



Datum

2021-10-11

Vår referens

Cornelia Englén

Kanslichef

cornelia.englen@malmö.se

## **Remissyttrande över Naturvårdsverkets nationella strategi för tillsyn enligt miljöbalken 2022-2024**

### **MN-2021-8824**

#### **Sammanfattning**

Naturvårdsverket har fått ett uppdrag att ta fram en nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken som miljönämnden har fått tillfälle att yttra sig över. Syftet med strategin är att tillsynen ska bli mer likvärdig i hela landet och att kvaliteten i tillsynen ska öka för att åstadkomma så stora miljö- och hälsovinster som möjligt. Miljönämnden är positiv till strategin och dess syfte men har synpunkter som bland annat knyter an till ärendets beredning, behovet av finansiering för vissa åtgärdsförslag och helhetsperspektivet.

#### **Förslag till beslut**

1. Miljönämnden svarar på kommunstyrelsens remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.
2. Miljönämnden justerar paragrafen omedelbart.

#### **Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2021-10-11
- Bilaga 1 Fokusområden-och-effektmål-2022-2024

#### **Beslutsplanering**

Miljönämnden, 2021-10-26

#### **Beslutet skickas till**

Kommunstyrelsen

#### **Ärendet**

Kommunstyrelsen har översänt förslag Naturvårdsverkets nationella strategi för miljöbalkstillsynen till bland annat miljönämnden för samråd. Svar önskas senast 2021-10-31.

#### **Bakgrund**

Miljötillsynsutredningen (SOU 2017:63) är en av flera utredningar som har pekat på att kommuner och länsstyrelser behöver ett bättre stöd för sin tillsyn från de nationella tillsynsvägledande myndigheterna. Ett av förslagen i utredningen var just att ta fram en nationell strategi för miljöbalkstillsyn. Sedan år 2020 regleras strategin i miljötillsynsförordningen (2011:13).

Strategin har tagits fram gemensamt av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Energimyndigheten och Svenska kraftnät. Tillsynsrådet har varit styrgrupp för processen att ta fram strategin. Även Kemikalieinspektionen har varit en viktig part och en av initiativtagarna i arbetet att forma strategin. Eftersom stora delar av kemikalietillsynen flyttats från miljöbalken till marknadskontrollförordningen under sommaren 2021 ingår området inte i strategin för miljöbalkstillsynen.

En myndighetsgemensam arbetsgrupp, ledd av Naturvårdsverket, med representanter från ansvariga centrala myndigheter, länsstyrelserna och kommunerna har samordnat framtagandet. Gruppen har haft en viktig roll att bland annat uppmärksamma angelägna behov av koordinering samt säkerställa att strategin är realistisk och bygger på tillsynsmyndigheternas förutsättningar.

Syftet med strategin är att

- få genomslag för nationella prioriteringar
- förenkla tillsynsmyndigheternas planering av tillsyn
- tydliggöra vad som ska följas upp

Strategin får betydelse för kommunernas arbete eftersom det ska framgå i miljö- och hälsoskydds nämndens tillsynsplan hur nämnden tagit hänsyn till den nationella tillsynsstrategin, se 1 kap. 8 § andra stycket miljötillsynsförordning (2011:13).

Arbetet med att ta fram strategin har skett i samverkansgrupper för sju olika tillsynsområden. Grupperna, som bland annat består av miljötillsynsmyndigheter från kommuner och länsstyrelser, har tagit fram lägesbilder och identifierat vad som är särskilt prioriterat inom det område gruppen ansvarar för. De sex tillsynsområdena är:

- Tillsyn natur, artskydd och områdesskydd mm (leds av Naturvårdsverket).
- Tillsyn vattenverksamhet (leds av Havs- och vattenmyndigheten).
- Tillsyn miljöfarlig verksamhet (leds av Naturvårdsverket).
- Tillsyn förorenade områden (leds av Naturvårdsverket).
- Hälsoskyddstillsyn (leds av Folkhälsomyndigheten).
- Tillsyn avfall (leds av Naturvårdsverket).

Naturvårdsverket hänvisar till sin hemsida, [Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken \(naturvardsverket.se\)](http://NationellstrategifortillsynenligtMiljObalken.naturvardsverket.se) för att ta del av strategin i sin helhet.

### **Förvaltningens förslag till yttrande**

Miljönämnden vill framföra följande synpunkter som bör beaktas och arbetas in i kommande förslag.

### **Övergripande synpunkter**

#### **Ärendets beredning**

Miljönämnden vill först och främst understryka att den nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken borde ha remitterats i ett betydligt tidigare skede eftersom syftet är att kommunerna ska

ta hänsyn till den nationella strategin i sina respektive tillsynsplaner. Av Naturvårdsverkets remiss framgår att strategin ska fastställas i december ”och uppdateras på webben innan årets slut”. Med den här tidplanen är utrymmet för miljönämnden att beakta den nationella strategin i tillsynsplaneringen för år 2022 som beslutas i december begränsat i det fall den fastställda strategin avviker från det remitterade förslaget. Under höstens arbete med behovsutredning för 2022-2024 och tillsynsplan för 2022 kommer den nationella strategin att beaktas så långt det är möjligt av förvaltningen vad det gäller inriktningen av miljöbalktillsynen framöver.

Av remissen framgår att fokusområden och effektmål redan är fastställda och att de därför inte ingår i remissen. Miljönämnden ställer sig frågande till den här ordningen då landets kommuner har bred kunskap om vilka verksamheter som har brister utifrån ett tillsynsperspektiv och inom vilka verksamheter som tillsynen kan behöva förstärkas.

I remissen anges också att kommunerna ges tillfälle att komma in med synpunkter om Naturvårdsverkets förslag till preciseringar. Preciseringarna presenterades av Naturvårdsverket den 12 oktober 2021 och yttrandena ska vara Naturvårdsverket till handa senast den 1 november 2021. Miljönämnden menar att tidsperspektivet även i detta avseende har varit snävt.

### **Sveriges miljö kvalitetsmål och helhetssyn**

Syftet med en nationell strategi är att fokusera tillsynen till de områden där behoven är som störst och där tillsynen kan bidra till att miljö kvalitetsmålen kan nås. Strategin kan också ge en tydligare vägledning för företagen om var de behöver vidta åtgärder. Miljönämnden anser inte att det framgår på vilket sätt de utvalda fokusområdena bidrar till att nå miljö kvalitetsmålen och vilka avvägningar myndigheten har gjort i det fallet. Miljönämnden saknar också en mer långsiktig strategi som tar sikte på år 2030 som också är nästa hållpunkt för miljö kvalitetsmålen.

### **Finansiering**

Med hänsyn till de kostnader för samhället som skador på människors hälsa och miljön föranleder torde det vara samhällsekonomiskt motiverat att tillföra myndigheterna resurser som möjliggör en effektiv miljö tillsyn. I flera utredningar har det kommit fram att miljö tillsynen är underfinansierad. Eftersom tillsynen bedöms vara en viktig del i arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen anser miljönämnden att finansieringen därför också bör vara en prioriterad fråga. Miljönämnden förutsätter därför att kommunerna ges full kompensation för de kostnadsökningar som förslagen skulle innebära för myndigheterna. Av strategin framgår att flera områden som inte miljönämnden kan finansiera genom avgifter är i fokus för tillsynen. Miljönämnden ställer sig därför frågande till varför inte en kostnadsanalys har genomförts och varför inte finansieringen har varit föremål för diskussion.

### **Naturvårdsverkets stöd**

En del av kritiken i tillsynsmyndigheternas arbete har handlat om att tillsynsmyndigheterna upplever att de inte får ett tillräckligt konkret och kompetent stöd för sitt arbete från de centrala myndigheterna. Miljönämnden ser det alltså som angeläget att Naturvårdsverket kan stödja tillsynsmyndigheterna i större utsträckning i att till exempel ta fram rutiner och annat stöd i handläggningen för att underlätta och effektivisera arbetet. Naturvårdsverket måste ha en fördjupad kompetens inom respektive tillsynsområde som kan ge konkret stöd till tillsynsmyndigheterna i det enskilda fallet. Av strategin framgår att de centrala myndigheterna ska uppdatera flera av väg-

ledningarna inom tillsynen för miljöbalken, vilket är positivt. Vägledningarna behöver dock bli mer konkreta och kvaliteten måste också förbättras.

### **Digitaliserad tillsyn**

Just nu pågår en omfattande digitalisering i samhället och landets kommuner arbetar febrilt med att på olika sätt underlätta för verksamhetsutövare och invånare samtidigt som kommunens eget arbete kan effektiviseras. En ökad digitalisering kan också öka rättssäkerheten genom till exempel att inspektörens stöd stärks och att enhetligheten ökar.

Miljönämnden anser därför att en av de viktigaste utmaningarna när det gäller att skapa en effektiv och kvalitetssäkrad miljöbalkstillsyn i framtiden är att nyttja digitalisering som en möjliggörare. Denna utmaning och möjlighet nämns detta till trots inte alls i den nationella tillsynsstrategin. Digitalisering inom tillsynen kräver nationell samordning för att säkerställa god framdrift och resurshushållning. Detta område behöver stärkas i strategin och erhålla en hög prioritet från de statliga myndigheternas sida.

### **Frekvens på tillsynen**

Av utredningen Ett bättre stöd från de tillsynsvägläsnande myndigheterna (SOU 2017:63) framgår att den nationella strategin inte bör innehålla detaljer om frekvens på tillsyn eller specifika regionala eller lokala mål. Det framgår vidare att en sådan mer detaljerad planering bör göras av respektive tillsynsmyndighet. Miljönämnden ställer sig därför frågande till varför strategin innehåller den typen av detaljer. Varje kommun har också olika förutsättningar för att bedriva en effektiv tillsyn och därför kan behovet av tillsyn se olika ut i olika kommuner.

Naturvårdsverket har valt att lyfta fram ett antal fokusområden som ska vara prioriterade de kommande åren. Det är dock otydligt hur tillsynsmyndigheterna ska hantera övrig miljötillsyn under samma period.

### **Ett tryggare Malmö**

Miljönämnden bedriver tillsammans med andra myndigheter tillsynsarbete mot illegala verksamheter. Olovliga boenden, illegala klubbar och livsmedelsfusk är bland det som projektet Tryggare Malmö arbetar med. Samordnad myndighetsgemensam tillsyn har visat sig vara ett framgångsrikt arbetssätt när det gäller att stävja de oseriösa och illegala verksamheterna i Malmö och det är viktigt för staden att kunna hålla fast vid det arbetet.

### **Fokusområde förorenade områden**

#### **Tillsyn av prioriterade förorenade områden med riskklass 1 och 2**

Miljönämnden anser att det är viktigt att ha med sig i arbetet med förorenade områden att riskklassen oftast bara baserar sig på arkivstudier. Klassningen kan grunda sig på hur omfattande verksamheten varit i tid och storlek, och på vilka mängder farliga kemikalier som använts, eller som den som klassat antagit ha använts. Ibland har bara branschtypiska kemikalier angetts och det finns inte ens fakta för den aktuella verksamheten.

Miljönämnden vill dock påtala att tillsynen av MIFO-områden är svårfinansierad. Miljönämnden anser därför att det också finns ett behov av stöd i hur tillsynsmyndigheterna kan arbeta för att i större utsträckning kunna få förorenaren att betala för undersökningar och eventuella åtgärder. För att kunna söka statliga bidrag om det inte finns någon betalningsansvarig krävs både en ansvarsutredning som kan vara omfattande att ta fram och att en teknisk förvaltning inom staden vill ta på sig att vara huvudman för undersökningar och åtgärder. Miljönämnden ser detta som problematiskt.

Som miljönämnden har lyft i andra sammanhang är kompetensförsörjningen inom området en nyckel för att kunna hålla den takt och de mål som bland annat Naturvårdsverket har satt upp. Här behöver också staten bedriva ett aktivt arbete, enligt miljönämnden, för att upprätthålla kompetensnivån.

### **Anmälan om avhjälpandeåtgärd enligt 28 § förordningen (1998:889) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd**

Miljönämnden arbetar löpande med att höja kompetensen och kvaliteten inom tillsynsarbetet och anser av det skälet att åtgärden inte behövs. Eftersom Naturvårdsverket har angett att myndighetens vägledningsmaterial ska vara klart under år 2023 och strategin sträcker sig till år 2024 ser miljönämnden också att det finns svårigheter att tillägna sig tillräcklig kunskap inom respektive fråga. Det finns inte någon tidpunkt angiven för när länsstyrelsernas vägledningsmaterial ska vara uppdaterat, vilket också försvårar miljönämndens arbete.

Miljönämnden delar bedömningen att det finns ett behov av att förenkla och effektivisera handläggningen, vilket förhoppningsvis kan medföra att det frigörs tid till egeninitierad tillsyn och, som det påpekas i strategin, även underlättar för de som avser att vidta avhjälpandeåtgärder.

## **Fokusområden hälsoskydd**

### **Inomhusmiljö i bostäder**

Malmö stad har en utarbetad strategi för det aktuella tillsynsområdet som innebär att staden prioriterar utsatta områden och områden med lägre välfärd inom ramen för projektet Ett tryggare Malmö. Malmö stad kommer att fortsätta på den inslagna vägen då resultaten av strategin har varit gynnsam ur ett hälsoskyddsperspektiv.

Miljönämnden vill också belysa att det kommit in många klagomål de senaste åren på höga inomhustemperaturer i bostäder i samband med värmeböljor under sommaren. Miljönämnden kan därför se ett behov av vägledning från Folkhälsomyndigheten inom detta område med tanke på att klimatet förändras.

Miljönämnden anser att Folkhälsomyndigheten bör tidigarelägga sitt arbete med att ta fram vägledning och information givet att tillsyn i inomhusmiljö är ett fokusområde i den nationella strategin.

### **Likvärdig tillsyn av yrkesmässig hygienisk verksamhet**

Miljönämnden ser positivt på förslaget då många miljöförvaltningar upplever svårigheter att använda det vägledningsmaterial som finns idag och att ett förbättrat vägledningsstöd skulle öka rättssäkerheten. Materialet är dels föråldrat, dels har det också tillkommit många nya behand-

lingsmetoder samt ny lagstiftning på området. Antalet verksamheter som utför yrkesmässig hygienisk behandling har också ökat.

Samtidigt anser miljönämnden att effektmålet är felaktigt formulerat och att effekten snarare borde ta sikte på att utjämna orättvisa hälsoskillnader som uppstår genom bland annat en bristfällig tillsyn. Miljönämnden ser också att det finns ett stort mörkertal i antalet pågående verksamheter, vilket också borde belysas i den nationella strategin.

### **Bassångbad**

Som miljönämnden har framhållit under de övergripande synpunkterna har varje kommun också olika förutsättningar för att bedriva en effektiv tillsyn och därför kan behovet av tillsyn se olika ut i olika kommuner.

### **Inomhusmiljö och egenkontroll i förskola och skola. Extra fokus under perioden är städning**

Malmö stad arbetar utifrån en strategi som innebär att fokusera tillsynen till förskolor och grundskolor i utsatta miljöer och lägre välfärd. Som miljönämnden har framhållit under de övergripande synpunkterna har varje kommun också olika förutsättningar för att bedriva en effektiv tillsyn och därför kan behovet av tillsyn se olika ut i olika kommuner.

### **Fokusområden avfall**

#### **Masshantering**

De föreslagna åtgärderna och tillsynsaktiviteterna är bra och nämnden bedömer avfallsområdet som mycket högt prioriterat. För att kommunerna ska kunna delta behöver dock aktiviteterna planeras för i god tid så att de kan prioriteras och planeras in i tillsynsprogrammen.

#### **Illegal avfallshantering**

De föreslagna åtgärderna och tillsynsaktiviteterna är bra och nämnden bedömer avfallsområdet som mycket högt prioriterat. Miljönämnden ser dock svårigheter med hur åtgärderna ska finansieras.

Miljönämnden vill lyfta fram att nämnden har ett väl fungerande samarbete med till exempel Polisen, Skatteverket och Tullverket som är värdefullt i tillsynsarbetet med den illegal verksamheten.

### **Fokusområden Miljöfarlig verksamhet**

#### **Fordonstvättar och fordonsverkstäder**

Miljönämnden anser att området är prioriterat då det förekommer många brister och generellt är kunskapen låg om den aktuella lagstiftningen. Inom Malmö stad är den tillsynen också en del av en större satsning som syftar till att öka samverkan mellan olika myndigheter för att komma åt viss brottslighet.

## Uppdaterade miljöbalkstillstånd

Den inventering av befintliga tillstånd och tillståndsvillkor som föreslås i strategin kommer att innebära en extra insats som det behöver avsättas resurser för. Att inventera befintliga tillstånd är också verksamhet som nämnden inte kan finansiera genom avgifter.

## Kvalitetssäkrad kontroll - utsläpp till vatten

Miljönämnden ser positivt på att Naturvårdsverket tar fram en tillsynsvägledning för tillsyn kopplad till flödesmätning och provtagning på avloppsreningsverk samt en webbaserad FAQ funktion. Det är bra om flödesmätningar och provtagningar blir enhetliga genom de centrala myndigheternas försorg.

Det kan påpekas att nämnden sedan många år har en väl utvecklad tillsyn av Malmös avloppsreningsverk. Nämnden bedömer att både efterlevnad, egenkontroll och tillsyn håller hög kvalitet vad gäller reningsverken.

## Dagvatten

Det saknas helt nationella och enhetliga underlag i form av riktvärden för dagvatten och avloppsvatten för att göra enhetliga och korrekta bedömningar av nödvändiga åtgärdskrav på utsläpp. Att varje kommun med egna medel ska ta fram lokala riktvärden bedöms inte vara ekonomiskt rimligt och inte heller helt rättssäkert då bedömningarna, trots mellankommunal samverkan, kan skilja sig inom samma avrinningsområde. Behovet av nationell vägledning inom detta område är mycket stort.

En generell synpunkt är att strategin enbart övergripande tar upp egenkontrollen och inte alls nämner recipientkontrollen. Båda är viktiga verktyg för att följa upp effekterna av såväl tillsynen som efterlevnaden av vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och behoven av utveckling vad gäller kontroll och miljöövervakning är stort. Detta framgår bland annat i SOU 2019:22 om Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning.

## Energihushållning

Området är starkt kopplat till klimatfrågan och är därför av stor betydelse. För en framtida tillsyn inom området behövs tillsynen stärkas samtidigt som utbildningsinsatser riktade till inspektörer måste genomföras. Det är även viktigt att framhålla att kartläggningen av objekt inte kan finansieras genom tillsynsavgifter däremot kan tillsynen av enskilda objekt, åtminstone till dels, finansieras med avgifter.

Att centrala myndigheter tillhandahåller vägledning men också utbildning är av central betydelse för att få en effektiv tillsyn.

Miljönämnden vill framhålla att Malmö under lång tid har arbetat aktivt med frågan och att den är prioriterad.

## Små avlopp

Det är önskvärt att det i beskrivningen tas upp flera exempel på ”avloppsvatten” som faller inom 12 §, bl a länshållningsvatten, det vill säga inte enbart avloppsvatten från vattentoaletter. Det ger stöd för tillsynsmyndigheten att ställa krav på längre gående rening än slamavskiljning för förorenat vatten, oavsett varifrån det kommer. I förlängningen borde lagstiftningen ses över och begreppet avloppsvatten borde ersättas med ”förorenat vatten” för att visa på bredden av problematiken.

## Köldmedia (f-gaser) (saknas som delområde)

Köldmedia fanns tidigare med som ett delområde i tillsynsstrategin men är borttaget i den nu remitterade versionen. Nämnden menar att detta är olyckligt eftersom det är ett viktigt område för att både få bukt med ozonnedbrytande ämnen och växthusgasutsläpp. Nämnden föreslår därför att det tas in igen som delområde. Därtill vill nämnden påtala att framtagande av en nationell e-tjänst för rapportering av köldmedia har diskuterats i många år och hittills har så inte skett av Naturvårdsverket. Önskemålet kvarstår dock, för ur ett nationellt perspektiv är det bäst och effektivast med ett gemensamt system där rapportering/inhämtning av data kan ske. Det finns flera anledningar till detta:

- Det är oerhört resurskrävande för alla kommuner att bygga upp egna system för denna hantering
- En del kommuner hinner bara med att granska köldmedierapporterna genom stickprovskontroller, vilket gör att mycket av tillsynen och informationen missas
- Det vore enklare för alla kylfirmor/operatörer om de kan använda ett system oavsett i vilken kommun de utför kontroller eller verkar i.

I dagsläget försöker nämnden på egen hand att utveckla en prototyp för digital köldmedierapportering.

## Fokusområde naturtillsyn

### Invasiva arter

Enligt förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter har länsstyrelsen ansvar för tillsynen. Invasiva arter påträffas ibland i samband med kommunens tillsyn av till exempel infrastrukturprojekt, avfallshantering samt skyddad natur. Kommunen behöver stöd i hur frågan ska hanteras i sådana situationer. Kunskapsöverföring till kommunen, både i rollen som verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet, är också önskvärd.

### Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

## Ansvariga



Rebecka Persson  
Miljödirektör

Cornelia Englén  
Kanslichef  
Enheten för kansli och juridik