas anledning att komma överens om i sådana samverkansgrupper är att

- åklagarmyndigheten ser till att tillsynsmyndigheten får kopia av domar eller slutliga beslut,
- etablera kontakter mellan åklagare och tillsynsmyndighet i anledning av anmälningar och utredningar om brott. Kontakterna bör kunna besvara frågor som ”var det brister i underlaget från myndigheten som medförde att en utredning misslyckades eller fanns det andra orsaker”? Tillsynsmyndigheten kanske kan bemöta påståenden som den misstänkte framfört under förundersökningen?
- utse kontaktpersoner inom respektive myndigheter,
- komma överens om rutiner i samband med att det uppkommit misstanke om brott, samt att
- komma överens om rutiner i samband med anmälan av misstänkt brott.

#### 3.4.2 Misstanke om överträdelse

Tillsynsmyndigheten kan på olika sätt få indikation på att en överträdelse ägt rum, t.ex.

- vid besök på platsen för att utöva tillsyn eller av annat skäl,
- genom iakttagelser vid förrättningar i verksamhetsställets grannskap,
- genom klagomål eller tips från andra näringsidkare, miljöorganisationer, grannar etc.,
- vid granskning av miljörapport eller annan dokumentation.

Tillsynsmyndigheten kan naturligtvis också genomföra regelrätta kampanjer för att systematiskt söka spåra upp överträdelser av ett visst slag, t.ex. avsaknad av tillstånd för tillståndspliktiga verksamheter.

#### 3.4.3 Allmänt om utredning rörande överträdelsen

Det kan pågå flera processer rörande samma överträdelse. Dels kan ett straffrättsligt förfarande sättas igång genom åtalsanmälan, dels kan tillsynsärendet hos myndigheten innefatta såväl beslut om miljöstraffsavgift som beslut om förbud eller föreläggande för att förhindra upprepade överträdelser.

Tillsynsmyndigheten kan för sitt beslut om miljöstraffsavgift behöva utreda vissa förhållanden. För att göra åtalsanmälan behöver myndigheten kanske göra ytterligare utredning. Utredningen bör i samtliga fall vara tillräckligt noggrann för att tillsynsmyndigheten ska kunna avgöra om en överträdelse har skett eller inte. Som framgår nedan, avsnitt

3.5 är det i samband med åtalsanmälan tillräckligt att myndigheten har anledning misstänka att det har begåtts ett brott mot MB. Efter att anmälan har gjorts, ska tillsynsmyndigheten i princip inte befatta sig mer med brottsutredningen annat än på begäran av polis och åklagare. Bl.a. av tidsskäl bör tillsynsmyndighetens eventuella ytterligare utredning för att meddela föreläggande, förbud eller besluta om miljöstraffavgift inte heller avvakta utredningen i brottmålet.

Tillsynsmyndigheten bör vid behov utnyttja möjligheterna att begära att verksamhetsutövaren lämnar de uppgifter och handlingar eller gör de undersökningar som behövs för tillsynen. Som diskuteras nedan under avsnitt 3.4.4 finns det dock begränsningar för hur långt en tillsynsmyndighet bör gå när det gäller uppgifter som avses användas i ett brottmål.

Verksamhetsutövaren bör också ges tillfälle att föra fram sina egna synpunkter i ärendet. Dels finns såvitt gäller miljöstraffavgifter en uttrycklig bestämmelse om detta i 30 kap. 3 § andra stycket, dels gäller den allmänna kommuniceringsplikten enligt 17 § förvaltningslagen.

**Observera dock att detta inte alltid bör eller kan vara fallet i fråga om en åtalsanmälan.** Här kan information till verksamheten i vissa fall försvåra den kommande förundersökningen.

Resultatet av utredningen bör dokumenteras, eventuellt i en särskild utredningsrapport. I rapporten bör redovisas de olika undersökningar som gjorts i ärendet och bifogas relevanta dokument. Rapporten bör mynna ut i en slutsats om huruvida överträdelse skett eller inte samt innehålla ett förslag till beslut t.ex. om anmälan ska göras om åtal eller om uttag av miljöstraffavgift och om avgiftens storlek.

### 3.4.4 Gränsdragningen för tillsynsmyndighetens utredningsansvar

I tillsynsfrågor t.ex. vid föreläggande om försiktighetsmått, har tillsynsmyndigheten ansvar fullt ut för utredningen i ärendet. Likaså är det tillsynsmyndigheten som disponerar över utredningen om påförande av miljöstraffavgifter. I detta sammanhang har tillsynsmyndigheten omfattande möjligheter till sitt förfogande; rätt till biträde av polis för att få tillräde till utrymme, möjlighet att förelägga någon vid vite att utreda olika förhållanden eller att i övrigt göra undersökningar, lämna ut uppgifter eller handlingar. Även om uppgifter som kommer fram kan användas i en straffprocess bör dock syftet med utredningen i första hand vara ett led i och behövas för myndighetens egen tillsyn. När det gäller en brottsutredning, dvs. en utredning som avser förutsättningarna för att fälla någon till ansvar för ett brott, är det i första hand polis eller

åklagarmyndighetens ansvar. Den utredningen är kringgärdad med ett omfattande regelverk till skydd för den enskilde vad gäller möjligheterna att använda olika tvångsmedel, om skyldighet att upplysa den misstänkte om rätt att anlita biträde till sitt försvar och om den misstänktes rätt att vägra yttra sig och inte tala sanning etc.

Gränsen gentemot förundersökningen enligt rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948) är inte helt klar. Det är viktigt att tillsynsmyndigheten inte tar på sig polisens roll vad gäller utredningar. I ett straffrättsligt sammanhang och för att göra en anmälan är det för tillsynsmyndigheten tillräckligt att konstatera det finns anledning misstänka att det har begåtts ett brott mot MB. Myndigheten ska då anmäla detta och i princip inte gå vidare i brottsutredningen. Myndigheten bör inte hålla förhör eller hämta in yttranden från den misstänkte, dvs. om syftet är att fastställa straffrättsliga förhållanden. För sin egen tillsyn t.ex. för att bedöma huruvida en sanering är behövlig kan myndigheten dock behöva gå längre även om åtalsanmälan har gjorts eller ska göras. I vissa fall kan det vara lämpligt att samordna detta med polis och åklagare.

#### **3.4.5 Verksamhetsutövarens skyldighet att lämna uppgifter**

Tillsynsmyndigheten får enligt 26 kap. 21 § MB förelägga den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd att till tillsynsmyndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Myndigheten kan begära upplysningar om t.ex. driftförhållanden, omfattningen av verksamheten, kemikalieanvändning, råvaruval, bränsleval etc. Tillsynsmyndigheten kan dock enligt denna paragraf endast begära sådana uppgifter och handlingar som inte kräver någon särskild utredning av verksamhetsutövaren, se avsnitt 2.8. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite, och tillsynsmyndigheten kan förordna att det ska gälla utan hinder av att det överklagas.

I de fall det krävs närmare utredning regleras tillsynsmyndighetens möjligheter framför allt i 26 kap. 22 § MB (se även avsnitt.2.4.4).

Enligt artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) anses en misstänkt inte få föreläggas vid vite att medverka i utredningen av en fråga som har samband med den gärning som brottsmisstanken avser. Europakonventionen har inkorporerats i svensk rätt genom lag, SFS 1994:1219.

Detta har betydelse för hur långt en tillsynsmyndighet får gå när det gäller utredning eller uppgiftsskyldighet. Avgörande bör vara i vilket syfte uppgiften efterfrågas. Är myndighetens primära syfte dess egen

tillsyn för eventuella angelägna miljömässiga åtgärder torde det vara förenligt med konventionen att förelägga vid vite även om det samtidigt kan komma fram för den enskilde besvärande uppgifter. Märk väl att om myndigheten endast lämnar över frågan till åtalsprövning och avvaktar resultatet från förundersökningen, så kan förundersökningen ta avsevärd tid och kanske inte alls ta sikte på de uppgifter som tillsynsmyndigheten är intresserad av. Möjligheten för polis eller åklagare att lämna över uppgifter till tillsynsmyndigheten möter dessutom många gånger sekretesshinder.

Det är även oklart hur utredningen om miljöstraffsavgiften ställer sig i detta perspektiv. Den är inte en straffrättslig sanktion utan en administrativ avgift. Med tanke på avgiftens syfte och verkan, finns det mycket som talar för att det även i dessa fall kan finnas en gräns när den enskilde inte får tvingas att faktiskt medverka i en utredning mot sig själv och ta fram handlingar vilka faktiskt sett inte gärna kan komma att bli annat än bevis om lagöverträdelser.

### 3.4.6 Bevisning

Det är inte helt ovanligt att företrädaren för en verksamhet nekar till att en överträdelse skett. Om ärendet ska drivas vidare behöver det i de fall ord står mot ord finnas särskild dokumentation med t.ex. videoupptagning eller annat bevismaterial. Den dokumentation och bevisning som görs kan användas såväl i en brottmålsprocess som i miljödomstol, för det fall att ett beslut om miljöstraffsavgift eller föreläggande överklagas. Tiden från beslutet fram till att någon tjänsteman eventuellt ska uppträda i domstol kan bli lång, och bl.a. av den anledningen är det viktigt att det förs ordentliga noteringar om vad som kommer fram vid besök och vid telefonsamtal samt tidpunkten för när samtal fördes eller när dokumentation gjordes, vem man har talat med och vilken position denne hade i företaget, vilka iakttagelser som gjordes. Görs anteckningar på platsen bör företrädare för verksamheten skriftligen bekräfta uppgifterna genom påskrift på handlingen. Är inte detta möjligt bör handlingen relativt omgående sändas över till företaget för sådan bekräftelse.

Detta kan dock vara känsligt i vissa fall när åtalsanmälan blir aktuell. Det är angeläget att prov tas, att bildbevis säkras (videoupptagningar eller fotografier, t.ex. på märkning av burkar eller av markskador) och att kopior av handlingar tas så fort som möjligt samt att ha ordentlig dokumentation i form av kartor eller skisser för att det i efterhand ska vara möjligt att visa att en överträdelse skett.

Observera att tillsynsmyndigheten inte får ta på sig polisens eller åklagarens roll och t.ex. inte annat än i särskilda situationer ta föremål i



beslag – burkar med färg etc. Det speciella undantag som avses är att envar har rätt enligt 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § rättegångsbalken att på bar gärning eller flyende fot gripa den som har begått brott på vilket kan följa fängelse och i samband med det ta föremål i beslag (se avsnitt 3.5.4 angående beslag).

Däremot har myndigheten rätt att för sin egen tillsyn ta prover av t.ex. spill på marken eller prov på vätska i en tunna (dvs. föremål el. dyl. som i princip saknar förmögenhetsvärde). Sådana prover kan i och för sig komma att användas i ett straffrättsligt sammanhang. Primärt kan de dock behövas för att myndigheten exempelvis ska kunna bedöma om sanering behöver göras och/eller vilka tillsynsåtgärder som behöver vidtas.

Omständigheterna kring provtagningen kan i många fall vara viktiga att dokumentera: Innehöll hela tunnan olja, eller var det bara ett tunt skikt överst? – Togs prov och i så fall från olika skikt? Sådana frågeställningar har betydelse såväl från tillsynssynpunkt (fanns det skäl att ingripa med ett föreläggande?) som i straffrättsligt hänseende (ringa fall?).

Om det är fråga om att mark har tagits i anspråk, för att t.ex. bygga en fabrik eller för att utföra markavvattning bör läge och utbredning framgå på karta, skiss eller ritning. – Ibland kan det behövas jämförande äldre material, t.ex. äldre flygfotografier.

Inför platsbesök är det viktigt att ha beredskap för att kunna säkra bevis även om det vid planeringen av besöket inte funnits indikation på att någon överträdelse skett. Det finns skäl för att vid besök alltid ha tillgång till viss utrustning för att kunna säkra bevis, t.ex. kamera, burkar för provtagning etc.

I de fall när tillsynsmyndigheten inför ett platsbesök är förberedd på att en överträdelse kan ha inträffat kan det finnas anledning att åka ut mer än en person till platsen. Skulle ett beslut om föreläggande eller miljöstraffavgift överklagas är många gånger myndighetens bevisläge bättre om det är mer än en tjänsteman som kan intyga ett förhållande eller som kan komplettera varandras uppgifter. Inför ett sådant besök kan det även finnas skäl att rådgöra med polis eller åklagare, se 26 kap. 6 § MB rörande skyldighet att samarbeta med olika myndigheter.

Sådan kontakt bör även tas rörande bevissäkring, särskilt inför kampanjer, t.ex. att kontrollera färghandlare eller batteriförsäljning<sup>45</sup>. Finns det felmärkta kemikalier, räcker det kanske inte bara med att titta på en burk. Hur bevisar man motsatsen när verksamhetsutövaren ett år senare säger att alla andra var rätt märkta?

<sup>45</sup> Kemikalieinspektionens vägledningsområde.

**Checklista för bevissäkring**

1. Se i förväg till att myndigheten har en kontaktperson inom polis eller åklagarmyndigheten. Om möjligt ta kontakt med denne innan eller under besöket.
2. Om möjligt se till att mer än en företrädare från myndigheten är närvarande
3. Anteckna iakttagelser – rörande platsen, konstaterade skador, vilka var närvarande etc.
4. Anteckna vad som kommit fram vid samtal med personer på platsen
5. Säkra bevis – ta prover (OBS inte beslag av föremål), fotografera (översikts- och närbilder), videofilma

## 3.5 Skyldighet att verka för att överträdelser beivras

### 3.5.1 Anmälan till åtal

Tillsynsmyndigheten är skyldig att åtalsanmäla varje misstanke om brott mot MB:s bestämmelser. Tillsynsmyndigheten bör, innan åtalsanmälan görs, enbart konstatera om en bestämmelse har överträtts och att överträdelsen är straffbelagd för att skyldigheten att åtalsanmäla ska inträda.

Till 26 kap. 2 § MB

Anmälan bör ske i nära anslutning till överträdelsen. Tillsynsmyndigheten bör beakta att den kraft med vilken myndigheten agerar inverkar på den enskildes uppfattning. Tillsynsmyndigheten bör agera på ett sådant sätt att den enskilde inte kan invaggas i tron att det denne gjort godtas av myndigheten.

Tillsynsmyndigheten bör inte själv göra någon bedömning av huruvida överträdelsen kan föranleda fällande dom eller om det är ett ringa eller bagatellartat brott, utan bör anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Myndigheten bör inte heller bedöma det s.k. subjektiva rekvisitet, dvs. om överträdelsen skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Vidare bör myndigheten avstå från att bedöma vem eller vilka som kan tänkas ha begått överträdelsen. Myndigheten bör också bortse ifrån hur lämplig en åtalsanmälan kan uppfattas av verksamhetsutövaren eller av utomstående.

**UR AR** Skyldigheten för tillsynsmyndigheten att anmäla till åtal bör inte påverkas av att en enskild person redan har anmält överträdelsen. Tillsynsmyndigheten bör dokumentera sina överväganden när myndigheten tar ställning till en åtalsanmälan.

Det är tillsynsmyndigheten som ska anmäla överträdelsen. I kommunen innebär det den kommunala nämnden. För att möjliggöra ett snabbt agerande och undvika oklarheter om huruvida det i kommunen är miljönämnden eller förvaltningen som ska anmäla till åtal kan delegering ske av dessa frågor.

**UR AR** Till 26 kap. 2§ MB  
Bestämmelser om vilken sekretess tillsynsmyndigheten bör iakttä i samband med åtalsanmälningar finns i 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100).

Som framgår ovan finns det i 26 kap. 2 § en allmän regel om att tillsynsmyndigheten ska anmäla till polis eller åklagarmyndigheten om det finns misstanke om brott mot bestämmelser i MB eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten har alltså en lagstadgad skyldighet att anmäla misstänkta brott till polis eller åklagarmyndigheten. Dessutom har myndigheten en skyldighet enligt 30 kap. 1 och 3 §§ MB att påföra miljöstraffavgift om förutsättningarna för det är uppfyllda.

Läs vidare om delegation i avsnitt 1.8 2, 4.5.2 samt i Svenska Kommunförbundets cirkulär 1999:16, "Nämndreglementen och delegationsordningar enligt MB m.m. – underlag för lokala bedömningar".


Om tillsynsansvaret ligger på kommunen har länsstyrelsen, precis som vilken enskild som helst, alltid möjlighet att åtalsanmäla. Det kan från åklagarsynpunkt ligga viss tyngd i att det är länsstyrelsen som anmäler. Skyldigheten att åtalsanmäla åvilar dock alltid tillsynsmyndigheten. Det faktum att länsstyrelsen eller någon annan har åtalsanmält en överträdelse fritar inte kommunen från denna skyldighet.

#### 3.5.2 Något om åtalsanmälan

Det finns inga formkrav hur en åtalsanmälan ska se ut, men den bör lämpligen ske genom att tillsynsmyndigheten i en ganska kort skrivelse till åklagaren eller polismyndigheten begär prövning huruvida åtal bör väckas. För att underlätta rutinerna bör tillsynsmyndigheterna i förväg komma överens om till vilken myndighet den i första hand bör vända sig till när anmälan ska göras. Det kan även vara lämpligt att komma över-

ens om kontaktpersoner på respektive myndighet. Det kan erinras dels om den skyldighet som följer av 26 kap. 6 § MB för tillsynsmyndigheterna att samarbeta bl.a. med polis och åklagare, dels om länsstyrelsens roll enligt 14 § andra stycket tillsynsförordningen att verka för samarbete mellan polis, åklagar- och tillsynsmyndigheter.

Till en anmälan bör tillsynsmyndigheten i form av en utredningspromemoria bifoga det material som finns angående överträdelsen. I promemorian bör beskrivas de objektiva omständigheterna kring det eller de brott som anmälan avser. Om det i brottsbeskrivningen sägs att det ska ha uppstått skada eller risk för skada i miljön, så bör myndigheten i anmälan beskriva risken eller skadan i det enskilda fallet. (Vid redovisningen av de olika brotten enligt MB anges i följande avsnitt kortfattat vilka de objektiva rekvisiten är.)

**De subjektiva rekvisiten, dvs. om en överträdelse skett med uppsåt eller av oaktsamhet, ska tillsynsmyndigheten inte bedöma inför åtalsanmälan.** Däremot bör av myndighetens redovisning framgå de omständigheter som myndigheten känner till och som kan ha betydelse för åklagarens bedömning i den frågan. Även frågor som har betydelse för åklagarens bedömning av huruvida det är ett ringa brott eller inte bör redovisas. 

Till anmälan bör fogas kopior av alla relevanta handlingar såsom tillståndsbeslut, beslut om områdesskydd, förelägganden, analysresultat, skriftväxling med företaget, fotografier, videofilmer eller annan bevisning. Hänvisning bör göras till de lagbestämmelser som enligt tillsynsmyndigheten är tillämpliga.

Om tillsynsmyndigheten misstänker att en överträdelse kan utgöra brott mot olika bestämmelser i MB eller i annan lagstiftning bör detta anges i åtalsanmälan. Tillsynsmyndigheten har i och för sig ingen skyldighet att ange vilken straffbestämmelse som bör tillämpas, men inte minst inom kemikalieområdet kan det vara svårt för den som inte är särskilt insatt i området att leta sig fram till vad som är straffbart. Särskilt när det gäller överträdelse av en myndighetsföreskrift är det lämpligt att bifoga kopia av föreskriften. På samma sätt kan det finnas anledning att, särskilt om det för en verksamhet finns flera olika tillståndsbeslut, visa på relevanta delar i besluten.

Finns det förutsättningar för förverkande bör tillsynsmyndigheten uppmärksamma åklagaren på detta.

I anmälan är det viktigt att tillsynsmyndigheten upplyser om att den påfört miljöstraffavgift för överträdelsen samt om myndigheten på annat sätt, t.ex. genom föreläggande om rättelse, har reagerat mot överträdelsen.

Det kan vara bra att tillsynsmyndigheten i förväg tar kontakt med åklagar- eller polismyndigheten för att komma överens om vilket material som ska följa med en anmälan. En sådan kontakt kan även gå ut på att diskutera huruvida en händelse över huvud taget är att se som en straffbar överträdelse. Skulle tillsynsmyndigheten välja att inte anmäla till åtal är det viktigt att detta dokumenteras skriftligen med uppgift om vilka ställningstaganden myndigheten gjort som motivering för att inte anmäla till åtal.

#### **Checklista för åtalsanmälan**

1. Skrivelse med kort beskrivning av vad som hänt, relevanta tidpunkter, i förekommande fall vilka personer på företaget myndigheten haft kontakt med, konstaterade skador eller risker för skador etc.
2. Namn på verksamhetsutövaren
3. Ange relevanta författningar, om brott mot myndighetsföreskrift, bifoga föreskriften
4. Ange om tillsynsmyndigheten påfört miljöstraffavgift eller meddelat föreläggande eller förbud etc.
5. Kan förverkande vara aktuellt?
6. Bifoga kopia av relevanta tillståndsbeslut, beslut om områdeskydd, program för egenkontrollen, redovisade kontroll- och årsrapporter, tidigare tillsynsbeslut för att uppnå rättelse – markera relevanta delar
7. Bifoga utredningspromemoria jämte minnesanteckningar, t. ex. från besök på platsen
8. Bifoga bevismaterial, analysrapporter, fotografier eller annan bevisning

#### **3.5.3 Förundersökningen och vad som händer därefter**

Vid förundersökningen bereds målet inför att åklagaren eventuellt väcker åtal genom stämning hos tingsrätten. Förundersökningen går ut på att se om det har begåtts ett brott, vem eller vilka som skäligen kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal. Förundersökningen kan antingen inledas av polismyndighet eller av åklagaren. Huvudregeln är att i de fall det finns någon misstänkt, så inleder eller tar åklagaren över ledningen för förundersökningen. Under förundersökningen biträds åklagaren av polismyndigheten som håller förhör etc. Bestämmelser om förundersökningen finns i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948).

### 3.5.4 Åklagarens tvångsmedel

Under förundersökningen har åklagaren tillgång till ett antal tvångsmedel. Av rättssäkerhetsskäl är dock möjligheten att använda dessa tvångsmedel noga reglerad.

- **Förhör:** Rätt att förhöra och hämta personer till förhör
- **Husrannsakan:** Hos den som är skäligen misstänkt (för brott ”vara fängelse kan följa”) får eftersökas föremål som är underkastade beslag eller ”eljest till utrönande av omständighet som kan äga betydelse för utredningen om brottet”, t.ex. teknisk undersökning av en brottsplats. Husrannsakan kan ske i hus, rum (t.ex. hytter eller rum på fartyg) och i slutet förvaringsställe (t.ex. bil, väska, kassaskåp eller kassafack i en bank). Hos annan än den misstänkte är möjligheterna till husrannsakan mer inskränkta. Husrannsakan kan även ske för att söka efter en misstänkt.
- **Beslag:** Beslag får ske av föremål som kan antas
  - ha betydelse för utredningen av brott (bevisvärde)
  - ”vara genom brott någon avhänt” (t.ex. stöldgoods), eller
  - på grund av brott förverkat (Förverkande beslutas av domstolen med tillämpning av bestämmelserna i brottsbalken, se avsnitt 3.6.9 angående den särskilda förverkanderegeln i MB)
 Beslut om beslag fattas av undersökningsledaren, av polis vid fara i dröjsmål<sup>46</sup> eller av envar i samband med s.k. envarsgripande, dvs. envar har rätt att, på bar gärning eller flyende fot, gripa den som har begått ett brott som har fängelse i straffskala.
- **Kvarstad/förvar:** Kvarstad används inte i utredningssyfte utan för att säkra ekonomiska tillgångar så att domen kan verkställas böter eller värde av förverkad egendom. Rätten beslutar men i avvaktan på detta får åklagare, eller vid fara i dröjsmål, polis ta egendom i förvar.
- **Frihetsberövande:** Olika former av frihetsberövande kan komma i fråga; hämta någon till förhör, gripa någon (polisman beslutar, se även föregående punkt om envarsgripande), anhålla (åklagaren beslutar), häkta någon eller besluta om övervakning eller reseförbud (rätten beslutar).
- **Avspärrning:** För att säkerställa utredning kan undersökningsledare, åklagare, eller vid fara i dröjsmål, polisman besluta om att spärra av visst område och förbjuda att föremål flyttas eller annan sådan åtgärd.

<sup>46</sup> Termen innebär ungefär att polisen självständigt får fatta vissa beslut om ett dröjsmål riskerar att äventyra exempelvis ett beslag eller ett beslut om kvarstad.

#### 3.5.5 Den misstänktes ställning

Under förundersökningen ska den som är ”skäligen” misstänkt formellt underrättas om detta och ska även underrättas om sin rätt till försvarare. Den misstänkte har rätt att med vissa begränsningar ta del av det som kommer fram vid förundersökningen och begära komplettering av utredningen.

#### 3.5.6 Tillsynsmyndighetens roll

Tillsynsmyndigheten har en passiv roll under förundersökningen men kan anlitas bl.a. för vittnesförhör, som sakkunniga för att förklara miljömässiga frågor eller ta fram relevanta dokument. Tillsynsmyndigheten får endast använda sina tillsynsinstrument (rätt till tillträde, begära in uppgifter från den enskilde etc.) för sin egen tillsyn och inte för att delta aktivt i förundersökningen och kanske kringgå rättegångsbalkens restriktioner.

#### 3.5.7 Förundersökningen avslutas, överprövning

Förundersökningen dokumenteras i ett förundersökningsprotokoll och avslutas med att åklagaren beslutar om åtal ska väckas eller inte. Beslutar åklagaren att lägga ner förundersökningen eller, på ett senare stadium, att inte väcka åtal görs det vanligen med motivering ”Brott ej styrkt” eller ”Gärningen ej brott”.

Ett beslut av åklagare om att lägga ner en förundersökning eller att inte väcka åtal kan överprövas hos högre åklagare, slutligen hos Riksåklagaren. Detta är en följd av den tillsynsskyldighet som finns i 7 kap. rättegångsbalken. Såväl en enskild som berörs av beslutet som en tillsynsmyndighet kan begära överprövning av ett nedläggningsbeslut. Den misstänkte kan å andra sidan begära överprövning av ett beslut om att väcka åtal. Begäran om överprövning sker relativt formlöst med exempelvis en skrivelse där myndigheten åberopar de omständigheter den anser bör föranleda att åtalsfrågan drivs vidare.

#### 3.5.8 Åtal väcks, straffprocessen

Åtal väcks genom att åklagaren lämnar in en stämningsansökan till tingsrätten. Det som processen rör är att åklagaren för rätten ska bevisa de omständigheter som åberopats till stöd för påståendet om att den tilltalade begått ett brott som finns i den gärningsbeskrivning som redovisas i stämningsansökan. I gärningsbeskrivningen anges kortfattat vad åklagaren anser att den misstänkte gjort sig skyldig till, dvs. hur de olika rekvisiten i ett lagrum har överträtts i det enskilda fallet. Rätten får inte gå från det som anges i gärningsbeskrivningen och är den inte nog-

grant formulerad kan det leda till friande dom. Om t.ex. ett brott, kan begås såväl med uppsåt som med oaktsamhet, så kan inte rätten döma för oaktsamhetsbrottet om gärningsbeskrivningen endast tar upp det uppsåtliga brottet. Gärningsbeskrivningen kan justeras under processens gång.

Tillsynsmyndigheten som sådan har ingen självständig roll under detta skede. Det som berör myndigheten är framför allt att någon handläggare kan kallas som vittne vid förhandling. Det är viktigt att förbereda sig t.ex. genom att av åklagaren begära kopia av det egna vittnesförhöret. Processen är muntlig men det finns inget som hindrar att man vid förhandlingen tar med handlingar som stöd för minnet.

Tingsrättens dom kan överklagas till hovrätten (prövningstillstånd krävs i vissa fall) och därifrån till Högsta domstolen (prövningstillstånd krävs). Prövningstillstånd krävs dock inte om Riksåklagaren för talan i Högsta domstolen. Överklagande av tingsrättens dom ska ske inom tre veckor från att domen meddelades och av hovrättens dom inom fyra veckor från att den domen meddelades. Om tillsynsmyndigheten anser att domstolen dömt felaktigt kan den underhand ta kontakt med åklagaren för att förmä denne/a att föra målet vidare till högre instans.

Observera att rätten inte på eget initiativ skickar domen till tillsynsmyndigheten.

## 3.6 Miljöbalkens straffbestämmelser

Straffrättsliga bestämmelser på miljörettens område har hittills funnits både i brottsbalken och i den s.k. specialstraffrätten. Straffbestämmelserna inom MB:s tillämpningsområde samlas nu i 29 kap. i miljöbalken. Brottsbeskrivningarna har i vissa avseenden gjorts tydligare och straffskalorna har i många fall skärpts. För straffbarhet krävs att gärningen begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet.

Observera att det inte ska dömas till ansvar enligt MB om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller om ansvar kan ådömas enligt lagen om varusmuggling.

MB:s brottsrubriceringar är miljöbrott, vållande till miljöstörning, miljöfarlig kemikaliehantering, otillåten miljöverksamhet, försvårande av miljökontroll, bristfällig miljöinformation och nedskräpning.

MB innehåller dessutom en katalog över brott mot olika förbud och föreskrifter. Uppräkningen av straffbara handlingar har skett med utgångspunkt i att kriminaliseringen ska vara densamma som tidigare.



Exempel på sådana överträdelser är överträdelse av förbud att föra upp ny byggnad inom strandskyddsområde, föreskrift om förbud till skydd för en växtart eller skyldighet att underhålla vattenanläggning.

I det följande kommenteras närmare några av MB:s brott.

#### **3.6.1 Miljöbrott vållande till miljöstörning 29 kap. 1 och 2 §§**

Paragraferna har flyttats över från 13 kap. 8 a § respektive 9 § andra stycket brottsbalken. (I MB:s förarbeten<sup>47</sup> hänvisas i sin tur till andra förarbeten<sup>48</sup>).

Som tidigare nämnts, (se avsnitt 3.5.1 ang. åtalansmälan), ska tillsynsmyndigheterna endast beakta de s.k. objektiva rekvisiten i straffbestämmelserna, t.ex. huruvida det skett förorening som inneburit risk för människors hälsa eller för miljön. Myndigheten ska inte göra någon bedömning vad gäller de subjektiva rekvisiten, dvs. huruvida överträdelserna skett uppsåtligt, av oaktsamhet eller genom olyckshändelse. I MB prop., sid. 304 förklaras några rekvisit:

”Förorening” under punkterna 1 och 2 avser inte endast fall då en förorening isolerat medför miljökadliga effekter utan även om sådan skada uppstår på grund av kumulation med tidigare föroreningar.

”Kan medföra” under punkterna 1 och 2 innebär att det inte behöver vara fråga om en konstaterad miljökadlig effekt i det enskilda fallet för att en gärning ska vara straffbar. Det är tillräckligt att det typiskt sett föreligger en praktiskt beaktansvärd risk för skada.

Med ”buller” under punkten 3 menas att det är fråga om en störning som medför menlig påverkan eller risk för menlig påverkan, inte störande buller som är av tillfällig natur, t.ex. möten i samband med valkampanjer.

Med ”strålning”, under punkten 3 avses såväl joniserande strålning som ljusstrålning från t.ex. reklamanordningar.

Allmänt vedertagna förfaranden är undantagna från straff för miljöbrott, man får t.ex. köra bil trots att detta kan innebära hälsorisker för människor. Vad gäller straffrihetsgrunden ”försvarligt” bör exempelvis beprövade metoder inom jordbruket inte alltid omfattas av straffbarheten även om de inte är allmänt vedertagna.

Att en myndighet tillåtit förfarandet kan innebära såväl att någon fått tillstånd till verksamheten, fått dispens för den som att någon gjort anmälan om en verksamhet och myndigheten inte haft någon erinran mot den.

---

<sup>47</sup> Prop 1997/98:45 del 2 s. 304.

<sup>48</sup> Prop 1980/81:108, JuU 1980/81:37 samt prop. 1987/88:85 och JoU 1987/88:23.

### 3.6.2 Miljöfarlig kemikaliehantering – 29 kap. 3 §

För att kunna dömas för detta brott krävs inte att en myndighet har utfärdat en särskild föreskrift som gäller den aktuella produkten. Man kan alltså dömas för brott genom att t.ex. inte iaktta produktvalsregeln i de allmänna hänsynsreglerna. Avgörande är att det är produktens inneboende egenskaper som ska medföra att försiktighetsmått behövs. Det pekats i förarbetena på att det för straffbarhet räcker med s.k. abstrakt fara, dvs. det behöver inte visas att någon person eller miljön ska ha utsatts för fara i det enskilda fallet<sup>49</sup>.

Det är ingen förutsättning för straffbarhet, att tillsynsmyndigheten tidigare påpekat det felaktiga i vissa förfaranden etc. Anmälan till polis/åklagare ska ske ändå.

### 3.6.3 Otillåten miljöverksamhet – 29 kap. 4 §

I paragrafen straffsanktioneras olika former av brott mot tillstånds- eller anmälningsplikt. Exempel på överträdelse är när någon påbörjar arbeten som rör tillståndspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap. MB, eller utan att regeringen har meddelat tillstånd eller medgett undantag från kravet på tillstånd påbörjar en anläggning eller vidtar någon annan åtgärd som anges i 17 kap. 1 § MB. Detsamma gäller den som påbörjar eller fortsätter utförandet av en anläggning eller åtgärd sedan regeringen enligt 17 kap. 3 § MB har beslutat att anläggningen eller åtgärden inte får utföras utan tillstånd. Observera att en sökande vid brådskande arbeten under vissa omständigheter kan få deldom eller delbeslut rörande tillåtligheten för sådana arbeten, se 22 kap. 26 § och 19 kap. 5 § 9 MB (jfr igångsättningsmedgivande enligt miljöskyddslagen).

Även samrådsskyldigheten enligt 12 kap. 6 § MB träffas av straffbestämmelsen, dvs. såväl den allmänna samrådsskyldigheten som den särskilt föreskrivna skyldigheten. I förarbetena diskuteras ingående denna fråga. Slutsatsen är att det är ”av stor vikt att mera flagranta fall av brott mot anmälningskyldigheten inte lämnas osanktionerade. Det straffbara området begränsas genom att det ska vara fråga om en väsentlig ändring i naturmiljön. Det är lätt att fullgöra skyldigheten vid tveksamhet genom att göra anmälan”<sup>50</sup>.

I 29 kap. 4 § andra stycket föreskrivs om brott mot villkor, bl.a. i tillståndsbeslut, t.ex. att någon släpper ut mer än vad som föreskrivits i ett villkor.

Vid en anmälan till åtal är det viktigt att foga relevanta tillståndsbe-

<sup>49</sup> Prop.1997/98:45 del 2 s. 305.

<sup>50</sup> Prop.1997/98:45 del 2 s. 307.

slut eller domar till anmälan. Observera att det kan finnas flera tillståndsbeslut eller andra beslut som samverkar. Som tidigare nämnts kan det finnas anledning att tillsynsmyndigheten i anmälan pekar ut de delar av besluten som har relevans för att bedöma huruvida det skett någon överträdelse.

De överträdelser som avses här kan många gånger även föranleda beslut om miljöstraffavgift.

#### **3.6.4 Försvårande av miljökontroll – 29 kap. 5 §**

Denna paragraf är inriktad på brott där en tillståndsmyndighets prövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet försvåras av uppgiftslämnandet eller underlåtenheten att lämna uppgifter.

Skyldigheten att lämna uppgift ska bygga på bestämmelser i MB eller på en föreskrift som har meddelats med stöd av balken. Med oriktig uppgift kan även avses en ofullständig uppgift. Såväl muntliga som skriftliga uppgifter innefattas.

I MB:s förarbeten<sup>51</sup> pekas på att en förutsättning för att en uppgift ska behöva lämnas ofta är att den begärs av en tillstånds- eller tillsynsmyndighet. Men myndighetens begäran måste ha stöd i balken eller en föreskrift för att straffansvar ska kunna inträda. Har tillsynsmyndigheten förelagt vid vite för att få ut en viss uppgift kan dock inte dömas till straff enligt 29 kap. 11 § tredje stycket MB.

Exempel på när man kan dömas för detta brott, är om man upptäcker en förorening när man gräver på en fastighet och då inte underrättar tillsynsmyndigheten enligt bestämmelserna i 10 kap. 9 § MB. Andra exempel är att någon som enligt 26 kap. 21 § har förelagts att komma in med upplysningar men kommer in med oriktiga uppgifter eller underlåter att komma in med miljörapport enligt 26 kap. 20 § eller sänder en rapport med felaktiga eller ofullständiga uppgifter:

**U R A R** Till 26 kap 21 § MB

I 29 kap. 5 § MB finns bestämmelser om straff för den som inte lämnar in en uppgift eller lämnar oriktiga uppgifter och därigenom försvårar myndighetens tillsyn.

Ytterligare exempel är att någon åsidosätter skyldighet enligt 26 kap. 25 § MB att vid anfordran visa upp beslut för en naturvårdsvakt eller polis, lämnar en oriktig uppgift i en miljökonsekvensbeskrivning, eller om

någon inte uppfyller kraven enligt 6 § andra stycket egenkontrollförordningen att underrätta tillsynsmyndigheten om haveri.

Om man lämnar felaktiga uppgifter i samband med en tillståndsprövning, kan även själva grunden för tillståndet förändras och tillståndet återkallas eller villkoren omprövas enligt reglerna i 24 kap. MB.

För vissa överträdelse finns också bestämmelser om att miljöanktionsavgift kan tas ut.

### 3.6.5 Bristfällig miljöinformation – 29 kap. 6 §

Medan 5 § är inriktad på brott mot uppgiftsskyldighet där en tillståndsmyndighets prövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet försvåras, är i 6 § föreskrivet straff för brott mot en mer allmän informationsskyldighet.

Det är en förutsättning för straffansvar att uppgiften lämnas antingen i en skriftlig handling eller i en märkning. Om man muntligen lämnat oriktiga uppgifter, kan man inte straffas för bristfällig miljöinformation. Vidare krävs att den bristfälliga informationen är ägnad att försvåra bedömningen av faran för att människors hälsa eller miljö ska skadas. Enligt MB:s förarbeten<sup>52</sup> krävs det dock inte att någon faktiskt blivit vilseledd.

Exempel på straffbar handling är att någon i märkning enligt bestämmelserna rörande kemikalier i 14 kap. 8 § lämnat oriktig uppgift.

För vissa överträdelse finns bestämmelser om miljöanktionsavgifter.

### 3.6.6 Övriga straffbestämmelser

Övriga straffbestämmelser motsvarar i stora drag de som gällde före MB:s inträde och kommenteras inte närmare här.

### 3.6.7 Ringa fall

En tillsynsmyndighet ska, som tidigare nämnts, inte själv göra någon bedömning i denna fråga. Denna bedömning ankommer i första hand på åklagare och domstol.

Även Riksåklagaren har den 9 juli 1998 i allmänna råd och riktlinjer för handläggning av brott mot miljölagstiftningen uttalat bl.a. följande ”Härtill kommer att tillsynsmyndigheterna inte ska, såsom uppenbarligen i viss utsträckning är fallet, underlåta att anmäla miljöbrott till polis och åklagare även om man bedömer att förutsättningarna för lagföring brister, t.ex. till följd av att gärningen framstår som ringa. Den bedömningen bör göras av åklagare.”

<sup>52</sup>Prop. 1997/98:45 del 2 s. 308.

Observera att om en överträdelse av miljöbalkens bestämmelser finns upptagen i förteckningen i FMSA ska miljöstraffsavgift utgå oavsett om gärningen är att anse som ringa eller ej.

#### 3.6.8 Preskriptionstid

Preskriptionstiden för brott mot MB:s bestämmelser är i de flesta fall fem år, i några fall två år. Bestämmelser om preskriptionstider finns i 35 kap. 1 § brottsbalken och följer de straffsatser som har bestämts för de olika brotten.

#### 3.6.9 Förverkande – 29 kap. 12 §

Förverkande kan ske dels av värdet och utbyte av brott (vinst), dels olika slag av egendom som varit föremål för brott, dels fortskaffningsmedel och andra hjälpmedel som använts eller medförts vid brott. Exempel på sådana andra hjälpmedel är värmelådor för transport av levande ägg och fågelungar samt frysboxar för förvaring av döda djur.

Talan om förverkande förs av åklagare inför allmän domstol. Tillsynsmyndigheten bör uppmärksamma åklagaren på om den anser att det finns förutsättningar för förverkande.

## 3.7 Miljöstraffsavgift

Miljöstraffsavgifter ska betalas av näringsidkare som i näringsverksamhet har åsidosatt föreskrifter eller tillstånd och villkor som har meddelats med stöd av balken. Avgiften bygger på ett s.k. strikt ansvar. Avgiftsskyldigheten beror alltså inte på huruvida överträdelsen har skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Hänsyn ska inte tas till hur allvarlig överträdelsen varit i det enskilda fallet. Det räcker med att objektivt konstatera att en överträdelse har inträffat och att det i det enskilda fallet inte är uppenbart orimligt att påföra avgift. Någon utredning om vilken person i en organisation som gjort sig skyldig till överträdelsen behöver inte göras.

Regeringen har i FMSA närmare angett för vilka överträdelser som miljöstraffsavgift ska betalas och med vilka belopp. Avgiften kan uppgå till lägst 5 000 kr och högst 1 miljon kr. Tillsynsmyndigheten ska som ett led i sin tillsyn pröva frågor om påförande av miljöstraffsavgift. Avgiften ska betalas även om beslutet överklagas. Om miljödomstol upphäver tillsynsmyndighetens beslut så återbetalas miljöstraffsavgiften med ränta. Avgiften tillfaller staten och får alltså inte behållas av tillsynsmyndigheten.

Naturvårdsverket har utfärdat föreskrifter om betalning av miljö-sanktionsavgifter (SNFS 1998:8). Se även allmänna råd NFS 2000:10 och handbok 2001:1 om miljöskattavgifter.

# 4. Övrigt\*

## 4.1 Miljöbalken och annan författning

Vid sidan av MB finns annan lagstiftning som gäller för de verksamheter som omfattas av balken och som rör balkens tillämpningsområde. Huvudregeln är att bestämmelserna i MB och annan lagstiftning gäller parallellt. En verksamhet som är förenlig med bestämmelserna i en annan lag kan ändå vara förbjuden eller på annat sätt reglerad enligt MB om inte undantag för MB:s regler uttryckligen gjorts i någon av författningarna.

Vissa begränsningar finns för MB:s tillämpningsområde. Dessa finns inskrivna direkt av balkens första kapitel. Om flera författningar reglerar samma område gäller de parallellt, såvida bestämmelserna inte är motstridiga. I sådant fall tolkas bestämmelserna efter allmänna lagvalsregler. Det innebär bl.a. att en författning med högre dignitet gäller före en med lägre (t.ex. är MB överordnad de bestämmelser som finns i balkens förordningar eller myndigheternas föreskrifter till dessa). Vidare går speciallag före allmän lag och nyare lag går före äldre. I den mån en fråga är reglerad i särskilda avseenden i annan lag kan föreskrivas att dessa bestämmelser ska gälla i stället för MB:s regler. Tillsynsmyndigheten kan alltså inte ingripa med stöd av balkens regler i sådana fall. När balkens regler gäller parallellt – huvudregeln – med annan lag för en verksamhet kan tillsynsmyndigheten naturligtvis ingripa med stöd av balkens regler.

## 4.2 EG-reglerna och miljöbalken

Inom EU finns mer än 200 rättsakter som rör miljön. Dessa rättsakter kan delas in i förordningar, direktiv och beslut. EU:s miljö rätt innehåller

\* Vad som här sägs om verksamhetsutövare gäller även den som vidtar åtgärder.

dels generella regler såsom regler om miljömärkning, miljökonsekvensbeskrivningar och om allmänhetens tillgång till miljöinformation, dels regler för särskilda sakområden.

EG-förordningar är direkt gällande och ska/får inte införlivas i nationell rätt. Förordningarna måste dock ofta kompletteras med nationella regler, bl.a. för att peka ut ansvariga nationella myndigheter (s.k. behöriga myndigheter). EG-förordningar som rör något inom MB:s tillämpningsområde gäller före balkens bestämmelser, se hänvisning i 1 kap. 6 § MB.

Direktiv ska omsättas till nationell lagstiftning och alltså bli nationell författningstext. Vissa direktiv är i vissa avseenden så preciserade att de anses ha ”direkt effekt”, dvs. kan åberopas av enskilda som en rättighet gentemot det allmänna.

Som komplettering till vissa direktiv finns olika rådsbeslut, som är bindande mot dem till vilka besluten riktas. Som många gånger är fallet, finns beslut som rör särskilda frågor i direktiv och besluten riktar sig ofta till samtliga medlemsstater.

## 4.3 Omprövning/överklagande

Ett beslut t.ex. om föreläggande ska omprövas om beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller annan anledning, se 27 § förvaltningslagen (1986:223). Denna regel gäller endast för beslut i första instans och får endast tillämpas ”om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.”

Även om den enskilde innan beslutet om föreläggande fått tillfälle att yttra sig, kan det i samband med ett överklagande komma fram sådana omständigheter som gör att tillsynsbeslutet framstår som uppenbart oriktigt, t.ex. att ett föreläggande riktats mot fel person. I sådana fall är myndigheten skyldig att ompröva beslutet. Observera att denna möjlighet aldrig står till buds vid s.k. grannbesvär – omprövningen blir då till nackdel för annan enskild part.

En sakägare kan ha invändningar även mot sådana ställningstaganden som innebär att myndigheten inte vidtar någon tillsynsåtgärd. Det är i sådana fall lämpligt att myndigheten fattar ett beslut om detta, som den enskilde sedan kan överklaga.

### 4.3.1 Överklagande

Alla tillsynsbeslut som har meddelats med stöd av bestämmelser i MB och som går att överklaga, får överklagas av

- sakägare, dvs. den som domen eller beslutet angår (den beslutet rik-



tar sig till och den som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom det som beslutet avser), om beslutet går honom eller henne emot, och

- den myndighet, kommunala nämnd eller annan enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller dess förordningar. Vilka myndigheter, kommunala nämnder eller andra som får överklaga olika typer av beslut varierar beroende på vilken typ av verksamhet eller åtgärd som berörs av beslutet. För att i varje enskild typ av ärenden ta reda på vilka som, utöver de som alltid får överklaga ett beslut måste man söka på aktuellt ställe i MB, eller i de förordningar som meddelats med stöd av MB

Observera att ideella naturskydds- eller miljöskyddsföreningar som har rätt att klaga på beslut om tillstånd, inte har rätt att överklaga tillsynsbeslut.

### 4.3.2 Instansordningen

Med undantag för beslut om miljöstraffavgift prövar länsstyrelsen samtliga överklagade kommunala beslut i tillsynsfrågor. Beslut om miljöstraffavgift överklagas alltid direkt till miljödomstol, se 30 kap. 7 § MB.

Miljödomstolen prövar överklagade beslut av statliga myndigheter t.ex. länsstyrelsebeslut (även länsstyrelsens beslut i överklagade ärenden från kommunal myndighet). Miljödomstolens domar och beslut överklagas till miljööverdomstolen. Det krävs prövningstillstånd för prövning i miljööverdomstolen. Miljööverdomstolen är slutinstans för ärenden som i första instans handlagts av kommun eller statlig förvaltningsmyndighet, dvs. för samtliga tillsynsärenden.

## 4.4 Processen i miljödomstol

Vid miljödomstolarna ska förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämpas i dit överklagade mål, dvs. samma processregler som tillämpas av förvaltningsdomstolarna, se 20 kap. 3 § MB. Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart (tvåpartsprocess) se 7a § förvaltningsprocesslagen. Genom att det är s.k. tvåpartsprocess ligger ett stort ansvar på parterna. Parterna ska föra processen och komma in med den utredning som de anser behövlig. Domstolen värderar utredningen och ser om den håller. Det är mot denna bakgrund viktigt att bemöta alla påståenden som myndigheten anser felaktiga, även sådana som framstår

som mer eller mindre ogrundade, i annat fall riskeras att påståendena läggs till grund för domen.

Genom att det är tvåpartsprocess, har tillsynsmyndigheten rätt att överklaga en dom som går emot myndighetens beslut.

Naturvårdsverket har gett ut AR (NFS 2000:10) och handbok (2001:1) om miljöstraffsavgifter.

#### 4.4.1 Utdömande av vite

Om ett vitesföreläggande inte följts, kan tillsynsmyndigheten begära att vitet döms ut så att föreläggandets adressat tvingas att betala det vitesbelopp som har bestämts. För att systemet ska vara effektivt och tillsynsmyndigheten framstå som trovärdig bör myndigheten bevaka att föreläggande eller förbud följs:

Myndigheten bör ansöka om utdömande snarast efter att t.ex. tidsfrist för att vidta åtgärder löpt ut. Tillsynsmyndigheten kan då samtidigt förelägga med ett nytt och högre vite.

Frågor om utdömande av vite prövas av miljödomstolen, 20 kap. 2 § första stycket MB. Det är den myndighet som ursprungligen meddelat vitesföreläggandet som ansöker om utdömande. Detta innebär att om ett föreläggande har överklagats är det den myndighet som beslutat i första instans som, när ärendet slutligen prövats och vunnit laga kraft, kan ta initiativ till att vitesbeloppet döms ut. Vid ansökan får myndigheten erlægga en s.k. ansökningsavgift (f.n. 450 kr).

När miljödomstolen prövar frågor om utdömande ska målet handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken om åtal för brott för vilket svårare straff än böter inte är föreskrivet, se 20 kap. 3 § andra stycket MB. Miljödomstolens uppgift är att pröva lagligheten av föreläggandet. I tidigare praxis förekom det dock att domstolen, t.ex. efter en invändning från verksamhetsutövaren, prövade frågan i sak, trots att det tidigare funnits möjlighet att överklaga föreläggandet. Det återstår att se vilken praxis miljödomstolarna kommer att utbilda.

Tillsynsmyndighetens handläggare får i detta sammanhang en roll som i princip liknar den som en åklagare har. En miljöhandläggare som uppträder i denna roll bör vara införstådd med de svårigheter detta kan föra med sig.

Eftersom processen i miljödomstolen har karaktär av brottmål kommer rätten att lägga bevisbördan på den som begärt att vitet ska dömas ut, dvs. på tillsynsmyndigheten och dess handläggare. Därtill kommer att utövaren eller företagaren ofta biträds av ett juridiskt ombud.

Att på detta sätt åläggas bevisbördan för allt som kan förekomma i ett

utdömandemål, innebär att det är mycket viktigt för tillsynsmyndigheten att alla fakta i ärendet är väl dokumenterade, bl.a. bevis att adressaten delgivits beslutet. Ett ärende om utdömande kan bli aktuellt lång tid efter själva föreläggandet. Det kan vara svårt att komma ihåg vad som egentligen hände den gången och vem som sagt vad. Dessutom kanske den som en gång var handläggare av ärendet har slutat hos myndigheten.

Ett särskilt problem är, att den till vilken föreläggandet riktats kan framföra invändningar mot föreläggandet, som tidigare inte framförts i ärendet och som flera år senare kan vara svårt att motsäga eller omöjligt att ha en uppfattning om överhuvudtaget. Invändningarna kan också gälla sakfrågan även om den prövats i högre instans. Allt ifrån att adressaten inte blev korrekt delgiven en gång i tiden till att myndighetens krav var obefogade eller att handläggaren var okunnig. För att inte i onödan förlora ett mål om utdömande av vite måste miljöhandläggarna därför vara mycket noga med att dokumentera alla relevanta fakta i ärendet.

Den part som förlorar målet får betala rättegångskostnaderna.

### **Checklista för ansökan om utdömande**

I ansökan bör anges

- namn på den betalningsskyldige
- det belopp som yrkas utdömt
- vilket föreläggande som åberopas
- grund för yrkande, på vilket sätt föreläggandet överträtts
- vilken bevisning som åberopas

Till ansökan bör fogas kopia av föreläggandet, delgivningsbevis, övrig bevisning som åberopas, t.ex. fotografier.

## **4.5 Tillsynsmyndigheter och andra organ**

### **4.5.1 Den kommunala nämnden**

Kommunernas tillsyn enligt MB utövas av den eller de nämnder som fullmäktige beslutar. Tillsynen kan således bedrivas av mer än en nämnd i en kommun.

**Till 11 § TiF**

Länsstyrelsen bör kontrollera om kommunen valt en sådan organisation av såväl nämnd som förvaltning att tillsynen kan bedrivas objektivt, neutralt och korrekt, och så att jävs- och beroendesituationer går att undvika.

Tillsynen bör vara organisatoriskt fristående från kommunens driftverksamhet.

Eftersom kommunen i många fall är verksamhetsutövare i MB:s mening, där den kommunala nämnden samtidigt har tillsynsansvaret är det viktigt att organisera tillsynen så att myndighetens integritet inte kan ifrågasättas. Denna fråga uppmärksammades redan i propositionen till ny kommunallag 1991<sup>53</sup>:

”Vi vill starkt betona att en ökad organisatorisk frihet inte innebär att nationella mål eller statliga regler som avser att garantera allmänna intressen av rikspolitisk natur överges. De rikspolitiska kraven eller kraven på professionellt inflytande rubbas alltså inte bara genom att nämndstrukturen förändras. Oavsett vilken nämndstruktur som en kommun eller ett landsting väljer skall de sköta de uppgifter som staten ålagt den genom särskild lagstiftning. Uppgifterna måste bli utförda i enlighet med de beslut som riksdagen har fattat.

Trots detta understryker vi vikten av att kommunerna när de väljer organisationsform för den specialreglerade verksamheten särskilt beaktar att myndighetsutövningen ställer särskilda krav i fråga om kompetens och integritet. Ett slopande av en särskild byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd får inte leda till att kompetensen inom respektive område försämras. Det är de politiska organen i kommunerna som har ansvaret för att detta inte sker. För att stärka kompetensen inom de specialreglerade områdena har kommunerna, oavsett nämndstrukturen, möjlighet att se till att de olika funktionerna hålls klart åtskilda på tjänstemannanivå”

#### 4.5.2 Delegation

Delegation kan vara ett sätt att stärka möjligheterna att genomdriva en kommunal myndighets beslut och därmed öka effektiviteten i tillsynen:

<sup>53</sup> Prop. 1990/91:117 sid. 41.

Rätten att meddela beslut om föreläggande utan vite kan med fördel delegeras från den kommunala nämnden till en eller flera anställda inom kommunen. Delegationsbeslut om föreläggande med vite eller åtgärder på den försumliges bekostnad bör kunna förekomma vid beslut av rutinkaraktär, och där vitesbelopp eller kostnader är relativt låga. Om nämnden antagit policy, riktlinjer eller tidigare avgjort liknande fall bör sådana beslut kunna delegeras<sup>54</sup>. En faktor som bör beaktas vid delegation av verkställande av åtgärd på den försumliges bekostnad är att tillsynsmyndigheten kan bli tvungen att förskotta medel för sådana åtgärder. Se 30§ FMH.

**AR** Till 26 kap. 18 § MB  
 Krav på samråd med Naturvårdsverket framgår av 29 § FMH.

Tillsynen enligt MB bör bedrivas så effektivt som möjligt. Något förbud mot delegation i enlighet med vad som fanns i 5 § andra stycket hälso- skyddslagen finns inte i MB. I propositionen framhålls tvärtom möjligheten att delegera sådana beslut som ett exempel på regler som gör det möjligt att effektivisera tillsynen. Därför är det lämpligt att denna möjlighet utnyttjas i den mån det gynnar tillsynsarbetet. Delegation får naturligtvis dock aldrig ske i strid mot bestämmelserna i 34 § kommunallagen, där det anges vissa typer av ärenden där beslutanderätten inte får delegeras. Bland annat nämns ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Generellt kan sägas att föreläggande med vite och beslut om verkställande av en åtgärd på den försumliges bekostnad innebär relativt stora ingripanden mot den enskilde. En lämplig grundregel är därför att myndigheten inte delegerar denna typ av beslut. Delegation bör dock kunna förekomma i vissa fall. Man kan exempelvis tänka sig ett projekt inom ett område med bristfälliga enskilda VA-anläggningar där många beslut av samma typ behöver fattas. Den kommunala nämnden kan då fatta beslut i principfrågan och sedan delegera rätten att fatta de enskilda besluten om vitesföreläggande inom det aktuella området till en enskild tjänsteman. En annan möjlighet kan vara att delegera rätten att meddela vitesförelägganden eller verkställande av åtgärd på den försumliges bekostnad, begränsade till ett visst belopp.

Om rätten att meddela beslut om föreläggande med vite och beslut om verkställande av en åtgärd på den försumliges bekostnad delegerats

till en anställd inom kommunen måste en bedömning huruvida delegationen står i strid med bestämmelsen i kommunallagens 34 § ändå alltid ske i det enskilda fallet.

Se även Svenska Kommunförbundets cirkulär 1999:16, ”Nämndreglementen och delegationsordningar enligt MB m.m. – underlag för lokala bedömningar”.

#### 4.5.3 Statliga tillsynsmyndigheter inom Naturvårdsverkets område

**Länsstyrelsen** svarar för den operativa tillsynen enligt vad som framgår av TiF:s bilaga, för det fall tillsynen inte överlåtits till kommun. Läs vidare om överlåtelse under 4.5.5. Länsstyrelsen ansvarar också för den regionala tillsynsvägledningen.

**Generalläkaren** ansvarar för tillsynen över miljöskyddet, hälso- och sjukvården samt djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet m.m. inom Försvarmakten. Detta framgår av 32 § förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarmakten. I denna funktion får Generalläkaren meddela interna föreskrifter för myndigheten för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området. Av samma paragraf framgår också att när Generalläkaren utövar sin tillsynsfunktion, är Generalläkaren inte underställd Överbefälhavaren.

Generalläkaren har expertstöd från sin tillsynssektion med handläggare placerade såväl centralt vid Försvarmaktens Högkvarter i Stockholm som regionalt i tre av landets fyra militärdistrikt (en handläggare ansvarar för två distrikt).

**Sjöfartsverket** har det operativa tillsynsansvaret för anläggningar och anordningar i fartyg vad gäller ämnen som bryter ned ozonskiktet, bl.a. HFC, utom där Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen.

#### 4.5.4 Andra myndigheter – Samordning med

##### Sevesolagstiftningen

Av den s.k. Seveso II-lagen (1999:381) framgår att tillsynen ska samordnas med tillsynen enligt MB. Fördelningen av tillsynsansvaret enligt dessa båda lagar framgår av tabellen i figur 10. Parallellt gäller Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS:1999:5) om förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor, där Arbetsmiljöinspektionen är tillsynsmyndighet, och Lagen om brandfarliga och explosiva varor, där tillsynsansvaret delas mellan Sprängämnesinspektionen, kommunens räddningsnämnd och polisen.

Sakområde för tillsynen		Miljöbalken	Lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
Kategori av verksamheter			
Högre kravnivån	A/B enligt MB	Länsstyrelsen Överlåtelsebart till kommunen	Länsstyrelsen
	C/"U" enligt MB	Kommunen	Länsstyrelsen
Lägre kravnivån	A/B enligt MB	Länsstyrelsen Överlåtelsebart till kommunen	Länsstyrelsen Överlåtelsebart till kommunen
	C/"U" enligt MB	Kommunen	Länsstyrelsen Överlåtelsebart till kommunen

**Figur 10.** Fördelningen av det operativa tillsynsansvaret vad gäller MB och lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Enligt 18 § i "Seveso II-lagen" (1999:381) ska tillsynsmyndigheten utarbeta ett tillsynsprogram för varje verksamhet. Räddningsverket ansvarar för den vidare vägledningen enligt denna lag.

#### 4.5.5 Överlåtelse av tillsynsansvar till kommunerna

Till 26 kap. 3 § MB

Bestämmelser om förutsättningar för överlåtelse finns i 11 § TiF.

Den kommun som vill överta tillsyn bör, innan ansökan sker, samråda med tillsynsmyndigheten om ärendets handläggning, omfattningen på överlåtelsen, innehållet i begäran och formerna för överlåtelsen.

Till 26 kap. 4 § MB

Länsstyrelsen bör återkalla överlåtet tillsynsansvar från en kommun, om kommunen begär det eller om länsstyrelsen bedömer att det finns omständigheter som kan motivera ett återkallande. Sådana omständigheter kan vara bristande resurser eller kompetens hos kommunen, förändringar av verksamheten hos överlåtna tillsynsobjekt eller förändringar av kommunens interna organisation.

Bestämmelser om att driftsansvar och tillsynsansvar skall vara

skilda åt på nämndnivå finns i kommunallagen. Länsstyrelsen bör återkalla överlåten tillsyn om kommunallagens krav inte är uppfyllt. Om ansvaret inte skiljts åt på förvaltningsnivå kan länsstyrelsen återkalla tillsynen om det uppstår brister som tydligt kan härledas till det odelade ansvaret.

Innan länsstyrelsen återkallar tillsynen bör kommunen få möjlighet att avhjälpa de brister som konstaterats. Länsstyrelsen bör då föra en dialog med kommunen och påtala vilka brister man funnit i tillsynens kvalitet, kvantitet eller organisation.

Har regeringen beslutat om överlåtelse av tillsynsansvaret skall frågan om eventuell återkallelse av tillsynen också avgöras av regeringen.

Om länsstyrelsen före MB:s ikraftträdande överlåtit tillsynsansvar till kommunen gäller detta beslut även i fortsättningen. Även sådana verksamheter där tillsynen överlåtit enligt den äldre lagstiftningen kan bli föremål för återtagande av tillsynsansvaret.

I Tillsynsförordningens 4 § finns ytterligare bestämmelser om fördelningen av tillsynsansvaret. I tredje stycket stadgas att regeringen i vissa speciella fall kan besluta om att fördela tillsynsansvaret på annat sätt än vad som framgår av förordningens bilaga. Framställning om detta kan göras av tillsynsmyndigheten eller av länsstyrelsen.

#### Till 4 § TiF

En framställning om ändrad fördelning av tillsynsansvaret i ett enskilt fall bör göras endast om det motiveras av att verksamheten innebär mycket stora risker eller konsekvenser för miljön eller människors hälsa och myndigheten samtidigt bedömer att tillsynen behöver fördelas på annat sätt än vad som framgår av TiF.

Framställan bör innehålla bakgrund och motiv samt ett förslag på tillsynsorganisation i det aktuella fallet. Framställan bör även innehålla yttranden från berörda myndigheter och verksamhetsutövare.

#### Till 10§ TiF

Vid ansökan om övertagande av tillsyn kan verksamheterna delas in och tas över i olika etapper med hänsyn till vilken kompetens och vilka resurser som behövs för utövandet av tillsynen.

Innan överlåtelse av en ny etapp eller av ett nytt tillsynsområde bör utvärdering av erfarenheterna som vunnits ske i samverkan mellan kommun och länsstyrelse.

Länsstyrelsen kan alltså neka överlåtelse av tillsynsansvaret om



**UR AR** den finner att kommunen inte uppfyller de grundläggande kraven. Kommunen har då möjlighet att begära att frågan hänskjuts till regeringen för prövning.

Länsstyrelsen bör överlåta tillsynsansvaret om den finner att kommunen uppfyller de grundläggande kraven. Den tillsynsmyndighet som avslår en begäran ska på kommunens initiativ överlämna ärendet tillsammans med ett eget yttrande till regeringen för prövning.

**UR AR** Till 11 § TiF

Vid prövning av begäran om överlåtelse av tillsynen över verksamheter som är en statlig angelägenhet bör särskilt stor vikt läggas vid den kommunala nämndens resurser och kompetens. Finns det få, men fler än en verksamhet av samma slag inom länet, bör länsstyrelsen även väga in förutsättningarna för att upprätthålla en tillräcklig kompetens på båda tillsynsmyndigheterna.

Vid prövningen bör länsstyrelsen beakta betydelsen av att överlåta sådan verksamhet som kan påverka förhållandet till ett annat land eller påverka samverkan i miljöarbete över landsgränserna.

Se även AR till 26 kap. 3 § MB.

Sådana statliga angelägenheter som kan motivera extra stora krav på resurser och kompetens är exempelvis kärnkraftverk, offshore, sulfat- och sulfitmassefabriker, storflygplatser, primära järn- och stålverk, primära metallsmältverk, DNA-laboratorier och andra anläggningar av riksintresse<sup>55</sup>.

### 4.5.6 Avgifter för myndigheternas arbete

MB:s avgiftsbestämmelser och bemyndiganden syftar till att myndigheternas arbete med tillståndsprövning och tillsyn ska avgiftsfinansieras i en helt annan utsträckning än tidigare.

Om detta har Naturvårdsverket gett ut en Handbok (00:1) med allmänna råd om "Avgifter för prövning och tillsyn". Dessa AR (NFS 2000:8) finns tillgängliga på verkets webbsida, [www.environ.se](http://www.environ.se).

### 4.5.7 Naturvårdsvakter

När det gäller operativ tillsyn med avseende på områden, naturföremål och djur och växtarter som länsstyrelsen eller kommunen (efter överlåtelse) ansvarar för, kan denna utföras av särskilda naturvårdsvakter.

Naturvårdsvakter är personer som fått särskilt uppdrag att bedriva viss operativ tillsyn inom t.ex. ett naturreservat, en nationalpark eller ett fågelskyddsområde. En naturvårdsvakt har särskild utbildning och särskilda befogenheter.

Enligt 26 kap. 23 § MB och 6 § TiF är det Länsstyrelsen som utser naturvårdsvakter. Då en kommunal nämnd har ansvaret för tillsynen inom ett område, får länsstyrelsen utse naturvårdsvakter efter framställan av nämnden.

**UR AR** Till 6 § TiF  
Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter (RPSFS 2000:29) och AR om förordnande och utbildning av naturvårdsvakter.

En naturvårdsvakt får bl.a. avvisa den som vistas inom ett naturvårdsobjekt utan att vara berättigad till det. När det gäller möjligheten att använda våld för att genomföra en avvisning finns bestämmelser i 10 § polislagen (1984:387) som enligt 23 § samma lag blir tillämpliga på naturvårdsvakter. Våld får användas endast i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt samt om den som ska genomföra åtgärden möts av motstånd.

Naturvårdsvakten får göra beslag i utredningssyfte. Någon möjlighet att förverka beslagtagna föremål finns däremot inte.

Gränsen för naturvårdsvakternas tillsynsuppdrag går vid vad som sägs i 26 kap. 23 § MB. Deras tillsyn får avse enbart efterlevnaden av föreskrifter för områden, naturföremål och djur- och växtarter som omfattas av förordnanden enligt 7 och 8 kap., 11 kap. 14 § eller 12 kap. 6 § MB.

## 4.6 Några särskilda miljö- rättsliga frågor

### 4.6.1 Konkurs

När ett företag, t.ex. en verksamhetsutövare, går i konkurs uppstår en helt ny juridisk person. Den nya juridiska personen kallas konkursboet. När begrepp som t.ex. ”konkursbolaget” eller ”AB NN i konkurs” förekommer avses den juridiska person som fanns före konkursen. Den rättsligt korrekta termen för den fysiska eller juridiska person som fanns före konkursen är konkursgäldenären.

Den tingsrätt som beslutar om att företaget ska försättas i konkurs, utser en förvaltare av konkursboet. Förvaltaren har till uppgift att ta till vara borgenärernas rätt samt att vidta åtgärder för att så förmånligt och snabbt som möjligt avveckla boet. Detta innebär bl.a. att förvaltaren

antingen försöker sälja konkursboets tillgångar, för att fordringsägarna ska kunna få betalt, eller att förvaltaren överläter verksamheten till en ny ägare. I vissa fall bedömer förvaltaren det lämpligt att själv driva verksamheten vidare under konkursens gång.

Enligt 7 kap. 16 a § konkurslagen (1987:672) ska konkursförvaltaren anmäla till tillsynsmyndigheten om det finns anledning att anta att konkursgäldenären har lämnat kvar kemiska produkter, biotekniska organismer eller farligt avfall som behöver tas om hand. Anmälan ska också göras vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar. Regeln gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att agera tidigt i dessa fall.

### 4.6.2 Förvaring av farligt avfall m.m.

Att använda mark, byggnad eller anläggning för förvaring av t.ex. farligt avfall kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön. Detta gör att förvaringen av avfallet faller under MB:s tillämpningsområde. Detta innebär enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB en skyldighet att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller för miljön. Denna skyldighet gäller hela tiden som verksamheten pågår. Ansvaret för detta ligger hos den som vid ett visst tillfälle faktiskt utövar verksamheten. När en verksamhetsutövare gått i konkurs, tar konkursboet över förpliktelseerna bl.a. enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB på samma sätt som sker vid en överlåtelse av en verksamhet. Att konkursboet i förvaringsfallet tar över detta ansvar från konkursgäldenären har slagits fast i praxis (NJA 1984 s. 602)

Detta innebär också att om det meddelats tillstånd enligt 9 kap. 6 § MB eller enligt tidigare gällande miljöskyddslag för den aktuella verksamheten, är konkursboet bundet av tillståndet och de villkor som har föreskrivits.

När eventuella undersökningar har utförts, har tillsynsmyndigheten några olika alternativa vägar att gå vidare i ärendet.

Myndigheten kan med stöd av 26 kap. 9 § MB förelägga verksamhetsutövaren, dvs. konkursboet, att vidta de åtgärder som behövs. De åtgärder som kan komma ifråga är sådana som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. När det gäller avfall som förvaras på en viss plats kan det vara fråga om olika tekniska lösningar som t.ex. invallning eller att det placeras på hårdgjord yta eller liknande. Men det kan också handla om att transportera bort avfallet från den plats där det förvaras och se till att det tas om hand på lämpligt sätt. Att förelägga om att vidta någon eller några åtgärder torde vara det normala och mest tillämpliga förfarandet.

Det bör påpekas att ett föreläggande, såväl en begäran om upplysningar som utförande av undersökningar eller krav på åtgärder, ska riktas mot konkursboet. Föreläggandet ska alltså inte riktas till konkursförvaltaren personligen. I övrigt gäller vanliga regler om föreläggande. När det gäller vite bör övervägas om det är meningsfullt att förena föreläggandet med vite. Om konkursboet visar sig sakna tillgångar, skulle det inte vara möjligt att få vite utdömt, observera dock bestämmelserna i 26 kap. 15 § MB om anteckning i inskrivningsregistret.

Många gånger kan det vara lämpligt att driva verksamheten vidare under konkursens gång. Om verksamheten drivs vidare av konkursförvaltaren under en längre tid, bör visserligen kravet på åtgärder kvarstå, men det är dock möjligt och kan vara skäligt att förlänga tidsfristen. Om konkursboets verksamhet överläts till en ny ägare och denne förklarar sig villig att ta över ansvaret för avfallet, bör myndigheten på nytt pröva sitt ställningstagande vad avser kravet på borttransport eller andra åtgärder.

Olika förutsättningar kan föreligga vad gäller konkursboets möjligheter att vidta åtgärder. Saknas tillgångar i boet finns det ingen som kan debiteras för eventuella åtgärder. Innan tillsynsmyndigheten beslutar om åtgärder som inte kan bli utförda eller som myndigheten själv kan komma att stå för, bör den kontakta konkursförvaltaren. Observera den allmänna skyldigheten att samråda med Naturvårdsverket enligt 29 § FMH. Det kan finnas anledning att meddela föreläggande för att få skyldigheten antecknad i inskrivningsregistret enligt 26 kap. 15 § MB och därmed gällande för ny ägare

För verkställighet gäller bestämmelserna i 26 kap. 17 § MB, (se avsnitt 3.1.1). Efter verkställigheten kan kronofogdemyndigheten göra utmätning i konkursboet. Kostnaden för borttransport och bortskaffande av farligt avfall är att anse som en s.k. massafordran som uppkommit i boets verksamhet (som tidigare nämnts anses förvaringen som pågående verksamhet). Det innebär att en sådan fordran ska betalas före fordringar av annat slag.

### 4.6.3 Underrättelse till inskrivningsmyndighet

Ett föreläggande eller förbud kan fås att gälla direkt gentemot en ny ägare av en fastighet, byggnad eller anläggning på fastigheten genom anteckning av föreläggandet eller förbudet i inskrivningsregistret, se 26 kap. 15 §.

### 4.6.4 Begreppet yrkesmässighet

Huruvida en verksamhet är yrkesmässig har betydelse bl. a. för om FVE

gäller eller ej. Det finns ingen rättslig definition av begreppet yrkesmässigt och det finns inte heller någon rättspraxis om innebörden ännu. Vid bedömningen av om en verksamhet eller en åtgärd är yrkesmässigt bedriven eller inte kan nedanstående exempel eller tecken tyda på att den är det. Om verksamhetsutövaren

- är näringsidkare (exempelvis i skatterettsligt hänseende),
- kallar sig företagare,
- uppenbarligen bedriver verksamheten kommersiellt,
- utför tjänster åt någon annan,
- tar betalt,
- gör något som faller under MB inom en i övrigt yrkesmässig verksamhet,
- gör så i större omfattning, med viss omfattning eller periodiskt återkommande,
- har att följa yrkestrafiklagen,
- inte agerar som privatperson.

Det kan räcka med att en verksamhet uppfyller en av punkterna ovan.

Ibland behöver fler än en vara uppfylld för att verksamheten eller åtgärden ska kunna bedömas vara yrkesmässig.

En verksamhet som vid ett tillfälle bedöms inte vara yrkesmässig kan vid ett senare tillfälle bedömas vara det enbart beroende på att en ny omständighet har tillkommit. Det får då till följd att MB:s krav på verksamheten och på egenkontrollen kan förändras över tiden.

## 4.7 Olika former av störningskällor

Resonemangen i det följande har framför allt betydelse för tillsyn enligt 9 kap. MB, dvs. när det gäller tillsyn över miljöfarlig verksamhet och var gränserna går för sådan tillsyn. Frågorna får relevans inte minst för att visa på de gränsdragningssvårigheter som finns beträffande olika myndigheters ansvarsområden. För de olika typerna av störningskällor gäller dock hänsynsreglerna i 2 kap. fullt ut, t.ex. om lokalisering och försiktighetsmått.

Traditionellt har inom miljörätten skilts på det som kallas rörliga och det som kallas fasta störningskällor. Även i MB finns denna åtskillnad. MB:s målsättningsparagraf och allmänna aktsamhetsregler ska tillämpas på all verksamhet och alla åtgärder som riskerar att orsaka olägenhet eller skada för människors hälsa eller miljön om inte åtgärden är av försumbar betydelse. Däremot är bestämmelserna i 9 kap. om miljöfarlig

verksamhet tillämpliga när det gäller störningar vid användning av fast egendom.

**Fasta störningskällor** anses vara sådana som uppstår vid användning av fast egendom. Användningen av den fasta egendomen behöver inte vara varaktig eller pågå under någon längre tid för att lagen ska vara tillämplig. Som exempel på användning av mark kan nämnas att det på ett markområde har anlagts en avfallsdeponi. Risken för utlakning och förorening gör att lagen blir tillämplig. Ett annat exempel är förvaring av olja eller andra kemiska produkter. Cisterner och behållare kan drabbas av läckage med förorening som följd, vare sig de står uppställda inomhus eller utomhus eller är placerade under jord. I det senare exemplet är även 14 kap. MB om kemiska produkter tillämplig, eftersom förvaring av olja eller andra kemiska produkter är hantering enligt MB, se 14 kap. 4 § MB.

**Rörliga störningskällor** är t.ex. fordon, tåg, flygplan eller fartyg. Hälsoskyddslagen men inte miljöskyddslagen omfattade sådana störningskällor. Däremot gällde ML de störningar som härrörde från de fasta anläggningar där dessa rörliga störningskällor förekom, dvs. vägar och andra trafikanläggningar, järnvägar, flygplatser och hamnar. Magnetfält från elledningar är också exempel på fast störningskälla, dvs. elledningen, medan elektriciteten i ledningen är en rörlig källa. Samma är förhållandet enligt 9 kap. MB. Är en rörlig störningskälla kopplad till fast störningskälla kan den tillsynsmyndighet som har ansvar för tillsynen över den fasta källan i vissa frågor även t.ex. kräva försiktighetsmått för den rörliga källan. Exempel på detta är en busshållplats eller en garageplan för ett åkeri. Den som har operativt tillsynsansvar över garageplanen kan i viss utsträckning även kräva försiktighetsmått för transportererna till och från platsen. De myndigheter som har operativt tillsynsansvar för anläggningarna kan därigenom i viss mån gå utöver det geografiskt begränsade området för anläggningen. Var gränserna går för denna möjlighet får läggas fast av rättspraxis. Eftersom det i tillsynsförordningen inte finns någon myndighet som särskilt har pekats ut för rörliga källor, faller det operativa ansvaret (dvs. vad gäller de enskilda trafikanterna) tillbaka på Naturvårdsverket, se 5 och 13 §§ tillsynsförordningen.

Utgångspunkten för tillämpligheten av 9 kap. MB är att de utsläpp eller störningar som förekommer härrör från fasta anläggningar. Genom att det s.k. tillfällighetsrekvisitet som fanns i ML inte har förts över till MB, så är 9 kap. tillämplig även när den störande verksamheten bedrivs genom en flyttbar, s.k. mobil, anläggning.

Exempel på sådana anläggningar är krossverk som ställs upp i sam-

band med vägbyggen eller andra större byggnadsföretag. Vidare förekommer tillfällig uppställning av krossverk i anslutning till berg- eller grustäktsverksamhet. Ett annat exempel är mobila anläggningar för behandling av farligt avfall eller för destruktion eller annan bearbetning av kasserade produkter som innehåller CFC eller halon, t.ex. uttjänta kyl- och frysskåp.

### 4.8 Verksamhetsutövare, markägare och andra

Begreppen verksamhetsutövare eller ”åtgärdsvidtagare” definieras inte generellt i MB men i 10 kap. 2 § (om förorenad mark) anges verksamhetsutövare som ”den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen”. Se även begreppsförteckningen i början av denna handbok.

Vem som äger mark eller anläggningar där verksamhet bedrivs eller åtgärder vidtas, saknar i princip betydelse för frågan om vem som ska anses som utövare. Ett exempel på ett sådant fall är när en s.k. mobil anläggning ställs upp vid ett vägbygge och den som bedriver krossverksamheten förser vägbyggaren med material. Det är då den företagare som använder krossen som har ansvaret för de olägenheter som krossen kan medföra. I de fall då den mobila verksamheten förekommer i omedelbar anslutning till en befintlig miljöfarlig verksamhet, kan emellertid utövaren av den befintliga verksamheten anses som ansvarig även för störningarna från den mobila anläggningen. Ett exempel på detta är uppställning av ett mobilt krossverk i anslutning till en redan pågående berg- eller grustäkt.

Ofta är det innehavaren som anses som utövare, t.ex. innehavaren av en hamn när det gäller föroreningar från fartyg som använder hamnen, eller väghållaren när det gäller störningar från biltrafik.

Vem som är att anse som verksamhetsutövare kan ifrågasättas när det gäller uppdragsförhållanden. Om någon utför en verksamhet på uppdrag av annan, kan uppdragsgivaren vara att se som verksamhetsutövare men det hindrar inte att även uppdragstagaren som regel har ett självständigt ansvar för sin verksamhet, dvs. kan träffas av straffansvar eller föreläggande t.ex. om försiktighetsmått. I dessa fall är omständigheterna i det enskilda fallet avgörande, bl.a. med vilken självständighet, åtgärder utförs eller verksamhet bedrivs, eller vilken varaktighet avtalsförhållandet haft eller avses ha. Såväl uppdragsgivaren som uppdragstagaren kan alltså beroende på omständigheterna bli adressat för myndig-

heters krav t.ex. på rättelse. Om uppdragsgivaren lidit skada kan denne i sin tur vända sig mot uppdragstagaren – dvs. om uppdragstagaren gått utanför det som avtalats.

Nästa steg är när den som utför uppdraget är att se som en nyttjanderättshavare eller arrendator. Utföraren är då primärt att se som verksamhetsutövare. Men även i sådana fall där en verksamhet bedrivs med stor självständighet, kan beroende på omständigheterna markägaren eller ägaren till anläggningen bli ansvarig för att vidta åtgärder. Även här spelar det inbördes avtalet mellan parterna roll, t.ex. om ansvaret för avloppsanläggningen ligger på nyttjanderättshavaren eller på fastighetsägaren.

En speciell situation är de s.k. förvaringsfallen, t.ex. tunnor med kemikalier som lämnats kvar efter en aktiv verksamhet. I dessa fall är det den som har rådighet över tunnorna som är att se som verksamhetsutövare, dvs. upplaget som sådant är att betrakta som pågående miljöfarlig verksamhet. En markägare som köper en fastighet där det finns ett upplag, kan plötsligt finna sig vara utövare av miljöfarlig verksamhet och adressat för myndigheters krav<sup>56</sup>.

Om någon däremot i smyg tippar avfall på annans mark och därigenom tar den i anspråk för miljöfarlig verksamhet är i princip inte markägaren ansvarig. Markägaren eller nyttjanderättshavaren är dock enligt 10 kap. 9 § upplysningsskyldig gentemot tillsynsmyndigheten om det upptäcks förorening på fastigheten och föroreningen kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Se också reglerna i 4 § lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning rörande kommunens ansvar för att undanröja nedskräpning.

I 2 kap. 8 § MB anges att alla, som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön, ansvarar för att avhjälpa skadan eller olägenheten – det kan exempelvis gälla ett ekonomiskt ansvar att bidra till t.ex. en sanering. Bestämmelsen följs upp av regleringen i 10 kap. MB om ansvar för utredning och sanering av förorenade områden.

I 11 kap. 17 § MB riktas bestämmelserna om underhållsansvar i första hand mot ägaren av vattenanläggningen och därefter bl.a. mot den som fått rätt att använda annans vattenanläggning. Krav på åtgärder ställs på den som äger eller är nyttjanderättshavare till bostäder eller lokaler för allmänna ändamål för att hindra uppkomst av eller undanröja olägenheter för människors hälsa, se 9 kap. 9 § MB.

<sup>56</sup> RÅ 1997 ref. 12 I.



I samband med konkurser uppstår särskilda frågor rörande ansvarsförhållanden. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 4.6.1.

Möjligheten att i vissa fall förelägga en fastighetsägare eller nyttjanderättshavare i dessa egenskaper följs upp i 26 kap. 13 § MB med en möjlighet att ålägga dessa att lämna uppgift om nya ägarens eller nyttjanderättshavarens namn och adress, se avsnitt 3.2.12 angående dessa frågor.

Vem som kan vara verksamhetsutövare eller anses som vidtagare av åtgärder i MB:s mening framgår också av avsnitt 1.1 i Naturvårdsverkets skrift Egenkontroll i handboksserien.

### 4.9 Offentlighet och sekretess

Lagens 5 kap. 1 § rör sådan sekretess som råder kring förundersökningar. Är en brottsanmälan gjord gäller denna sekretess även tillsynsmyndigheten. Den kan gälla redan på utredningsstadiet av om en överträdelse har skett eller inte, alltså innan anmälan lämnas in. Myndigheten kan då vara tvungen att avstå från att delge verksamhetsutövaren underlaget för bedömningen.

# Bilaga

## **Naturvårdsverkets föreskrifter om tidpunkt för anmälan av anmälningspliktig verksamhet; NFS 2000:14**

*(Innehåller allmänna råd)*

beslutade den 14 december 2000.

Med stöd av 23 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreskriver Naturvårdsverket följande och beslutar om följande allmänna råd.

**1 §** Dessa föreskrifter gäller för sådan miljöfarlig verksamhet som är anmälningspliktig enligt 21 § och 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

**2 §** Anmälan om sådan verksamhet som avses i 1 § skall ha kommit in till tillsynsmyndigheten senast sex veckor innan verksamheten påbörjas, om inte tillsynsmyndigheten medger en kortare tid.

**3 §** Bestämmelser om ansvar vid överträdelse av dessa föreskrifter finns i 29 kap. 4 § miljöbalken.

Denna författning träder i kraft den 1 januari 2001.

Naturvårdsverket  
Lars-Erik Liljelund

*Lena Callermo*  
(Tillsynsenheten)

## **Allmänna råd**

### **Till 2 §**

Om en handläggning av ett kommande anmälningsärende kan bli slutförd inom kortare tid än sex veckor och om myndigheten inte tror sig behöva förbjuda verksamheten, bör myndigheten medge att anmälan kan komma in inom kortare tid än sex veckor innan verksamheten påbörjas.

Myndigheten kan avgöra ärendet även efter det att sex veckor förflutit sedan anmälan kom in.

Myndigheten bör inte förbjuda en verksamhet enbart för att den påbörjas innan sex veckor förflutit sedan anmälan kom in till myndigheten.

Andra kriterier för myndighetens medgivande om förkortad tid kan vara att anmälan avser en verksamhet där lokaliseringen bedöms tillåtlig och där omständigheterna i övrigt är sådana, att ärendets fortsatta handläggning inte försvåras av att tiden mellan det att anmälan kommer in och att verksamheten påbörjas är kortare än sex veckor.

En omständighet som kan tala mot ett medgivande av förkortad tid är om kringboendes eller andra sakägares intressen riskerar att motverkas om tiden förkortas.

Ett medgivande om förkortad tid bör meddelas skriftligen till verksamhetsutövaren.

HANDBOK 2001:4

# Operativ tillsyn

## *Handbok med allmänna råd för tillsynsmyndigheten*

TILLSYNNEN SKA SÄKERSTÄLLA miljöbalkens syfte. Den här handboken innehåller grundläggande information och vägledning om operativ tillsyn ur några olika perspektiv. Planering och uppföljning av arbetet behandlas inledningsvis. Boken går igenom olika metoder och tillvägagångssätt i det praktiska tillsynsarbetet. Den innehåller också information om hur en myndighet kan ingripa och om olika sanktioner och om en rad andra frågor av intresse i tillsynsarbetet.

Handboken riktar sig till operativa tillsynsmyndigheter. Texten är uppbyggd kring Naturvårdsverkets Allmänna Råd (NFS 2001:3), som finns infogade i texten under olika avsnitt.

Handboken behandlar Naturvårdsverkets vägledningsområde. Principer och grundläggande synsätt är tillämpbara även inom andra centrala myndigheters vägledningsområden.

ISBN 91-620-0114-0

ISSN 1650-2361

NATURVÅRDSVERKET FÖRLAG