

29 maj 2000

Tillsynsenheten
Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Yttrande över förslag till Allmänna råd och Handbok om operativ tillsyn

Om yttrandet

Yttrandet lämnas av Miljösamverkan Västra Götalands arbetsgrupp och står endast för arbetsgruppen och inte för Miljösamverkan som helhet eller för i Miljösamverkan medverkande organisationer och myndigheter. Några av dessa lämnar egna yttranden.

Då Miljösamverkan bedriver flera delprojekt som innebär stöd till och samordning av tillsyn, är det remitterade materialet av största intresse för oss. Då vi dessutom har ett särskilt delprojekt Tillsynsmetodik, med syfte att utveckla tillsynen, är det extra angeläget att ta del av det som Naturvårdsverket nu tagit fram.

Vi inskränker oss i yttrandet huvudsakligen till mer övergripande och principiella frågor, som ibland illustreras med exempel.

Allmänt och sammanfattning

Bra och viktigt att det i AR och handbok betonas att tillsynen måste förändras för att svara mot miljöbalkens krav.

Den inriktning för tillsynen som anbefalls är också helt riktig.

Materialet bör ges ut tillsammans med andra centrala myndigheter och inte av NV ensamt. De allmänna råden är delvis förvirrande genom att kommentera sådant som inte behöver kommenteras.

Handboken måste, utöver att fel och brister rättas till, genomgå en genomgripande redaktionell bearbetning för att bli lättillgänglig och enhetlig.

Mer konkret vägledning, exempel, mallar och checklistor behövs i handboken.

Några råd som ges i handboken är felaktiga. Det rör bl.a. en sådan central punkt som att ge besked om resultatet av en inspektion på stående fot.

Samordning med andra myndigheter

Vi anser att det är mycket angeläget att AR och Handbok om tillsyn ges ut tillsammans med övriga centrala myndigheter, åtminstone med dem vars vägledning vid sidan av NVs är mest

betydelsefull för tillsynen inom miljö- och hälsoskyddsområdet d.v.s. Socialstyrelsen och Kemikalieinspektionen.

Den helhetssyn på miljö, hälsa, resurshushållning och hållbar utveckling som MB är ett uttryck för talar starkt för en sådan samordning, det gör även de operativa tillsynsmyndigheternas behov av koncentrerad, enhetlig och lättillgänglig vägledning.

Det vore naturligt att denna samordning skedde genom Tillsyns- och föreskriftsrådet.

De allmänna råden tillsammans med handboken

AR är onödigt mångordigt i många fall. Motivet för uppdelning i dels AR och Handbok blir otydligt. Har man det systemet, borde AR gå att koncentrera betydligt mer än vad som gjorts.

De allmänna råden

Förtjänster

Inledningen med AR till 26 kap 1 § är tydlig och bra i sin helhet, och innebär att viktiga principer för tillsynen slås fast såsom att den främst bör bedrivas genom inspektioner och att myndigheten bör ingripa såväl vid överträdelse av villkor i beslut om tillstånd eller områdesskydd som då principen om resurshushållning eller kretsloppsprincipen inte iakttas.

Även i flera delfrågor, exempelvis rörande egenkontroll och val av ingripandeform, är råden klara och ger värdefull vägledning.

Brister

- allmänt

I vissa delar förefaller det som om AR bara upprepar med något andra och fler ord det som uppenbarligen är författningens innebörd. Det är onödigt, och kan också vara förvirrande: man söker efter ytterligare information som inte finns där, men som kan förefalla finnas p.g.a. ordmängden. Ett exempel är det som i AR sägs om myndigheternas uppgifter enligt tillsynsförordningens 7 §. Väldigt mycket av detta (med undantag bl.a. för en del av det som sägs om tillsynsplan) är helt onödigt barlast i AR, paragrafen är mycket klar och behöver inte många kommentarer.

Användandet av ordet bör i stället för ska är måhända en princip som ofta passar i allmänna råd. I flera fall blir dock effekten närmast komisk när den enda möjliga tolkningen är ska.

- att begära egenkontrollprogram (AR sid 13-14)

I huvudsak är avsnittet bra, men skrivningen "*....bör myndigheten i sin begäran i varje enskilt fall noggrant precisera vad förslaget ska innehålla.*"

kan innebära litet väl höga krav på tillsynsmyndigheten och samtidigt risk att verksamhetsutövaren frantas en del av sitt ansvar om myndigheten mer eller mindre skriver en disposition åt denne.

Handboken

Förtjänster

Handbokens inriktning på att ambitionsnivån i tillsynen bör höjas, att tillsynsmetoderna ska differentieras, att tillsynen ska fokuseras på verksamhetsutövarens förmåga att ta ansvar och att bedriva egenkontroll och att tillsynen syftar till att miljöbalkens mål ska nås genom att också omfatta exempelvis hushållnings- och kretsloppsprinciperna är utmärkt och viktig. Det krävs att det klargörs att tillsynen behöver förnyas, för att balkens regler och mål ska få genomslag. Handboken gör detta.

Också i många delfrågor och enskilda avsnitt ger handboken bra vägledning och uttryck för viktiga principer. Exempelvis i följande delar:

Prioriteringsfiguren på sid 57: Figuren är tydlig och anger en viktig princip. Kan ge en aha-upplevelse om man inte funderat i de banorna tidigare.

Tillsyn över verksamheter med miljöledningssystem (sid 60): “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.”

Ett viktigt påpekande, denna felprioritering kan man nog lätt hamna i.

Checklista för föreläggande sid 91: Bra! Sådant skulle det varit mer av i handboken.

Dock borde flera av punkterna i checklistan exemplifierats. Exempelvis Hur skrivs en besvärshänvisning korrekt.

Brister

- allmänt

Det är mycket text. Det är både bra och dåligt. Bra för att man kan slå upp många saker och få svar på dem. Dåligt för att det blir svårt att ta till sig och lära sig det viktigaste. En koncentration hade därför varit att föredra. Det saknas, trots textmängden, ofta mer konkret hjälp, exempelvis i form av mallar till skrivelser, checklistor m.m. Ett litet exempel är att det står om handräckning av kronofogdemyndighet i AR, och det finns ett avsnitt om det i handboken också. Men det som står i handboken ger inte mycket vägledning utöver AR. Här hade man kunnat önska sig en mall till begäran om handräckning. Sådant underlättar arbetet.

|| På det hela taget tycks det som man inte bestämt sig för om handboken ska vara en inspirationsbok, en författningskommentar eller en konkret handbok med verktyg för tillsynen. Det gör att den inte blir effektiv för något av dessa syften. ||

Här och var finns ansatser till checklistor, t.ex. under systemtillsyn, vilka frågor som bör tas upp. Den, och andra motsvarigheter, borde byggas ut till mer färdiga förslag till checklistor. Det kan visserligen vara en bra förberedelse för inspektören att själv bearbeta och komplet-

tera en checklista, och det kan finnas sådant som inte går att få med i en generell checklista. Men det som presenteras här är alltför ofullständigt och lämnar för mycket arbete till alla de stackars tillsynsmyndigheterna och deras inspektörer.

I vissa delar av handboken, mot slutet, finns dock några checklistor som är litet mer fullständiga. Har olika personer svarat för olika delar, och sedan har man inte hunnit med att arbeta ihop det till ett enhetligt dokument?

Stryk kapitel 1 och 2 med allmän info om MB. Målgruppen, tillsynsmyndigheterna, har redan denna information. Den behöver inte tynga denna handbok.

-ur avsnitt 4.4.1: *“Det är angeläget att tillsynsmyndigheten bedömer verksamheten i dess helhet vid ett och samma tillfälle mot samtliga regler i miljöbalken. Bedömningen vad gäller de olika hänsynsreglerna måste göras vid ett och samma tillfälle, främst av två anledningar. För det första blir de totala kostnaderna för höga i MB:s mening om tillsynsmyndigheten vid olika tillsynstillfällen skulle ställa krav enligt en av hänsynsreglerna och varje gång göra en skälighetsavvägning. För det andra är det av stor vikt att verksamhetsutövaren får en helhetssyn på miljöarbetet om denne ska kunna bedriva en ändamålsenligt egenkontroll.”*

Detta kan tyckas rimligt och bra. Och det vore önskvärt om så kunde ske. Men det är att ställa orealistiska krav på tillsynsmyndigheten och gör inspektionsbördan för tung.

Vi måste tillåta oss, till och med som regel, att ofta inspektera en verksamhet och då titta på begränsade delar (fysiskt och/eller tematiskt) av verksamheten. Men det är mycket viktigt att vara tydlig om vad som granskats och inte granskats.

“Får” vi inte dela upp tillsynen/inspektionerna i mindre bitar kommer inspektionsfrekvensen att sjunka.

Man får inte heller göra tillsynen till en slags prövning, det blir ju närmast fallet om man har kravet på att (åtminstone i samband med första inspektionen) granska och bedöma hela verksamheten.

- ur avsnitt 4.4.3: *“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 intervju-teknik och verbal framställningsförmåga är viktiga delar i handläggarens kompetens.”*

Bra och riktigt. Men HUR görs det, VAD är riktig intervju-teknik, HUR struktureras ett tillsynsbesök? Några ledtrådar till det finns knappast i handboken.

- ur avsnitt 4.4.3: *“En inspektion bör avslutas med att tillsynsmyndigheten summerar besöket och muntligt ger de råd och ställer de krav inspektionen resulterat i (se avsnitt 4.7). Det är många gånger lämpligt att göra en enklare skriftlig summering direkt på platsen, t. ex. genom att överlämna kopia på en inspektionsblankett. De frågor bör också i någon form kommenteras som väckts men inte kunnat formuleras som krav på platsen, utan där handläggaren behöver tid för utredning. Besked bör också ges om tidsfrister för krav eller när myndigheten kan tänkas återkomma för uppföljande inspektion eller med besked i någon fråga. Om misstanke om brott konstateras vid en inspektion ska detta alltid anmälas till polis/åklagare (se avsnitt 5.3 - 5.4). Om ett förhållande konstateras som ger upphov till miljöstraff ska beslut alltid fattas om detta (se avsnitt 5.5). Efter inspektionen är en central fråga för myndigheten att ställda krav alltid följas upp inom angiven tid. Rutiner för detta, liksom för tjänsteanteckningar bör finnas vid myndigheten, se vidare under 4.4.2. För val av*

ingripandeinstrument, läs vidare under avsnitt 4.5.”

Det är direkt fel att uppmana inspektören att ge råd direkt i samband med inspektionen. Endast uppenbart lättbedömda frågor bör behandlas så konkret genast vid inspektionen.

Man kommer alltid på något mer man borde sagt, redan på vägen hem.....

Vid inspektionen bör man därför vara tydlig och säga att det kan finnas mer att tillägga när intrycken smälts, än vad man sagt nu. Samt meddela att man återkommer med ett skriftligt meddelande.

Gör man inte på detta sätt överskattar man sin egen förmåga att snabbt och korrekt bedöma saker och ting, man riskerar då att hindra sig själv från att ta upp saker senare som man glömde påpeka, eller som man efter en stunds eftertanke eller diskussion med kollegor bedömer annorlunda.

Vid uppföljningsinspektioner då mycket väl avgränsade frågor, brister som tidigare påtalats, kontrolleras kan det däremot ibland vara möjligt att ge raka och definitiva besked direkt.

Men miljötillsynsinspektioner har i övrigt sällan den karaktären att väldefinierade kontrollpunkter kan bockas av mot en lista, ungefär så som hos Bilprovningen.

För att NVs ovannämnda råd skulle fungera skulle det krävas mycket erfarna inspektörer som är hårt specialiserade på en enda bransch. De skulle möjligen kunna få den kompetens som behövs för att direkt upptäcka och förstå alla brister och ge de korrekta råden. Hur många har möjlighet att jobba så?

Det är också orealistiskt att direkt ange tidsfrister för åtgärder och när man kan komma tillbaks för uppföljande kontroll. Det kan man inte heller bedöma på stående fot.

Vid akuta och lättbedömda missförhållanden kan det vara möjligt och nödvändigt med sådana besked direkt på plats, men inte annars. Man måste också vara försiktig med att alls ange tidsfrister, ifall det inte är alldeles klart att man som myndighet kan klara av att kontrollera dem. I många fall är det därför, när det inte är fråga om allvarliga brister av akut karaktär, bäst att inte ange specifik åtgärdsd.

- avsnitt 4.5.1 Råd eller föreläggande?

I många delar ett bra avsnitt, men det är ofullständigt. Man har missat att ta upp aspekten om att felaktig rådgivning kan medföra skadeståndsansvar. Det vore dessutom bra med några exempel på hur råd kan formuleras.

- avsnitt 4.6 Att bereda föreläggande eller förbud

Det finns mycket som är bra och viktigt att beakta i detta avsnitt. Men ofta saknas tyvärr den sista konkretiseringsnivån och exempel.

När det gäller adressat för föreläggande borde man t.ex. haft en tabell i stil med följande.

Verksamheten utövas av	Vem ska vara adressat	Var får man korrekta uppgifter om adressatens namn och adress
Aktiebolag		
Kommanditbolag		
Handelsbolag		
Ideell förening		
etc.		

- 4.11.4 Övrigt om anmälan

Bra med ett handläggningsschema. Men det är ofullständigt. De som finns i MB-utbildnings material är mer fullständiga och ger mer hjälp!

- 5.3.2 Något om åtalsanmälan

Avsnittet måste arbetas om med hänsyn till att det nu finns särskilda miljöåklagare. Det är alltid till dem man bör vända sig.

För Miljösamverkans arbetsgrupp



Lasse Lind

PROJEKTLEDARE MILJÖSAMVERKAN VÄSTRA GÖTALAND

EDSGATAN 18 662 30 ÅMÅL

TEL: 0532-714 47 FAX 0532-710 44

E-POST: lasse.lind@mailbox.swipnet.se

För information om Miljösamverkan Västra Götaland se
www.vgregion.se/miljo klicka på Miljösamverkan