

NNRs Länsgranskning 2019

Regeltillämpning och tillsyn vid Länsstyrelserna



Januari 2020

Författare: August Liljeqvist

NNR
NÄRINGSLIVETS
REGLNÄMND
- FÖR KOSTNADSEFFEKTIVA REGLER -

Näringslivets Regelnämnd NNR AB, Stockholm, 2020

Andrea Femrell, VD och ansvarig utgivare

August Liljeqvist, sakkunnig och rapportförfattare

Scantech Strategy Advisors, produktion och layout

Innehållsförteckning

NNRs Länsgranskning 2019 – Regeltillämpning och tillsyn vid Länsstyrelserna

1. Sammanfattning	1
2. Bakgrund	3
3.1 Metod	4
3.2 Redovisning och disposition	4
4. Resultat	5
4.1 Tillstånd miljöfarlig verksamhet – bergtäkter	6
4.1.1 Handläggningstid	7
4.1.2 Viktigaste villkoren	7
4.1.3 Antal liknande ärenden	9
4.1.4 Krav på behovsutredningen	10
4.1.5 Policy för behovsutredningar	11
4.1.6 Krav på utredning av lokalisering	11
4.1.7 Intressen vid lokalisering	12
4.1.8 Betydelse av översiktsplan	14
4.1.9 Kvaliteten på ansökningshandlingarna	15
4.1.10 Generella kommentarer	15
4.1.11 Analys	16
4.2 Auktorisation av bevakningsföretag	20
4.2.1a Godkännande av värdetransportör	20
4.2.1b Godkännande av ordningsvakt	21
4.2.1c Godkännande av väktare	22
4.2.2 Andel med tillsynsbesök	23
4.2.3 Handläggningstid	24
4.2.4 Attityd till uppdraget	24
4.2.5 Generella kommentarer	25
4.2.6 Analys	26
4.3 Strandskyddsdispens	29
4.3.1 Anledning till dispensprövning	30
4.3.2 Dispens eller ej	31
4.3.3 Syn	32
4.3.4 Allmänhetens tillgång	33
4.3.5 Attityd	34
4.3.6 Företag eller privatperson	36
4.3.7 Hänsyn till gynnandeaspekten	37
4.3.8 Generella kommentarer	37
4.3.9 Analys	38
4.4 Tillsyn miljöfarlig verksamhet – processindustri	41
4.4.1 Hanteringsalternativ	41
4.4.2 Handlingsalternativ avrapportering	43
4.4.3 Tid för färdigställande av sanering	44
4.4.4 Polisanmälan	45
4.4.5 Informera företaget om polisanmälan	46
4.4.6 Attityd till uppdraget	47
4.4.7 Generella kommentarer	48
4.4.8 Analys	48

Innehållsförteckning (fortsättning)

4.5 Djurskyddskontroll	52
4.5.1 Föranmälan	53
4.5.2 Tid på plats	53
4.5.3 Handlingsalternativ	53
4.5.4 Tid att sitta ner	54
4.5.5 Frekvens för uppföljande besök	54
4.5.6 Fördröjning av uppföljande besök	54
4.5.7 Andraparts- / tredjepartscertifiering	55
4.5.8 Attityd till uppdraget	55
4.5.9 Förutsättningarna för kontrolluppdraget	56
4.5.10 Generella kommentarer	56
4.5.11 Analys	56
5. Sammanfattande analys	61
5.1 Svarsfrekvens och synpunkter från Länsstyrelserna	61
5.2 Brister i enkätunderlagen	61
5.3 Varierande tillämpning av samma nationella regelverk	62
5.4 Dialog kontra felsökning – attityden till uppdraget	64
5.5 Processen för ett samsynsarbete	65
6. Slutsatser och förslag till åtgärder	66
7. NNRs rekommendationer	71

Bilaga: Detaljerad svarsredovisning – NNRs Länsgranskning 2019

Denna bilaga finns endast som separat dokument

Näringslivets Regelnämnds NNR medlemmar	74
--	----

1. Sammanfattning

NNRs rapport Länsgranskning 2019 beskriver Länsstyrelsernas tillämpning av de nationella regelverken på fem olika verksamhetsområden. Rapporten redogör för och analyserar hur Länsstyrelserna har svarat på frågor om tillstånd miljöfarlig verksamhet, auktorisation bevakningsföretag, strandskyddsdispens, tillsyn miljöfarlig verksamhet och djurskyddskontroll. Frågorna om tillämpningen på de olika områdena har ställts med utgångspunkt i kort beskrivna, förenklade ärendeexempel.

NNRs undersökning visar att det finns skillnader i Länsstyrelsernas tillämpning av de nationella regelverken. Dessa skillnader är i vissa fall betydande.

Tillstånd för miljöfarlig verksamhet prövas av Miljöprövningsdelegationer (MPD) och bereds vid miljöprövningsenheter vid tolv av Sveriges 21 Länsstyrelser. Exempelärendet handlar om tillstånd för en bergtäkt som ska utvidgas. Vissa Länsstyrelser tillmäter översiktsplanen vid prövning av ett bergtäktsärende en större betydelse än andra Länsstyrelser. Det finns även gradskillnader i hur de olika storstadsregionerna ser på frågan. NNR uppfattar dessa gradskillnader i ställningstaganden som betydande. Viktigt att i detta sammanhang betona att näringslivet inte efterfrågar en mildare miljöprövning utan en effektivare sådan. Höga men tydliga krav underlättar för seriösa företagare.

Auktorisation av bevakningsföretag är en centraliserad verksamhet och prövas hos sju av Sveriges 21 Länsstyrelser. Handläggningstiden för ansökan om godkännande för anställning i bevakningsföretag varierar mellan sju dagar och 25 dagar. Skillnaderna i handläggningstid skulle delvis kunna bero på att olika tolkning av regelverket gör handläggningen mer eller mindre tidsödande.

Vid handläggning av strandskyddsdispens skiljer sig synen på möjligheterna att under processen och i dialog med kommunen och företagaren hitta anpassningar av ansökan för att medge dispens. Anpassningar under processen ser vissa Länsstyrelser som fullt möjligt samtidigt som andra Länsstyrelser anser det som omöjligt. Dessa gradskillnader i ställningstaganden kan betraktas som betydande.

Ett av ärendeexemplen handlar om ett tillsynsärende för miljöfarlig verksamhet där ett utsläpp av bitumen (bindemedlet i asfalt) anmälts av verksamheten själv, till Länsstyrelsen. NNR frågade angående polisanmälan för miljöbrott av händelsen om Länsstyrelserna skulle informera företaget om att polisanmälan gjorts. Nio Länsstyrelser svarade ja på frågan och sex nej. Kommentarer till frågan visar på helt olika inställning mellan Länsstyrelserna.

Svarsfrekvensen för enkäten om djurskyddskontroll var mycket låg. Därför har NNR som komplement till de få svaren tagit del av Statens Jordbruksverks årlig rapport om Djurskyddskontrollen 2018 – En redovisning av länsstyrelsernas arbete.¹ Statistiken för kontrollinsatser² är särskilt intressant och visar på stora skillnader i tidsåtgång vid normalkontroller mellan län med liknande omständigheter. Skillnaderna tyder på att Länsstyrelserna lägger olika mycket tid på samma uppgift. Att man lägger olika mycket tid på samma uppgift tyder på att man läser och tolkar regelverken på olika sätt.

Med anledning av resultaten i enkäterna efterlyser NNR hos varje Länsstyrelse en konkret rutin som i alla relevanta ärenden tillämpas för att säkerställa att främjandaspekten tas hänsyn till.

1 Djurskyddskontrollen 2018 – En redovisning av länsstyrelsernas arbete.

2 Bilaga 1, Tabell 7 Sammanställning av kontrollinsatser för länen år 2018 (sidan 74 i rapporten Djurskyddskontrollen 2018 – En redovisning av Länsstyrelsernas arbete).

Krav på hänsyn till främjandaspekten kan härledas ur Förordningen med länsstyrelseinstruktion.³ I rutinen behöver ingå att det finns en tydligt utsedd funktion, ansvarig för att tillvarata främjandaspekten i varje ärende. Vissa Länsstyrelser antyder att en sådan rutin saknas samtidigt som en Länsstyrelse nämner att planfunktionen inom Länsstyrelsen har en sådan roll.

I ett läge där stora resurser inom Länsstyrelserna läggs ner på samsyn men där effekterna bland företagen inte upplevs som betydande, borde det vara av intresse att medverka till att nya metoder utvecklas. Fokus i Länsstyrelsernas ärendehantering och samsynsarbete bör i större grad ligga på de väsentliga omständigheter som normalt förekommer i en viss typ av ärenden.

En viktig faktor i utvecklingen av nya metoder för ökad samsyn är utvärderingar. De åtgärder som vidtas måste utvärderas mot en målbild för att sedan leda till förbättrade och effektiviserade arbetsmetoder.

Samsynsarbetet behöver inkludera en utvecklad dialog med företagen och företagens organisationer. Genom dialog finns möjlighet att skapa förståelse hos näringslivet för de svåra avvägningar som Länsstyrelserna gör i sin myndighetsutövning.

NNR menar att en av nycklarna till att minska skillnaderna mellan länen finns i att utöka arbetet med att hitta forum och verktyg för ökad samsyn. Ansvar för detta ligger inte bara på Länsstyrelserna utan även på Regeringen. Det förenklingsuppdrag som Länsstyrelsen har idag är allmänt hållet och av redovisningskaraktär där det är upp till varje Länsstyrelse hur den vill arbeta med frågan. Här behövs ett tydligare och mer målinriktat uppdrag där särskilda medel avsätts för ändamålet.

Att det finns skillnader i handläggningstid och skillnader i tidsåtgång för liknande ärenden kan motverkas genom servicegarantier. En servicegaranti är dels en viktig signal till företagen men också ett sätt att internt följa upp verksamheten mot en målbild.

Tillgång till information är en mycket väsentlig del i företagens möjligheter att göra rätt i så stor utsträckning som möjligt. En informationsservice efterlyses hos Länsstyrelserna som liknar den informationsservice som kan erhållas från Skatteverkets Skatteupplysning.

3 Se Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, bl.a. 2§ punkt 3 och 3§ punkt 3.

2. Bakgrund

Företagens grundläggande ramvillkor är en central faktor för att skapa långsiktiga förutsättningar för ett konkurrenskraftigt näringsliv och tillväxt. Utformningen och tillämpningen av olika regelverk har bl.a. genom globalisering och digitalisering fått en större betydelse genom att i princip alla företag möter en tilltagande konkurrens från omvärlden. Ett bra företagsklimat med ändamålsenliga regler och en tillämpning som inte snedvrider konkurrensförutsättningarna är därmed en nyckel för tillväxt.

Företagsklimatet i Sverige skapas av många olika faktorer, kundernas efterfrågan och konkurrensen från inhemska och utländska kommersiella aktörer är viktiga delar, men är svåra att påverka. En del i företagsklimatet som kan påverkas utgörs av tillämpningen av de olika regelverk som styr företagens verksamhet. Regelverken fastställs på nationell nivå av Riksdag, Regering och myndigheter. För att upprätthålla och stärka ett gott svenskt företagsklimat, hållbar tillväxt och konkurrenskraft, ska regelverken i sig vara så tydliga och kostnadseffektiva som möjligt samt tillämpningen av dem vara förutsägbar och rättssäker.

Många regelverk som styr företagens verksamheter tillämpas av Länsstyrelserna. Vid tillämpning krävs ett visst mått av tolkning av regelverken, dels från Länsstyrelsernas sida på ett övergripande plan och dels från den individuella handläggarens sida när det gäller detaljer. Även det mest tydliga och kostnadseffektiva regelverk behöver tolkas. Det finns inget regelverk (inklusive föreskrifter och allmänna råd) som kan vara så detaljerat att tolkning/tillämpning blir överflödigt.

NNR har genom åren fått signaler från företagen om att man inte alltid känner igen sig i hur regelverken tillämpas från en Länsstyrelse till en annan eller från en handläggare till en annan, inom samma Länsstyrelse. En företagares erfarenhetsmässiga uppfattning om hur ett regelverk tillämpas grundas på hur det första län han/hon är verksam i, tillämpar regelverket. Uppfattningen kan också grundas på hur ett ärende tidigare hanterats av en annan handläggare, inom samma Länsstyrelse. När företagaren senare expanderar sin verksamhet till ett annat län, eller stöter på en annan handläggare inom samma Länsstyrelse, och där upplever att den erfarenhetsmässiga uppfattningen inte stämmer, uppstår problem. En ny erfarenhetsmässig inlärningsprocess måste inledas. Inlärningsprocessen konsumerar en del av den tid och de resurser som företagaren annars hade kunnat lägga på att driva och utveckla sin affärsverksamhet. Att inte kunna lita på en kunskap om hur ett nationellt regelverk som exempelvis Miljöbalken eller Strandskyddslagstiftningen tillämpas, skapar osäkerhet hos företagaren. Sammantaget resulterar detta i ett sämre företagsklimat och en sämre tillväxt än som annars vore möjligt.

Företagares upplevelse av att inte kunna lita på sina erfarenhetsmässiga kunskaper om olika regelverk har föranlett NNR att undersöka om det finns fog för denna upplevelse.

NNR beslöt i december 2018 att inleda ett projekt om regelförenkling på regional nivå. Projektet fokuserade på tillämpning av fem olika regelverk på områdena tillstånd miljöfarlig verksamhet, auktorisation bevakningsföretag, strandskyddsdispens, tillsyn miljöfarlig verksamhet och djurskyddskontroll. Huvudsyftet med projektet är att Länsstyrelserna ska se över sin tillämpning av regler, praxis och service som styr tillsyn och tillståndsgivning av företag. Detta med inriktning på att regel-tillämpningen ska bli mer enhetlig, förutsägbar och effektiv samt mindre kostsam för företagen.

Denna rapport sammanfattar resultaten och kunskaperna om Länsstyrelsernas regeltillämpning som har förvärvats genom de enkätsvar som Länsstyrelsernas tjänstemän lämnat in under tiden juni-oktober 2019, på de fem verksamhetsområden som har behandlats inom projektet NNRS Länsgranskning 2019.

3.1 Metod

NNRs undersökning är en totalundersökning och genomfördes under juni-oktober 2019. Den utformades som en webbenkät och sändes via e-post till Länsstyrelsernas NHT21-nätverk, ett nätverk bestående av avdelningschefer ansvariga för näringslivsfrågor och hållbar tillväxt. Därefter vidarebefordrade medlemmarna i NHT21-nätverket enkäterna direkt till experthandläggare eller till områdeschefer som i sin tur gjorde en fördelning (21 Länsstyrelser).

Enkäternas utformning och frågornas formuleringar har stämts av vid flera tillfällen tillsammans med medlemmarna i NHT21-nätverket. I mars 2019 deltog NNR vid en nätverksträff i NHT21 där lämpliga ämnesområden för enkäterna diskuterades. Därefter togs frågor för varje ämnesområde fram i dialog med företagare och experter på berörda branschorganisationer. Utkast till enkäter på aktuella områden skickades sedan ut i NHT21-nätverket för synpunkter. Vissa av enkäterna har även testats på några handläggare vid Länsstyrelserna innan färdigställandet. Enkäterna innehöll, förutom allmänna frågor om kontaktuppgifter, 5-10 frågor om tillämpning av olika regelverk med utgångspunkt i ett ärendeexempel. Ärendeexempel användes för att få jämförbara data och för att alla Länsstyrelser skulle kunna lämna uppgifter utifrån samma grundförutsättningar.

Det gavs även möjlighet att lämna skriftliga kommentarer till samtliga frågor. Många Länsstyrelser har i stor utsträckning utnyttjat denna möjlighet. Frågorna till Länsstyrelserna gäller flera olika tillstånds- och tillsynsområden för att få en så heltäckande bild som möjligt. Svaren från varje enkät redovisas nedan i separata kapitel (4.1 – 4.5).

Svaren sammanställdes elektroniskt med hjälp av enkätverktyget SurveyMonkey som även användes för att konstruera och designa själva webbenkäten. För resultatsammanställning och analys stod NNR, i samråd med företagare och experter. I enstaka fall har även uppföljning av svaren skett med den svarande Länsstyrelsen.

3.2 Redovisning och disposition

Länsstyrelsernas svar på frågorna (inklusive kommentarer) i de olika enkäterna redovisas dels genom grafiska bilder under varje rubrik i kapitel 4 och dels i beskrivande schematiskt uppställd text under varje rubrik. I den beskrivande schematiska texten redovisas endast de svar och de kommentarer som NNR har bedömt som mest signifikanta och mest relevanta för framställningen i rapporten. Samtliga svar och samtliga kommentarer finns istället redovisade i ett separat dokument/bilaga till rapporten. I kapitel 5 redovisas en sammanfattande analys av enkätsvaren och i kapitel 6 presenteras slutsatser och förslag till åtgärder. Kapitel 7 innehåller NNRs rekommendationer med utgångspunkt i enkätsvaren och analysen.

4. Resultat

Samtliga de fem verksamhetsområden som NNR har valt att fråga om hanteras inte av alla Länsstyrelser. Beredning av ärenden för tillståndsprövning av bergtäkter hanteras endast av vid tolv av de 21 Länsstyrelserna och frågor om auktorisation av bevakningsföretag hanteras endast vid sju. Därför har inte alla Länsstyrelser haft möjlighet att svara på samtliga enkäter. Svarsfrekvensen har beräknats utifrån det antal Länsstyrelser som hanterar ett visst verksamhetsområde.

Svarsfrekvensen för NNRs enkäter till Länsstyrelserna är varierande. Som bäst har tio av tolv Länsstyrelser besvarat enkäten om tillstånd för miljöfarlig verksamhet, 83 procent. Som sämst har två av 21 Länsstyrelser besvarat enkäten om djurskyddskontroll, 10 procent. I samtliga län har frågan om huruvida Länsstyrelserna ska besvara enkäterna från NNR hanterats av länsråden. De flesta länsråden har ställt sig positiva till att besvara enkäter från näringslivet. Några länsråd har dock bedömt att värdet av de svar som skulle ha kunnat lämnas inte rättfärdigar den tid som handläggarna behöver lägga på ett besvarande. Man menar att frågorna och de eventuella svar som skulle kunna lämnas inte har tillräcklig kvalitet för att några säkra slutsatser ska kunna dras.

Tre Länsstyrelser har inte svarat på någon av NNRs fem enkäter och dessa är Länsstyrelserna i Norrbotten, Jämtland och Dalarna. Två Länsstyrelser har svarat på samtliga av NNRs fem enkäter och det är Länsstyrelserna i Västra Götaland och Östergötland. Länsstyrelserna i Skåne och Västernorrland har svarat på fyra av fem enkäter.

4.1 Tillstånd miljöfarlig verksamhet – bergtäkter

Tillstånd för miljöfarlig verksamhet prövas av Miljöprövningsdelegationer (MPD) kopplade till tolv av Sveriges 21 Länsstyrelser. Miljöprövningsenheterna vid dessa tolv Länsstyrelser, som bereder ärendena för MPD, har varit mottagare av denna enkät. Tio av dessa tolv miljöprövningsenheter har svarat på NNRs enkät, vilket utgör en svarsfrekvens på 83 procent. Länsstyrelserna i Dalarna och Norrbotten, som har MPD, har valt att inte besvara NNRs enkät.

Exempelärendet såg ut enligt nedan.

Exempelärende

Frågorna avser en ansökan om tillstånd att bedriva en bergtäkt med uttag av högkvalitativt berg som ska användas för asfalt, betong och fyllnadsmaterial. Berget som ska brytas är speciellt och finns på relativt få platser, på det sättet att det är mycket homogent i sina egenskaper. Ca 50 % av materialet kan brytas och användas för betong. Ansökan avser en brytning av 700 000 ton per år. Det bergmaterial som inte kan användas för betongtillverkning avses användas för asfaltstillverkning och fyllnadsmaterial. Bergtäkten är befintlig och bedrivs vid ansökningstillfället i en omfattning som medger ett uttag av 500 000 ton per år.

Buller vid närmaste bostadshus är inte högre än 50 dB(A), dvs att Naturvårdsverkets riktlinjer innehålls. Transporter till och från passerar bostadsområden på tillräckligt avstånd. Buller från vägtrafiken är inte högre än 55dB(A). Effekter av sprängningar kommer att hålla sig inom komfortvärdet 4 mm/s. Inte heller luftstöt våg (max 100 Pa) kommer att orsaka problem.

Täktverksamheten är som nämnts pågående och damm-problematiken lindrig då brytning sker bakom 30 meter höga bergväggar. Åtgärder för att minska damm vidtas kontinuerligt, exempelvis genom saltning och bevattning.

Brytningen sker inte under grundvattenytan varför det inte krävs någon grundvattenbortledning. Det är inte heller aktuellt med annan vattenverksamhet. Ett natur 2000-område ligger i närheten med mesotrofa kärrsumpskogar och äldre skog. Aktuell verksamhet bedöms inte medföra risk för skada på täthållande skikt under mosseområdets yttre delar.

En översiktlig plan finns för planerad framtida efterbehandling.

Det finns inga detaljplaner som indikerar nya bostadsområden i närheten av verksamheten.

Inga andra faktorer, av avgörande betydelse för tillståndsprocessen, finns.

4.1.1 Handläggningstid

Hur lång tid uppskattas prövningen av ärendeexemplet erfarenhetsmässigt ta från det att ärendet är komplett?



Av de tio Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät valde Länsstyrelsen i Västernorrland att inte besvara denna fråga.

Sex månader

Halland, Kalmar, Skåne, Stockholm, Uppsala, Västerbotten, Västra Götaland, Örebro och Östergötland

Kommentarer

Skåne (sex månader): "Kan dock ta längre tid beroende på om det är semesterperiod, anstånd för yttrande från nämnd m.m."

Västerbotten (sex månader): "I 90 % av liknande ärende. Kan avvika pga semestertider, anhopning av ärenden eller personalfrånvaro."

4.1.2 Viktigaste villkoren

Vilka tre villkor skulle vara av störst vikt att föreskriva om vid ett beviljande av en ansökan såsom i ärendeexemplet? Välj ut tre av nedanstående villkor och gradera dem i viktighetsordning, där 1 är viktigast.

Av de tio Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät valde fem Länsstyrelser att inte besvara denna fråga. Halland har dock lämnat svar i form av angivande av Annat villkor. Av de åtta alternativ som erbjöds har nedanstående sex valts som svarsalternativ av någon Länsstyrelse.

Brytning av berg får endast ske inom den på exploateringsplan i ritning M101 markerade gränsen för brytområde och inte på lägre nivå än +178 m (RH 2000). Övrig verksamhet som omfattas av föreliggande ansökan får endast ske inom gränsen för verksamhetsområdet på samma ritning:

Viktigast: Skåne, Västerbotten och Västra Götaland

Buller från verksamheten inklusive transporter inom verksamhetsområdet ska begränsas:

Viktigast: Uppsala och Östergötland

Näst viktigast: Skåne, Västerbotten och Västra Götaland

Samtliga arbetsmoment får bedrivas helgfria vardagar kl. 06:00-18:00. Borrning eller krossning och sortering får även ske vardagar mellan kl. 18:00-22:00. Utlastning och transporter får bedrivas vardagar kl. 06:00-22:00 samt i enlighet med vad som anges i andra stycket.

Asfaltproduktion får bedrivas helgfria vardagar kl. 05:00-18:00:

Näst viktigast: Östergötland

Markvibrationer till följd av sprängning, definierade som högsta svängningshastighet i vertikalled, mätt enligt gällande Svensk Standard SS 460 48 66, får inte överstiga 4 mm/s vid bostadshus vid mer än 10 % av sprängningarna per år och då uppgå till högst 6 mm/s. Vibrationerna ska mätas som toppvärde i sockel på bottenvåning. Mätmetoder, mät-punkter, mätfrekvens och utvärderingsmetoder ska i övrigt framgå av kontrollprogram:

Tredje viktigast: Skåne och Östergötland

Bortledning av vatten från tåkten ska ske via sedimentationsdamm, försedd med olje-avskiljande funktion, till recipient:

Näst viktigast: Uppsala

Annat villkor (se kommentarer):

Viktigast: Halland

Tredje viktigast: Uppsala och Västra Götaland

Två av de presenterade villkoren har inte graderats av någon svarande Länsstyrelse.

Kommentarer till svarsalternativet Annat

Halland (1): "Länsstyrelsen anser att villkors betydelse inte kan graderas på det sätt som görs i frågan. Villkoren utgör en helhet och villkor beslutas utifrån det enskilda fallet. För att kunna bedöma denna verksamhet och eventuella kumulativa effekter med annan verksamhet i närheten krävs en komplett miljökonsekvensbeskrivning."

Uppsala (3): "Krossar och sorteringsverk ska drivas med el från det fasta elnätet."

Allmänna kommentarer

Kalmar: "Det är svårt att svara på med den information som tillhandahålls i ärendeexemplet. Exempelvis framgår inte om det sker ett direktutsläpp av täktvatten till recipient. Samtliga av ovanstående villkor är vanliga villkor för bergtäkter även om formuleringarna kan skilja sig åt. Utöver dem är det vanligt att föreskriva villkor om lagring av kemikalier."

Västerbotten: "Förutsättningarna hur verksamheten ska bedrivas framgår inte av beskrivningen därför är det svårt att vika villkoren. Många hör ihop tex bullervillkoren andra går inte att ta ställning till."

Västra Götaland: "Det villkor som jag graderat som nr 1 anger tillståndets ram (var brytning får ske och på vilket djup). Detta föreskriver vi aldrig i villkor utan i tillståndsmeningen. Sen är det svårt att gradera era övriga exempel då både buller, vibrationer och luftstöt vågor alltid finns med som skydd för de närboende."

4.1.3 Antal liknande ärenden

Hur många ärenden som liknar ärendeexemplet, d.v.s. tillståndsansökningar angående kommersiell täkt av berg- eller grusmaterial, har din Länsstyrelse varje år?

Länsstyrelser	Antal ärenden
Stockholm	2
Halland	4
Kalmar	7
Skåne	8
Östergötland	8
Västra Götaland	15
Örebro	17
Uppsala	20
Västernorrland	20
Västerbotten	25

Av de tio Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät har samtliga besvarat frågan.

Samtliga Länsstyrelser har lämnat svar som går att tolka som ett genomsnittligt värde med utgångspunkt i de senast årens utfall. Fem Länsstyrelser har mellan två och åtta ärenden per år i genomsnitt och fem Länsstyrelser har mellan 15 och 25 ärenden per år i genomsnitt.

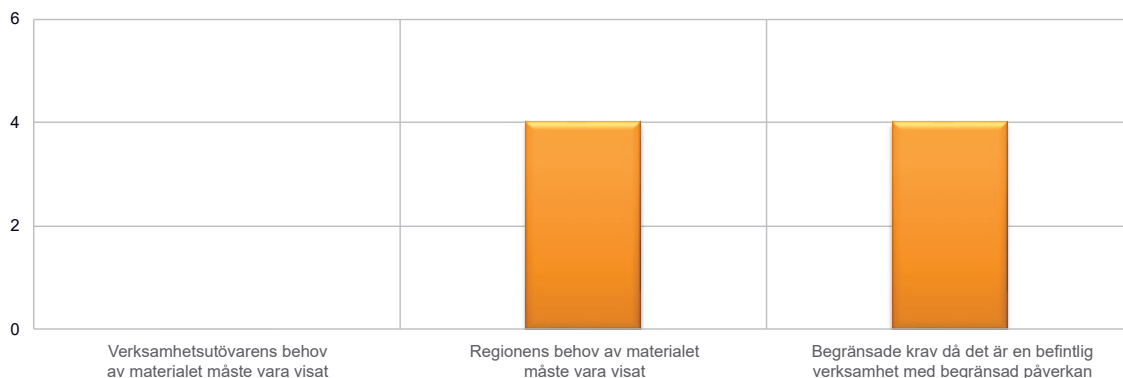
Naturligt nog har Västerbotten högst antal ärenden och Stockholm lägst antal. Ett större antal ärenden har också Västernorrland, Örebro och Uppsala. Ett mindre antal ärenden har också Halland och Kalmar.

Kommentarer

Västerbotten: "Ca 25 ärenden om tillstånd till berg- och grus (exkl morän och matjord). De flesta liknar dock inte exemplet med 700 000 ton berg och inga motstående intressen. Handläggning av grusärenden är väldigt komplexa och där handlingarna alltid har brister enligt bestämmelserna."

4.1.4 Krav på behovsutredningen

Vilket av nedanstående alternativ speglar bäst Länsstyrelsens krav på behovsutredningen?
Välj ut ett av nedanstående alternativ.



Av de tio Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät valde Länsstyrelserna i Stockholm och Örebro att inte besvara denna fråga.

Regionens behov av materialet måste vara visat:

Östergötland, Skåne, Västerbotten och Halland

Kraven på behovsutredningen i detta fall blir mera begränsade då det är en befintlig verksamhet med begränsad påverkan på människors hälsa och miljön:

Västernorrland, Västra Götaland, Kalmar och Uppsala

Verksamhetsutövarens behov av materialet måste vara visat:

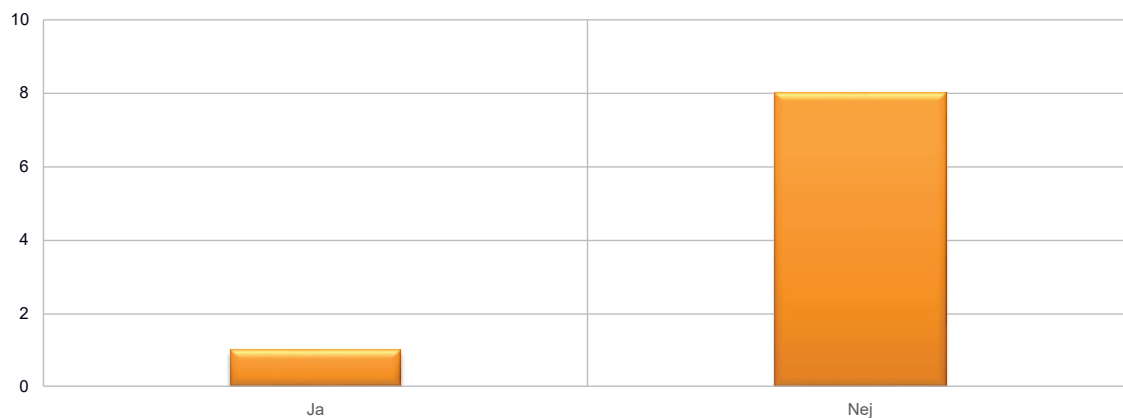
Ingen

Kommentarer

Västernorrland: "Även om det är fråga om en befintlig täktverksamhet behöver bolaget visa att det finns ett behov av materialet för att kunna motivera fortsatt verksamhet. Det ingår i prövningen att verksamhetsutövaren ska visa att det är förenligt med god hushållning att utvinna materialet (se bl.a. 2 kap. 3 § miljöbalken)."

4.1.5 Policy för behovsutredningar

Finns det tydliga krav på behovsutredningar (i form av policydokument) inom din Länsstyrelse?



Av de tio Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät valde Länsstyrelsen i Kalmar att inte besvara denna fråga.

Ja:

Örebro

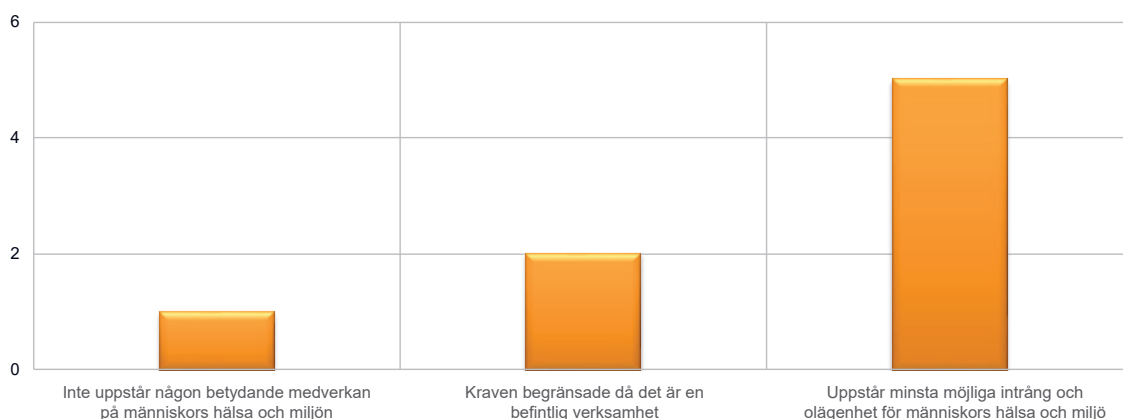
Nej:

Halland, Skåne, Stockholm, Uppsala, Västerbotten, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland

Flera Länsstyrelser har kommenterat frågan med olika liknande formuleringar som innebär att man hänvisar till att man följer praxis, som man framhåller står över policy.

4.1.6 Krav på utredning av lokalisering

Vilket av nedanstående alternativ speglar bäst Länsstyrelsens krav på utredningen av lämplig lokalisering och alternativ lokalisering? Välj ett av nedanstående tre alternativ.



Av de tio Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät valde Länsstyrelserna i Örebro och Kalmar att inte besvara denna fråga.

Lokaliseringen är lämplig då det inte uppstår någon betydande påverkan på människors hälsa och miljön. Kraven på utredning av alternativ lokalisering blir mera begränsad:

Östergötland

Kraven på lokaliseringsutredningen och alternativa lokaliseringar blir mera begränsade då det är en befintlig verksamhet:

Västerbotten och Västernorrland

Lokaliseringen ska vara lämplig, d.v.s. att det ska vara visat att det uppstår minsta möjliga intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön och att det inte finns någon mera lämplig alternativ lokalisering:

Halland, Skåne, Stockholm, Uppsala och Västra Götaland

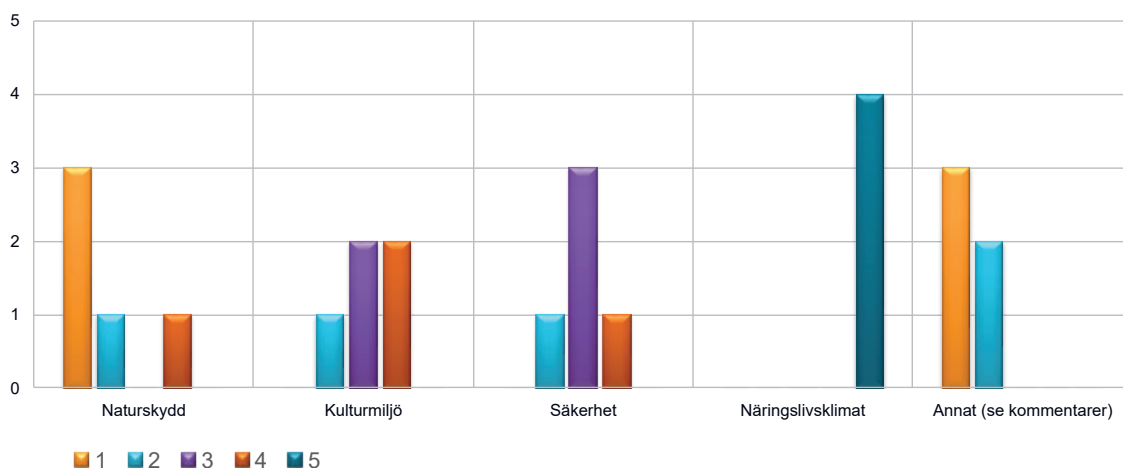
Kommentarer

Kalmar: "I praktiken ställs oftast lägre krav på utredningen av alternativ lokalisering vid utökning av befintliga täkter. 2:6 MB är dock alltid tillämplig."

Uppsala: "Utifrån den begränsade information vi har gällande lokaliseringen av exemplet och motstående intressen i närområdet gäller försiktighetsprincipen."

4.1.7 Intressen vid lokalisering

Vid samordning av olika intressen med avseende på lokaliseringen av verksamheten, vilka av nedanstående intressen är viktigast? Gradera från 1 till 5 efter betydelse, där 1 är viktigast.



Av de tio Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät valde Länsstyrelserna i Kalmar, Stockholm, Örebro och Östergötland att inte besvara denna fråga.

Naturskyddet:

Viktigast (1): Skåne, Västerbotten och Västernorrland

Näst viktigast (2): Västra Götaland

Fjärde viktigast (4): Uppsala

Kulturmiljö:

Näst viktigast (2): Västernorrland

Tredje viktigast (3): Uppsala och Västerbotten

Fjärde viktigast (4): Skåne och Västra Götaland

Säkerhet:

Näst viktigast (2): Uppsala

Tredje viktigast (3): Skåne, Västernorrland och Västra Götaland

Fjärde viktigast (4): Västerbotten

Näringslivsklimat:

Femte viktigast (5): Skåne, Uppsala, Västerbotten och Västra Götaland

Annat (se kommentarer nedan):

Viktigast (1): Halland, Uppsala och Västra Götaland

Näst viktigast (2): Skåne och Västerbotten

Kommentarer till svarsalternativet Annat

Uppsala (1): "Militära intressen går först."

Västra Götaland (1): "Störningar för närboende (buller, transporter)"

Skåne (2): "Yt- och grundvattenförekomster, recipienters känslighet, avstånd till grannar, transporter, andra riksintressen, friluftsliv och rekreationsområden."

Västerbotten (2): "Rennäringen"

Allmänna kommentarer

Sju Länsstyrelser har i kommentarsfältet lämnat kommentarer med innebörden att frågan har varit svår att besvara och att ärendeexemplet innehåller otillräckligt med information.

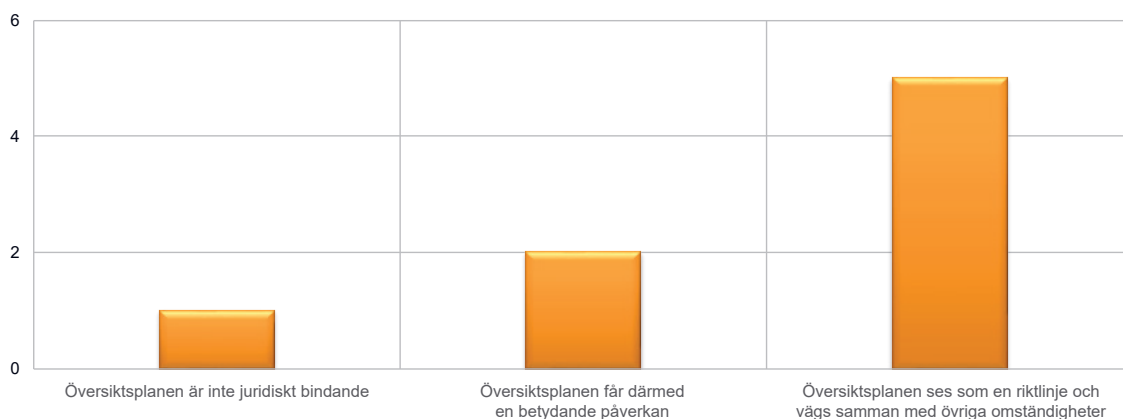
Västerbotten: "Det saknas kategori miljö- och hälsa."

Kalmar: "Detta bedöms i varje enskilt ärende och är svårt att svara på generellt. Naturskydd är dock den fråga som oftast hamnar i fokus när lokaliseringen bedöms. Näringslivsklimat beaktas inte i MPD-prövningar."

Västra Götaland: "Frågan är nästan omöjlig att svara på eftersom de flesta punkter är av vikt för att göra en avvägning enligt MB. Om artsskydd kommer in i prövningen kan det ju vara helt avgörande för om tillstånd kan ges eller inte. Kulturmiljö är inte oviktigt men kan i fler fall än naturfrågor innebära att man efter undersökningar ändå kan gå vidare. I vårt län där det är relativt tätbefolkat har skyddet för närboende en avgörande betydelse."

4.1.8 Betydelse av översiktsplan

Vilket av nedanstående alternativ speglar bäst den betydelse som Länsstyrelsen tillmäter översiktsplanen (om den på ett övergripande sätt visar att området ska utgöra en del av ett grönområde)? Välj ett av de tre nedanstående alternativen.



Av de tio Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät valde Länsstyrelserna i Örebro och Kalmar att inte besvara denna fråga.

Översiktsplanen är inte juridiskt bindande och tillmäts därför begränsad betydelse:
Västerbotten

Då det saknas detaljplan ses översiktsplanen som tydlig riktlinje angående kommunens vilja med den framtida användningen av området. Översiktsplanen får därmed en betydande påverkan på bedömningen av den ansökta lokaliseringens lämplighet:
Skåne och Stockholm

Översiktsplanen ses som en riktlinje och vägs samman med övriga omständigheter som kan anses påverka den ansökta lokaliseringens lämplighet:
Halland, Uppsala, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland

Allmänna kommentarer

Kalmar (har inte besvarat frågan): "En ÖP kan beroende på hur den är utformad ha stor betydelse när det gäller bedömningen av vad som utifrån en avvägning av skilda allmänna intressen kan anses utgöra en lämplig plats för en viss verksamhet. Alternativ 2 skulle kunna vara aktuell om planen tydligt ger uttryck för något intresse. I annat fall skulle alt 3 kunna tillmätas betydelse."

Västra Götaland (alt 3): "Valde mellan punkt 1 och 3. Det beror väl lite på vad som sägs om den aktuella platsen i ÖP och om den är aktuell eller inte. ÖP finns med som en del i prövningen även om den inte är juridiskt bindande. I vissa fall där områden i ÖP:n tydligt t.ex. beskrivits och utpekats som stora opåverkade friluftsområden kan det få relativt stor inverkan. Särskilt om kommunen tar upp det i sitt yttrande."

4.1.9 Kvaliteten på ansökningshandlingarna

Vilken vikt har kvaliteten på ansökningshandlingarna i prövningsprocessen? Välj ett av nedanstående tre alternativ.



Samtliga tio Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät har också besvarat denna fråga.

God kvalitet på handlingarna, dvs att samtliga relevanta frågor och bedömningar finns med, underlättar tidsåtgången i processen på ett betydande sätt:

Halland, Kalmar, Skåne, Stockholm, Uppsala, Västerbotten, Västernorrland, Västra Götaland, Örebro och Östergötland

Kommentarer

Västernorrland (alt 1): "Ansökningarna hanteras visserligen i tur och ordning, men hur snabbt en ansökan kan hanteras beror i hög utsträckning på handlingarnas kvalitet."

4.1.10 Generella kommentarer

Generella kommentarer

Västerbotten: "Den är otydlig och skulle behöva kvalitetssäkras av en kunnig person inom området. Otydligt om frågorna ställdes till miljöprövningsdelegationen eller länsstyrelsen. Vi har svårt att se att det går att dra några konkreta slutsatser av enkäten."

Kalmar: "Underlaget för enkäten är oerhört förenklat. Syftet med att lyfta fram ett till synes helt okomplicerat ärende ifrågasätts, eftersom man får intrycket av att tillståndsprocessen görs mer komplicerad än den skulle behöva vara. På grund av ny lagstiftning och nya krav blir processen naturligt nog mer omfattande och komplicerad. För att verkligen granska MPD:s tillämpning av regelverken bör tillståndsbesluten studeras i detalj med de för ärendet rådande omständigheterna."

4.1.11 Analys

Inledning

Det finns skillnader i Länsstyrelsernas ställningstaganden till ärendeexemplet och i svaren på de frågor som ställts i enkäten. Dessa gradskillnader i ställningstaganden och i svaren är i vissa fall betydande. Detta trots den ökade enhetlighet i tillämpningen som inrättandet av tolv miljöprövnings-delegationerna avsetts leda till. Det finns därför skäl för Länsstyrelserna att fortsätta och fördjupa arbetet med samsyn för att exempelvis inställningen till översiktsplanen i avsnitt 4.1.8 ska bli mer enhetlig. NNRs analys av svaren, avsnitt för avsnitt redovisas nedan.

Flera Länsstyrelser framhåller i kommentarer till enkäten att samtliga omständigheter i ett ärende är lika viktiga och att det är svårt att prioritera på det sätt som efterfrågas i enkäten. Det finns i princip inga omständigheter som är oviktiga – men vissa omständigheter är viktigare, t.ex. för tillåtligheten, för ramen för processen och för lokaliseringen. I diskussioner om olikheter i beslut är det viktigare att fokusera på det som förenar än på det som särskiljer.

Avsnitt 4.1.1 – Handläggningstid

Samtliga svarande Länsstyrelser har angivit att handläggningstiden från det att ett ärende är komplett är sex månader. En annan viktig tidsram som inte har efterfrågats är hur lång tid det tar från inkommet ärende tills dess att det är komplett. Branschen menar att denna tid normalt är mellan 9 och 12 månader. Måluppfyllelsen för sex månaders handläggningstid från komplett ärende kan påverkas av Länsstyrelserna genom en extra begäran om komplettering. Det kan naturligtvis vara så att brister som fordrar komplettering upptäcks vartefter som handläggningen av ärendet sker, men branschen upplever att det ibland i samband med en andra kompletteringsomgång dyker upp helt nya frågor som borde ha kunnat upptäckas redan i en första kompletteringsomgång. Sådana missar tjänar tyvärr inte till att öka förtroendet för Länsstyrelsernas handläggningsprocess. Den handläggningsprocess som leder fram till det stadium då ärendet kan betraktas som komplett, behöver vara tydlig. Företagen behöver få en bättre uppfattning om vilka delar det är som ingår i denna handläggningsprocess och vad det är för eventuella hinder eller bromsande faktorer som föreligger. Lokala omständigheter kan självklart föranleda anpassningar men det behöver vara tydligt för företagen att miljölagstiftningen på ett generellt plan hanteras lika i hela Sverige. Detta gäller särskilt län som liknar varandra, såsom storstadsregionerna.

Avsnitt 4.1.2 – De viktigaste villkoren

Länsstyrelserna är att döma av svaren överens om att buller från verksamheten är ett av de viktigaste villkoren. När det gäller bullerkrav ställs ibland högre bullerkrav under semestertider. Just på sommaren är det dock högsäsong för den typ av tåktverksamhet som levererar till asfaltindustrin, kommunala infrastrukturprojekt samt Vägverket i samband med renoveringar av vägnätet. Krav på minskad verksamhet under perioder när behovet är större tyder på en sämre proportionalitetsbedömning än som borde kunna förväntas.

När det gäller viktiga villkor tar exempelvis Uppsala upp att krossar och sorteringsverk ska drivas med el från det fasta elnätet. Detta verkar handla om att av miljömässiga skäl reglera användningen av särskild teknik samt vilken energikälla som används i verksamheten. Det är svårt att föreställa sig att detta krav är en naturlig följd av tillämpningen av miljöbalken, där det ska vara möjligt att använda bästa möjliga teknik när denna utvecklas, eller att denna typ av preciserade krav har utsatts för en samsynsdiskussion mellan Länsstyrelserna.

Avsnitt 4.1.3 – Antal liknande ärenden

Västerbotten, som är den Länsstyrelse som har angivit flest antal bergtäktsärenden per år, har kommenterat ärendeexemplet och framhåller att de flesta verkliga ärenden inte liknar exempelärendet, vilket är korrekt då exempelärendet är en grov förenkling av en ansökan om tillstånd att bedriva täktverksamhet, där det är få frågor som är tvistiga. Huvudfrågorna, med omständigheter som borde vara lika för de flesta ärenden, finns däremot med i exempelärendet. Med tanke på just detta borde svaren på frågorna i enkäten vara samstämmiga. Så är dock inte fallet.

Avsnitt 4.1.4 – Krav på behovsutredningen

Det framgår av svaren att Länsstyrelserna tillmäter betydelsen av att det handlar om en befintlig verksamhet när det gäller kraven på behovsutredningen, på lite olika sätt. Av de åtta Länsstyrelser som har besvarat frågan menar fyra att kraven på behovsutredningen minskar något när det handlar om en befintlig verksamhet. De fyra andra Länsstyrelsernas svar betonar att regionens behov av materialet måste vara visat. I detta sammanhang har NNR fått information om att företagets behovsutredning ibland förväntas innehålla information om hur försörjning av bergmaterial skulle kunna tillfredsställas via tågtransporter och eller båttransporter, som alternativ till den aktuella bergtäkten. I det senare fallet skulle utredningen innehålla information om kostnader för inrättandet av en helt ny hamn för att ta emot bergmaterial utifrån. Utredningsansvaret vid en analys av behovet förefaller mycket extensivt, med tanke på att det i grund och botten är samhället som har behov av bergmaterialet och företaget enbart erbjuder sig att möta en efterfrågan. Det behöver finnas en proportionalitet i de utredningskrav som läggs på företagen.

Avsnitt 4.1.5 – Policy för behovsutredningar

Det framgår av svaren att en av nio svarande Länsstyrelser har en policy för behovsutredningar. Flera Länsstyrelser har i kommentarer betonat att praxis går före policy. Befintligheten av ett policydokument ska inte tolkas som att detta skulle ha en högre juridisk dignitet än domslut. Däremot är upprättandet av ett policydokument ett sätt för Länsstyrelsen att underlätta för företagen att tolka praxis samt Länsstyrelsernas tillämpning härav. Arbetet med upprättande av policydokument kan också utgöra ett bra tillfälle för Länsstyrelserna och/eller Miljösamverkan Sverige att stämma av sina tolkningar och ställningstaganden i relation till varandra. Ett policydokument kan definitivt bidra till transparensen kring kraven på företagets behovsutredningar. Att Länsstyrelsen i Örebro har ett policydokument samtidigt som övriga svarande saknar tolkas som att det finns utrymme för ytterligare samsynsarbete på området.

Avsnitt 4.1.6 – Krav på utredning av lokalisering

Det framgår av svaren att Länsstyrelserna i Västerbotten och Västernorrland anpassar kraven på utredning av alternativ lokalisering när det handlar om en befintlig verksamhet. Kalmar som inte har svarat på frågan har i kommentarsfältet framfört en ståndpunkt som liknar Västerbottens och Västernorrlands svar. Kalmars kommentar kan tolkas som att man inte formellt sett anpassar kraven men att det är så det blir i praktiken. Övriga svarande Länsstyrelser förefaller av svaren att döma inte ta någon sådan hänsyn, varken formellt sett eller i praktiken. Här finns utrymme för ytterligare samsynsarbete.

Avsnitt 4.1.7 – Intressen vid lokalisering

Det framgår av svaren att de flesta Länsstyrelser prioriterar naturskyddet högt, även om Uppsala prioriterar detta alternativ lågt. Uppsala prioriterar istället säkerhet högt samtidigt som de övriga svarande prioriterar detta lågt. Det förefaller finnas ett antal geografiska faktorer som påverkar vad som prioriteras. Västra Götaland tar särskild hänsyn till närboende och Västerbotten tar upp rennäringen. Uppsala tar upp militära intressen, något som inget annat län nämner och Skåne prioriterar vattenförhållanden högt. Samtliga svarande prioriterar näringslivsklimatet mycket lågt i detta sammanhang. Kalmar, som inte har svarat på denna fråga, framhåller i kommentarsfältet att näringslivsklimatet inte beaktas alls. NNR ser gradskillnader i Länsstyrelsernas ställningstaganden i denna fråga, vilket begränsar förutsebarheten för företagen.

Avsnitt 4.1.8 – Betydelsen av översiktsplanen

Det framgår att Skåne och Stockholm tillmäter översiktsplanen en större betydelse än övriga svarande. Västra Götaland är i kommentarsfältet tydligt med att det alternativ som Skåne och Stockholm har valt inte är ett aktuellt alternativ, vilket visar på gradskillnader även mellan storstadsregionerna. NNR uppfattar dessa gradskillnader i ställningstaganden som betydande.

Avsnitt 4.1.9 – Kvaliteten på ansökningshandlingarna

Det framgår av svaren att god kvalitet på handlingarna snabbar upp processen, bl.a. på så vis att färre kompletteringar behöver begäras, vilket är positivt. NNR frågar sig om det är tydligt för företagen var gränsen går mellan god kvalitet på handlingarna och alltför detaljerade utredningar. Handlingarna ska ha en kvalitet som är proportionerlig mot utredningsbehovet.

Skyddande – Främjande

NNR menar att Länsstyrelserna har två olika uppdrag – att skydda miljön och allmänheten från en potentiellt störande verksamhet samt – att främja näringslivet i länet.⁴ Främjandet gäller inte enbart näringslivet i sig utan gäller också det samhällskontrakt som finns, att staten ska se till att det finns bostäder för invånarna i landet. Utan bergtakter går det inte att producera ballast, betong och asfalt. Ett motargument som dyker upp i detta sammanhang är att den ansökta täktverksamheten bättre kan genomföras någon annanstans. Men, någon annanstans är förmodligen relativt långt bort från de områden som ska bebyggas eller det anläggningsarbete som ska genomföras och då behöver miljöaspekten i form av ökade transporter tas med i beräkningen.

Boverkets rapport 2018:24 "Behov av nya bostäder år 2018 - 2025" slår fast att det finns behov av ca 700 000 nya bostäder i Sverige fram till år 2025. Detta innebär att Boverket gör bedömningen att behovet av ballastmaterial årligen ökar med 60 - 70 procent jämfört med medeltalet för perioden år 2000 - 2015, i syfte att uppfylla regeringens mål för bostadsbyggande. Boverkets bedömning visar tydligt på behovet av nya tillstånd att bedriva täktverksamheter inom de områden där huvuddelen av bostäderna eller anläggningsarbetena ska genomföras, d.v.s. primärt i storstadsregionerna. Inom dessa områden är det således inte möjligt att placera de ansökta verksamheterna någon annanstans, utan betydande påverkan på transportarbetet.

Ett annat exempel på miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken, där motstående intressen behöver hanteras på ett proportionerligt sätt, är tillståndprocessen för vindkraftverk. Det finns förstås ett

4 Se Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, bl.a. 2§ punkt 3 och 3§ punkt 3.

skyddandeuppdrag i samband med prövningen av tillståndsansökan för vindkraftverk men detta behöver vägas mot det främjande av samhället, näringslivet och miljön som uppstår när elektricitet kan produceras på ett hållbart sätt.

Naturligtvis ska miljölagstiftningen vara helt vägledande för Länsstyrelserna vid utförandet av sitt uppdrag. Men, balansen mellan de två, ibland i viss mån motstående, uppdragen att skydda och att främja är nyckeln till ett gott näringslivsklimat. Målet måste vara ett så gott näringslivsklimat som möjligt inom ramen för vad det skyddande regelverket medger och denna rapport visar på skillnader i Länsstyrelsernas tolkningar av gällande miljölagstiftning, som behöver diskuteras.

Proportionaliteten mellan skyddande och främjande behöver säkerställas genom att det inom Länsstyrelserna finns en funktion som i varje ärende blir inkopplad för att säkerställa att främjandeaspekten får den prioritet som är lämplig vid avgörandet av ett ärende. Länsstyrelsen i Östergötland använder sig av en sådan funktion i strandskyddsärenden, vilket framgår av avsnitt 4.3.7. Östergötland skriver: "Planfunktionen deltar i alla avgöranden och slår vakt om att det blir rimlig balans mellan exploatering/nyttjande och bevarande." En enskild handläggare som tillämpar miljöbalken kanske inte alltid ser de motstående intressen som finns i form av främjandeaspekten men kan på detta vis få hjälp med att ta hänsyn till de övergripande samhällseliga målen. Målet med miljölagstiftningen bör inte uppfattas vara ett avskaffande av all miljöfarlig verksamhet utan istället att största möjliga nytta ska åstadkommas med minsta möjliga skada som följd.

Åtgärder

Länsstyrelserna håller nationella täkthandläggartäffar vartannat år och det förekommer regionala täkthandläggartäffar som komplement. En stående punkt på dagordningen vid sådana täffar behöver vara diskussioner kring aktuella täkttillstånd och de väsentliga omständigheterna kring dessa. De unika omständigheterna i olika täktansökningar ska förstås beaktas men det är de delar som är samstämmiga för täkttillstånd som behöver lyftas upp för att lättare identifiera såväl samsyn som olikheter i sättet att resonera. Täkttillstånd är kanske det vanligast förekommande tillståndsärendet hos miljöprövningsdelegationerna på Länsstyrelserna och grundfrågorna för tillståndspliktiga täktverksamheter bedöms uppvisa betydande likheter. Trots detta är det klart att olikheterna i täkthandläggarnas tolkning av regelverken i stort och av enskilda paragrafer, behöver identifieras och diskuteras. Mötestillfällen då konkreta ärendeexempel kan diskuteras av många täkthandläggare från hela Sverige, samtidigt, är viktiga för att skapa större enhetlighet i tillämpningen. Mot bakgrund av detta behöver dessa möten hållas oftare.

Västerbotten skriver att vid handläggning av grusärenden har handlingarna alltid brister. NNR frågar sig om detta är en naturlig följd av den höga komplexitetsgraden i dessa ärenden eller om det finns informationsinsatser eller öppenhet för diskussion och dialog från Länsstyrelsens sida som skulle kunna avhjälpa dessa brister, till en del. I andra sammanhang har NNR gentemot myndigheter framfört synpunkter som går ut på att ett digitalt ärendehanteringssystem som företagen kan få löpande tillgång till kan spara tid för både företagen och myndigheterna och öka transparensen.

Åtgärder som minskar personalomsättningen på Länsstyrelserna är åtgärder som har potential att förbättra näringslivsklimatet genom bl.a. tydligare information från handläggarnas sida och effektivare handläggning. Specialisering, lång erfarenhet och hög kompetens bland handläggarna är faktorer som efterfrågas av näringslivet. Med dessa faktorer på plats hos Länsstyrelsens personal skulle bättre förutsättningar för löpande informella kontakter under ärendeprocessen kunna skapas, som kan bygga upp förtroende för motpartens seriositet och vilja att göra rätt respektive vara effektiv. Näringslivet efterfrågar inte en mildare miljöprövning utan en effektivare sådan. Höga men tydliga krav underlättar för seriösa företagare.

4.2 Auktorisation av bevakningsföretag

Auktorisation av bevakningsföretag är en centraliserad verksamhet och provas hos sju av Sveriges 21 Länsstyrelser. Fem av dessa sju Länsstyrelser har svarat på NNRs enkät, vilket utgör en svarsfrekvens på 71 procent. Länsstyrelserna i Dalarna och Norrbotten, som hanterar dessa frågor, har valt att inte besvara NNRs enkät.

Exempelärendet såg ut enligt nedan.

Exempelärende

Frågorna avser ett stort säkerhetsföretag som bedriver verksamhet på flera orter i Sverige. Företaget har drygt 1000 anställda och relativt stor personalomsättning. Företaget har som policy att deras anställda är ostraffade och har hög personlig redbarhet. Företaget har tre fast anställda vid samma driftställe som nyligen har blivit dömda för olika brott. Detta är information som har kommit till Länsstyrelsens kännedom vid godkännandetidpunkten.

- En 25-årig värdetransportör med 2 års anställningstid har blivit dömd för sexuellt ofredande av minderårig.
- En 55-årig ordningsvakt med 25 års anställningstid har blivit dömd för rattfylleri med dagsböter och indraget körkort som påföljd.
- En 40-årig väktare med 7 års anställningstid har uppdragats vara medlem i en organisation som av politiska och/eller religiösa grunder uppfattas som extremistisk och som uttalat vill motverka demokratin. Den anställda har manifesterat offentligt vid flera tillfällen för denna organisation. Den anställda är dock inte dömd för något.

4.2.1a Godkännande av värdetransportör

Skulle Länsstyrelsen återkalla godkännandet för personen i fall a. i exemplet ovan?



Av de fem Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät valde Länsstyrelsen i Skåne att inte besvara denna fråga.

Ja:

Västra Götaland, Stockholm och Östergötland

Nej:

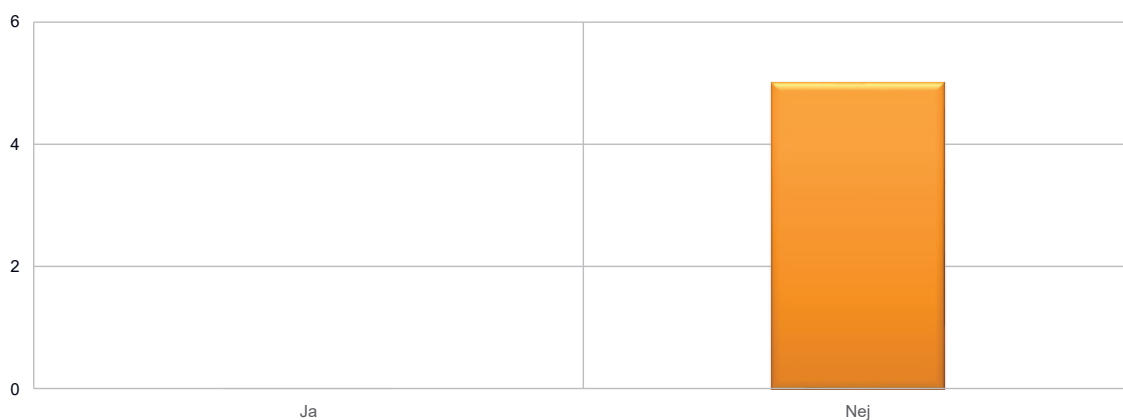
Västernorrland

Kommentarer

Västra Götaland (Ja): "Då brottet är av en typ som enligt huvudregeln ska leda till att en person inte godkänns för anställning samt att personen inte kan påstås ha en lång och väl vitsordad anställning, skulle Länsstyrelsen troligen återkalla godkännandet."

4.2.1b Godkännande av ordningsvakt

Skulle Länsstyrelsen återkalla godkännandet för personen i fall b. i exemplet ovan?



Samtliga fem Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät har besvarat denna fråga.

Ja:

Ingen

Nej:

Västernorrland, Västra Götaland, Skåne, Stockholm och Östergötland

Kommentarer

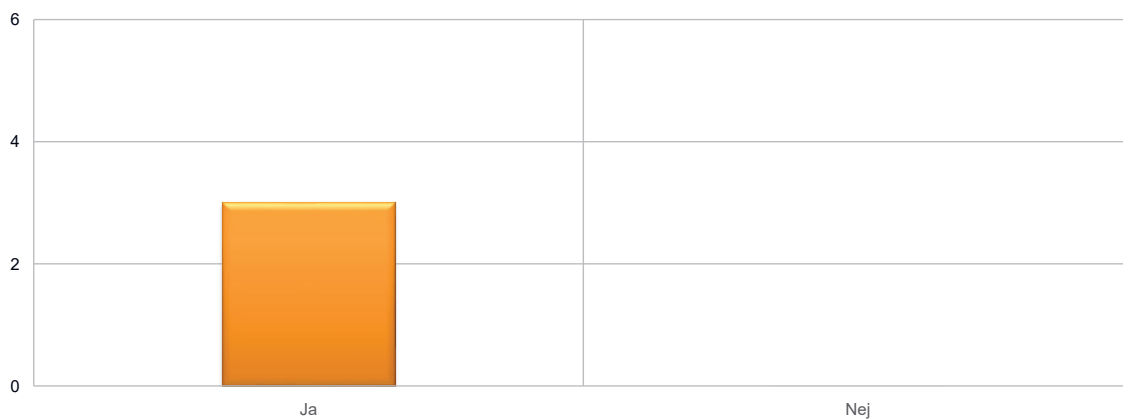
Västernorrland (Nej): "Gällande b, beror på grovheten av rattfylleriet samt övriga omständigheter kring fallet."

Västra Götaland (Nej): "Utifrån gällande praxis skulle Länsstyrelsen sannolikt inte återkalla godkännandet."

Östergötland (Nej): "Beror på omständigheterna i fallet, om personen inkommer med yttrande i ärendet och vad som framkommer av yttrandet. Om personen är ostraffad sedan tidigare och hur lång tid som förflutit sedan brottet begicks. Skulle inget yttrande inkomma skulle vi eventuellt överväga att återkalla godkännandet."

4.2.1c Godkännande av väktare

Skulle Länsstyrelsen återkalla godkännandet för personen i fall c. i exemplet ovan?



Av de fem Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät valde Länsstyrelserna i Västra Götaland och Skåne att inte besvara denna fråga.

Ja:

Västernorrland, Stockholm och Östergötland

Nej:

Ingen

Kommentarer

Västernorrland (Ja): "Gällande c, inte heller det helt enkelt, omständigheter i det enskilda fallet kan spela in där."

Västra Götaland (ingen svar): "Det skulle bero på vilka omständigheter som blir kända för Länsstyrelsen."

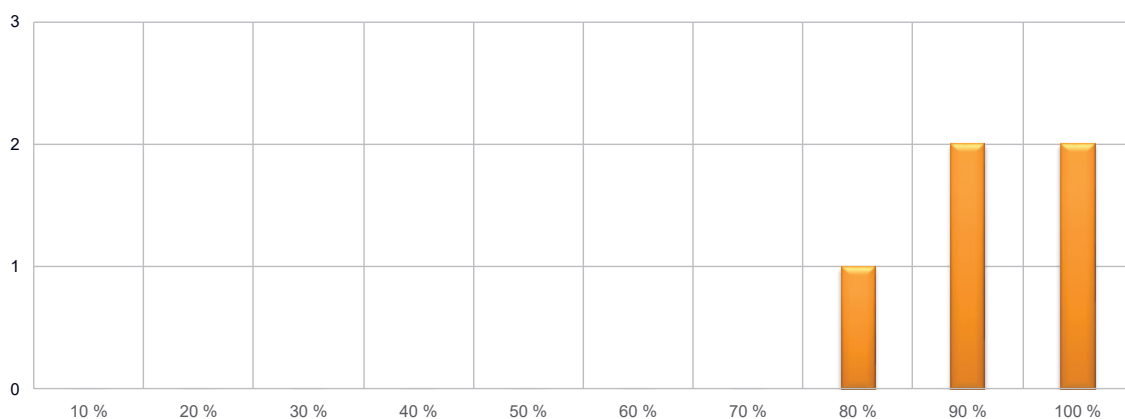
Allmänna kommentarer till de tre första delfrågorna

Västra Götaland: "Förutsättningarna i exemplen är inte tillräckliga för att kunna ge ett enkelt svar. Svaren ges utifrån att personerna INTE var dömda för brott, eller misstänkta, vid tiden för godkännande samt att samtliga personer INTE har några övriga punkter i belastnings- eller misstankeregister. Såsom frågorna är ställda går det inte att med någon korrekthet svara enbart ja eller nej."

Samtliga fem svarande Länsstyrelser har i kommentarer till frågan framfört att svaren beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

4.2.2 Andel med tillsynsbesök

Hur stor andel av bevakningsföretagen i länet får tillsynsbesök enligt plan, vartannat år?



Av de fem Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät har samtliga besvarat denna fråga.

80 procent:

Stockholm

90 procent:

Västernorrland och Skåne

100 procent:

Västra Götaland och Östergötland

Kommentarer

Västernorrland (90 %): "Vi hinner normalt tillsyna alla företag enligt stadgat intervall."

Skåne (90 %): "Ambitionen är att samtliga företag ska inspekteras under en tvåårsperiod."

4.2.3 Handläggningstid

Vilken är den genomsnittliga handläggningstiden hos din Länsstyrelse (från det att ansökningsavgiftens erläggande är registrerad) vid ansökan om godkännande för anställning i bevakningsföretag?

Länsstyrelse	Handläggningstid (dagar)
Skåne	7
Västernorrland	17
Västra Götaland	19
Östergötland	21
Stockholm	25

Av de fem Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät har samtliga fem besvarat denna fråga.

Fyra av de fem svarande Länsstyrelserna har en genomsnittlig handläggningstid (beräknat utifrån senaste tillgängliga statistik för år 2018 och år 2019) på ca tre veckor (17 - 25 dagar).

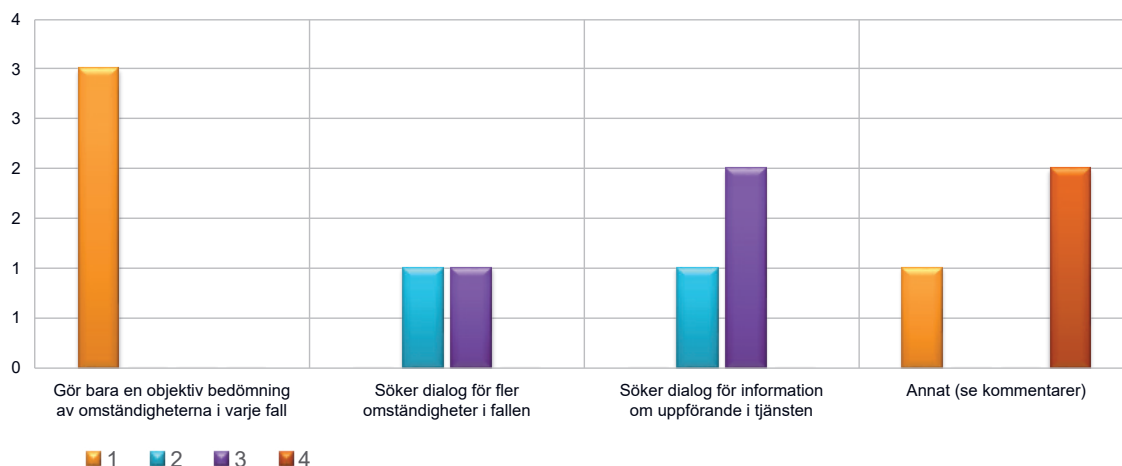
Kommentarer

Skåne (genomsnittlig handläggningstid på ca sju dagar): "Notera att godkännandeärenden även inkluderar ett remissförfarande med Säkerhetspolisen som kan ta viss tid."

Stockholm (medelvärde för 2019: 25 dagar): "Finns ej statistik från ansökningsavgifts erläggande. Vi hanterar 3 000 – 4 000 ärenden per år och kan inte sammanställa sådan statistik manuellt."

4.2.4 Attityd till uppdraget

Inom ramen för Länsstyrelsens skyldighet att tillämpa lagen, vilken av följande påståenden är viktigast? Gradera 1 till 4, där 1 är viktigast.



Av de fem Länsstyrelser som besvarat NNRs enkät valde Länsstyrelsen i Skåne att inte besvara denna fråga.

Länsstyrelsen gör bara en objektiv bedömning av omständigheterna i varje fall:

Viktigast (1): Västernorrland, Stockholm och Östergötland

Länsstyrelsen söker dialog med företaget för att få reda på fler omständigheter i fallen:

Näst viktigast (2): Stockholm

Tredje viktigast (3): Västernorrland

Länsstyrelsen söker dialog med företaget för att få information om personernas allmänna uppförande i tjänsten:

Näst viktigast (2): Västernorrland

Tredje viktigast (3): Stockholm och Östergötland

Annat:

Viktigast (1): Västra Götaland

Fjärde viktigast (4): Stockholm och Östergötland

Kommentarer

Västra Götaland (1): "Länsstyrelsen kommunicerar alltid med bolaget och den anställde innan beslut fattas. Beslut tas utifrån lagstiftningen, praxis och omständigheterna i det enskilda fallet, i den ordningen. Omständigheter i det enskilda fallet kan vara bolagets bild av den anställde, den anställdes syn på den begångna brottsligheten samt om den anställde har en historik av brottslighet."

Stockholm (4): "t.ex. Jämförelse med liknande domstolsavgöranden."

Östergötland (4): "Yttrande från den person som ärendet gäller."

Allmänna kommentarer

Skåne: "Länsstyrelsen gör efter erforderlig handläggning vid prövningen av ansökan en samlad bedömning av alla kända faktorer i ärendet."

Västernorrland: "Vi hör alltid den enskilde ifall vi avser att avslå en ansökan om godkännande."

Stockholm: "Vilken typ av ärenden avses? Inspektioner av företag? Auktorisationsansökan? Ansökan respektive omprövning av godkännande för anställning hos auktoriserat bevakningsföretag? Vilken utredning som behövs beror på vilket ärende som avses. Att kommunicera med en godkänd person eller inhämta uppgifter från andra myndigheter är ibland väldigt högt prioriterat. Men den objektiva bedömningen i varje enskilt fall är alltid viktigast. Och när det gäller skyldighet att tillämpa lagen så finns det ju många förvaltningsrättsliga principer som är viktiga, t.ex. kommunicering/motivering m.m. Jag förstår inte riktigt frågan."

4.2.5 Generella kommentarer

Generella kommentarer

Skåne: "Frågorna är svåra att besvara utan kompletterande resonemang."

4.2.6 Analys

Inledning

Länsstyrelsernas hantering av ärenden gentemot bevakningsföretagen handlar i stort om en balans mellan två olika intressen. Å ena sidan finns ett intresse av att skydda allmänheten från bevakningspersonal som är olämplig för sin tjänst. Å andra sidan finns ett intresse av att skydda anställda i bevakningsföretag så att deras arbetsgivare tar sitt rehabiliteringsansvar vid brottslighet av mindre allvarlig art. Balansen mellan dessa två ibland motstående intressen behöver vara tydlig och enhetlig från Länsstyrelsernas sida. Vid Länsstyrelsernas samsynsarbete i dessa ärenden behövs ett fokus på de väsentliga omständigheterna i olika typfall. Genom den aktuella enkätundersökningen har just detta fokus försökt tillämpas. Ärendeexemplet redovisar de mest väsentliga omständigheterna och utelämnar vad som skulle kunna betecknas som unika omständigheter.

Skillnader i tillämpning

NNR och branschen tar i det följande viss ställning till allvaret i de brott som presenteras i ärendeexemplet. Bakgrunden till detta är bl.a. att det finns inofficiell statistik som visar att ett stort antal personer som dömts för allvarliga brott fortsätter att arbeta för bevakningsföretag/vaktbolag. Tidningen Expressen har den 18 mars 2019 publicerat en artikel där granskning gjorts av fler än 30 000 personer som finns godkända hos landets Länsstyrelser för anställning på vaktbolag. Expressen har identifierat fler än 120 personer som har dömts för allvarliga brott under perioden 1999 till 2018.⁵

Avsnitt 4.2.1a, b och c – Godkännande av säkerhetspersonal

De fyra Länsstyrelser som har svarat på den första frågan 4.2.1a ser olika på situationen, även om de flesta svarande har angivit att de skulle återkalla godkännandet för personen i fråga. Västra Götalands kommentar till sitt jakande svar på frågan är intressant: "Då brottet är av en typ som enligt huvudregeln ska leda till att en person inte godkänns för anställning samt att personen inte kan påstås ha en lång och väl vitsordad anställning, skulle Länsstyrelsen troligen återkalla godkännandet." Från företagets sida är det mycket tveksamt om en lång och väl vitsordad anställning skulle kunna kompensera för den olämplighet för arbetsuppgifterna som uppstår vid en dom för aktuellt brott. Om man vänder på frågan och låter Länsstyrelserna se frågan ur företagets perspektiv så uppkommer frågan om en person med aktuell dom om sexuellt ofredande i sitt CV, skulle betraktas som anställningsbar. Om det naturliga svaret på den frågan är nej bör också ett återkallande av godkännandet ske.

Vid en analys av de första tre delfrågorna 4.2.1a, 1b och 1c noteras genomgående kommentarer med innebörden att Länsstyrelsernas svar är osäkra och skulle bero på vilka ytterligare omständigheter som blir kända för Länsstyrelserna. Frågorna 4.2.1a och 4.2.1c borde vara enkla att besvara jakande och endast mycket ovanliga övriga omständigheter skulle möjligen kunna ändra svaret till ett Nej. Sexuellt ofredande av minderårig är ett brott som inbegriper en form av tvingande och näringslivet har svårt att se skäl som skulle medföra acceptans för ett sådant beteende i samband med uniformerad verksamhet. Uniformen signalerar samhällets sanktion av särskild pålitlighet gentemot allmänheten och detta kan svårligen kombineras med denna typ av medveten brottslighet, oavsett övriga unika omständigheter. När det gäller att manifestera offentligt för en extremistisk

5 Se artikel på: <https://www.expressen.se/nyheter/qs/ranare-och-valdtaktsman-arbetar-pa-kanda-vaktbolag/>

antidemokratisk organisation vid flera tillfällen har näringslivet också svårt att se några förmildrande omständigheter som skulle göra det möjligt att kombinera med en av samhället sanktionerad uniformerad verksamhet. I båda fallen handlar det uppenbart om medvetna och med berätt mod begångna handlingar som svårligen bör kunna bortförklaras med olyckliga omständigheter. En mer kristallklar regeltillämpning från Länsstyrelserna efterlyses i sådana fall.

När det å andra sidan gäller brottet rattfylleri (4.2.1b) kan det finnas utrymme för hänsyn till förmildrande omständigheter. Här kommer också arbetsgivarens rehabiliteringsansvar med i bilden. Däremot är arbetsgivarens skyldighet att rehabilitera en sexualbrottsling eller en antidemokratisk extremist obefintlig. I denna typ av fall behöver företagen Länsstyrelsernas hjälp med kristallklara beslut som ger företagen möjlighet att agera snabbt och otvetydigt gentemot sina anställda.

Ett alltför stort fokus på unika omständigheter i Länsstyrelsernas ärendehantering riskerar att leda till skillnader som av företagen kan tolkas grunda sig i en rättsosäkerhet, vilket är skadligt för bl.a. näringslivsklimatet. Istället behöver Länsstyrelserna i sitt samsynsarbete ta fasta på de väsentliga omständigheter som normalt förekommer i en viss typ av ärenden och föra dialogen kring dessa. Ett mer "mekaniskt" fokus skulle kunna leda till en mer enhetlig regeltillämpning.

Stockholm framhåller att denna fråga är otydlig. NNR vill dock understryka att frågan riktar in sig på vilken strategi som Länsstyrelserna tillämpar när de behandlar olika ärenden. Strategin bör vara i stort sett densamma oavsett ärendetyp (inom ramen för hantering av bevakningsföretagen). Det som efterlyses är en juridisk strategi, en strategi som inte medför överraskningar för företagen. Ärendehanteringens ska självklart uppfattas som rättssäker.

Avsnitt 4.2.2 – Andel företag som får tillsynsbesök

Samtliga svarande Länsstyrelser ligger mycket nära målet om ett (1) planerat tillsynsbesök vartannat år, per bevakningsföretag i länet. Kommentarer kan dock tolkas som att Länsstyrelserna snarare har svarat utifrån en ambition än utifrån en statistiskt grundad förutsägelse. NNR vet från studier av andra tillsynsområden inom kommunerna att ambitionsnivån på antalet genomförda tillsynsbesök under ett år mycket sällan befinner i närheten av nivån för det verkliga utfallet. Resursbrist kan vara ett skäl till detta.

Avsnitt 4.2.3 – Handläggningstid

Frågan i detta avsnitt tar upp en annan aspekt på frågan om eventuell resursbrist inom Länsstyrelsernas hantering av bevakningsföretagen. Ett ärende med ansökan om godkännande för anställning i bevakningsföretag ska hanteras inom lagstadgade 14 dagar. Dock är det bara en Länsstyrelse av de fem svarande som klarar denna tidsgräns. Skåne har angivit sju dagars genomsnittlig handläggningstid. (NNR har dock från branschen fått information som tyder på att handläggningstiden i Skåne egentligen är längre.) Stockholm har istället angivit 25 dagar. Ett skäl till långa handläggningstider, som ofta tas upp, är att tiden för handläggning hos Säkerhetspolisen är mycket lång. Dock bör påpekas att det är samma Säpo som tar tid i Skånes genomsnittliga handläggningstid som i Stockholms. Med antagandet att det som Säpo utför i sin handläggning huvudsakligen består av en slagning i sin databas så bör inte denna handläggning ta mer än fyra dagar i anspråk, inklusive postgången. Åtgärder efterlyses som kan få ner Länsstyrelsernas handläggningstider till rimliga 14 dagar. Lämnande av en servicegaranti på max 14 dagars handläggningstid vore ett sätt att understryka vikten av en effektiv handläggning och skulle underlätta uppföljningen av handläggningstidens utveckling.

Skillnader i tillämpningen av regelverket mellan Länsstyrelserna skulle kunna delvis förklara de stora skillnader i handläggningstid som kan noteras. En längre handläggningstid såsom i Stockholm kan till en del bero på att handläggarna i Stockholm tolkar regelverket på ett sätt som gör handläggningen mer tidsödande. Den kortare handläggningstid som Skåne har angivit skulle till en del kunna bero på att handläggarna i Skåne tolkar regelverket på ett sätt som gör handläggningen mindre tidsödande. Skillnader i tillämpningen av samma regelverk behöver minimeras.

Avsnitt 4.2.4 – Dialogen, attityden till uppdraget

Tre av fyra svarande Länsstyrelser har i fråga 4.2.4 prioriterat en objektiv bedömning av omständigheterna som viktigast. Västra Götaland poängterar istället som viktigast att kommunikation med bolaget och den anställda alltid sker innan beslut fattas. Detta visar på skillnader i inställningen till uppdraget.

Dialog med företaget handlar ofta om ett fokus på unika omständigheter i varje enskilt fall och detta kan medföra risker för olikheter i tillämpningen p.g.a. stora skillnader i storlek mellan företagen. Ett företag med få anställda känner säkert sina anställda väl och kan lämna unik information om individen men för ett stort företag är detta en omöjlig uppgift. Det som istället efterlyses är en klinisk bedömning från Länsstyrelsernas sida som skapar en likhet i tillämpningen, utan fokus på unika personkännedomberoende omständigheter. Fokus i Länsstyrelsernas sökande efter fler omständigheter i fallen bör riktas mot den polisenhet som hanterar det aktuella fallet.

4.3 Strandskyddsdispens

Strandskyddet finns beskrivet i Miljöbalken 7 kap. 13 §:

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Strandskyddet syftar till att långsiktigt

- 1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och*
- 2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Lag (2009:532).*

Länsstyrelsen kan bevilja dispens från strandskyddet om åtgärden inte strider mot förbudets syfte och om det finns ett särskilt skäl. De särskilda skälen står i sin helhet i 7 kap. 18 c–d § miljöbalken, och innebär att dispens kan erhållas om området:

- 1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften*
- 2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen*
- 3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området*
- 4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området*
- 5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området*
- 6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.*

NNR frågar sig om inte företagens tillväxtmöjligheter kan utgöra ett angeläget allmänt intresse. Detta särskilt då företaget önskar utveckla sitt erbjudande till allmänheten och göra ett strandområde mer tillgängligt genom att anlägga en installation på platsen.

Bakgrund till strandskyddslagstiftningen förklarar av Länsstyrelsen i Västra Götaland:

”Strandskyddet ligger i miljöbalken som inte är en exploateringslagstiftning som plan- och bygglagen. Strandskyddet syftar till att värna om natur- och friluftsvärden. Om en kommun är positiv till att en verksamhet ska utvecklas bör de tillsammans med företagaren planera för en lämplig utveckling i det strandnära läget genom LIS och eventuellt även detaljplan. Därigenom ges allmänheten möjlighet till inspel via den demokratiska process som då följs. I ärendexemplet anges att området saknar ”särskilda naturvärden”. Länsstyrelsen har utgått från att det därmed saknas dokumenterade naturvärden såsom inventerade ängs- och hagmarker, lövskogar, hotade arter m.m. samt skyddad natur som naturreservat. Strandskyddet skyddar dock även allmänna naturvärden som mycket väl kan finnas i en vanlig vik utan särskilda naturvärden.”

Samtliga 21 Länsstyrelser hanterar ärenden om strandskyddsdispens. Av dessa har 13 Länsstyrelser valt att besvara NNRs enkät, 62 procent. Vid besvarandet har det varit möjligt att lämna fler än ett svar på varje fråga, därför framgår i vissa fall av diagrammen fler svar än svarande Länsstyrelser.

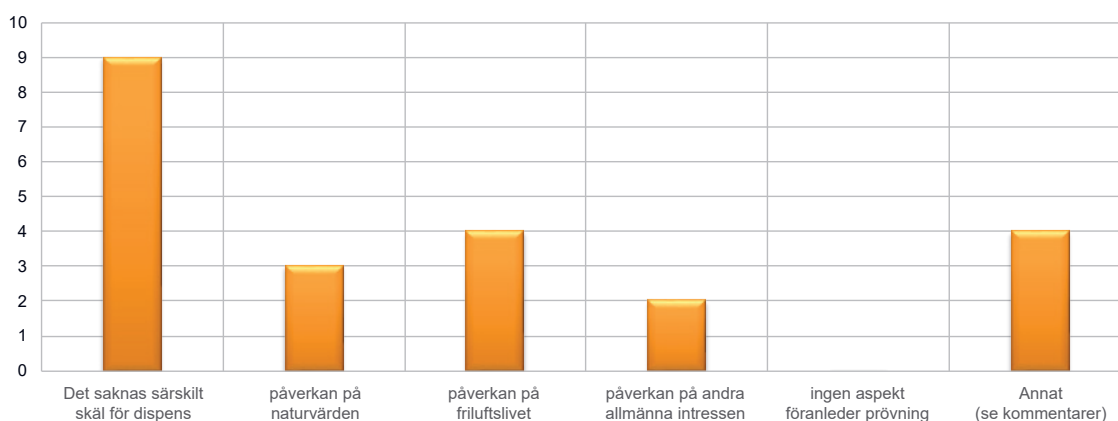
Strandskyddsexempel

Ett antal av frågorna nedan avser ett lantbruksföretag som ligger på ett näs utanför en mindre ort. Utöver djurhållning har gården bl.a. en gårdsbutik och café. För att vidareutveckla gården och ta vara på det vackra läget vill företagaren bygga en gästhamn med tre övernattingsstugor, servicehus och badtunna vid den närliggande viken.

Strandområdet i den närliggande viken är för närvarande otillgängligt och igenväxt. Kommunen ställer sig positiv till utvecklingen och har gjort ett flertal besök på gården. Strandskyddsdispens är medgiven av kommunen. Man är också överens om hur man ska lösa vatten och avlopp på ett bra sätt. Området ingår inte i ett s.k. LIS-område. Lantbruksföretaget är beläget utanför detaljplanelagt område. Det finns inte heller några särskilda naturvärden.

4.3.1 Anledning till dispensprövning

Vilken aspekt i ärendexemplet är det som gör att Länsstyrelsen skulle ta upp dispens-ärendet för prövning?



Samtliga 13 Länsstyrelser som har besvarat enkäten har också besvarat denna fråga. Det har varit möjligt att ange flera olika alternativa svar samtidigt på denna fråga, något som flera Länsstyrelser har utnyttjat.

Det saknas särskilda skäl för dispens

Gotland, Gävleborg, Jönköping, Skåne, Södermanland, Värmland, Västernorrland, Örebro och Östergötland

Påverkan på naturvärden

Gotland, Gävleborg och Skåne

Påverkan på friluftslivet

Gotland, Gävleborg, Jönköping och Skåne

Påverkan på andra allmänna intressen

Gävleborg och Västernorrland

Ingen aspekt föranleder prövning

Ingen

Annat

Halland, Uppsala, Västmanland och Västra Götaland

Kommentarer till Annat:

Uppsala: "I det exempel som presenteras anges inte vilka särskilda skäl som företaget har. Exemplet säger även emot sig själv genom att säga att det inte finns några värden, men det ligger ändå i ett naturskönt läge."

Kommentarer:

Västmanland: "Det särskilda skäl som skulle kunna finnas är nr 4 att dispensen behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området."

Gotland: "Det strider mot syftet med strandskyddet att ianspråkta en helt allemansrättsligt tillgänglig plats för privata syften (tjäna pengar på att hyra ut båtplatser och stugor). Det strider även mot syftet med strandskyddet att anlägga en båthamn och stugor på en plats där växt- och djurlivet kan påverkas negativt. Särskilt skäl för att ianspråkta en sådan plats saknas."

4.3.2 Dispens eller ej

Bedömer Länsstyrelsen att en ansökan om strandskyddsdispens, såsom i ärendeexemplet, skulle beviljas?



Av de 13 Länsstyrelser som har besvarat enkäten har elva Länsstyrelser besvarat denna fråga. Två Länsstyrelser har lämnat sina svar i kommentarsfältet. Två Länsstyrelser har lämnat två svar samtidigt.

Ja:

Västmanland, Västra Götaland och Östergötland

Nej:

Gotland, Gävleborg, Halland, Jönköping, Skåne, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland och Örebro

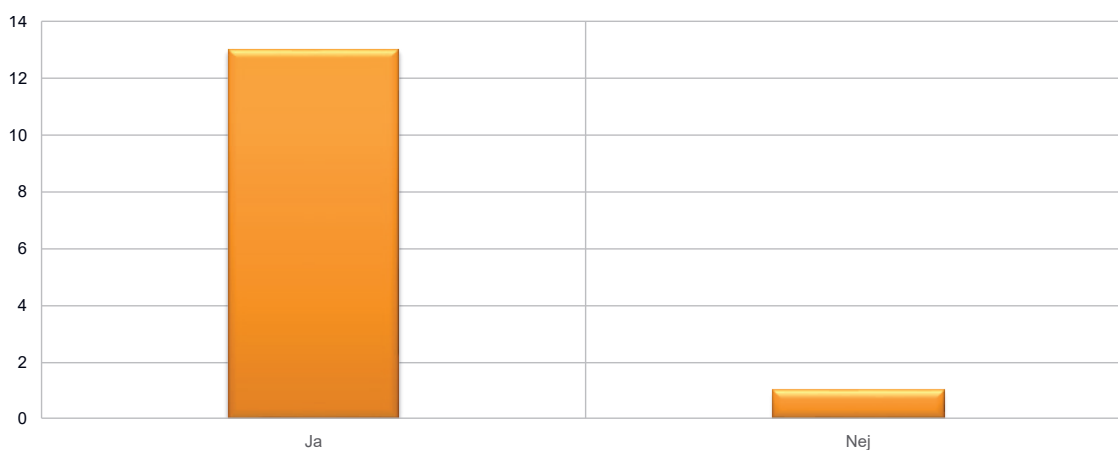
**Kommentarer:**

Västra Götaland (Ja och Nej): "Ja - om området redan är i anspråkstaget. Även om kommunens utredning som ingår i beslutet är bra gjord och motsvarar vad som behövs för att påvisa att det här är en lämplig landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS-skälet kan då aktualiseras) eller påvisar efter legitim utredning att det inte går att utveckla verksamheten utanför strandskyddsområdet, d.v.s. visar på att det är en lämplig utveckling av verksamhet som främjar allmänna intressen och väger över intrånget i strandskyddets syften (skälet i 7 kap 18 c pkt 4 MB). I annat fall nej."

Flera Länsstyrelser har kommenterat att ärendeexemplet är alltför kortfattat för att enkelt kunna besvara frågan.

4.3.3 Syn

Skulle Länsstyrelsen göra syn vid ett ärende såsom i ärendeexemplet?



Samtliga 13 svarande Länsstyrelser har besvarat denna fråga. En Länsstyrelse har lämnat två svar samtidigt.

Ja:

Gotland, Gävleborg, Halland, Jönköping, Skåne, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland, Örebro och Östergötland

Nej:

Västra Götaland

**Kommentarer:**

Västmanland (Ja): "Vi har alltid syn vid överprövningsärenden".

Värmland (Ja): "Eventuellt ja men handlingarna i ärendet kan vara så tydliga att det inte behövs."

Gotland (Ja): "Om den aktuella viken ligger i mycket nära anslutning till café, butik, bostadshus kan det vara fråga om att särskilt skäl 4 skulle kunna vara aktuellt (utvidga en redan befintlig verksamhet). Men trots detta strider ansökan troligtvis mot syftet med strandskyddet och ansökan kan ändå inte beviljas."

Flera Länsstyrelser har kommenterat att syn genomförs "om det behövs".

4.3.4 Allmänhetens tillgång

Hur bedömer Länsstyrelsen att allmänhetens tillgång till stranden vid en exploatering som i exemplet, skulle påverkas?



Samtliga 13 svarande länsstyrelser har besvarat denna fråga. Flera Länsstyrelser har avgivit flera svar.

Allmänhetens tillgång skulle öka:

Västernorrland och Västmanland

Allmänhetens tillgång skulle minska:

Gotland, Gävleborg, Halland, Jönköping, Skåne, Södermanland, Värmland, Västmanland, Västra Götaland och Örebro

Allmänhetens tillgång till stranden skulle vara oförändrad:

Uppsala, Västmanland, Västra Götaland och Östergötland



Kommentarer:

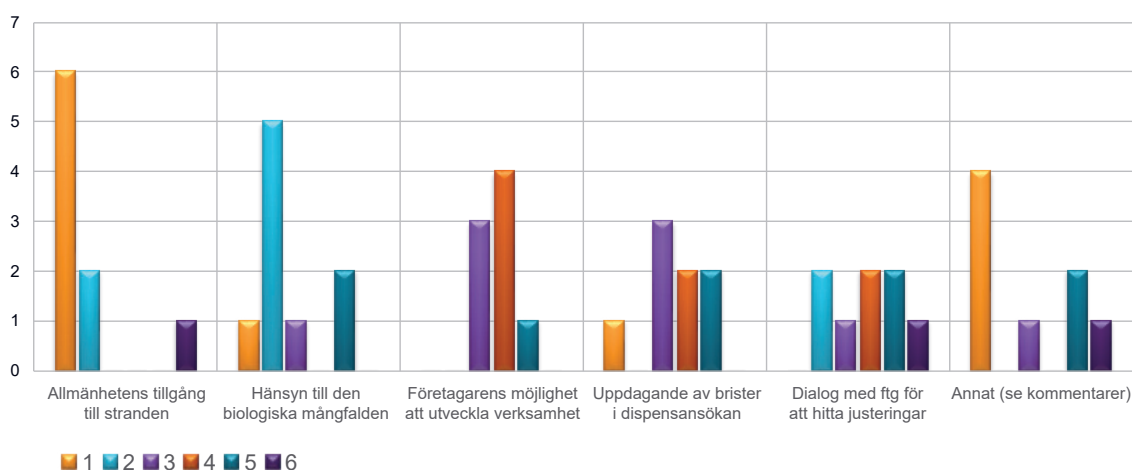
Västernorrland (öka): "Med tanke på att området idag är igenvuxet och oframkomligt, kan en exploatering som riktar sig till turister öka allmänhetens tillgång till stranden."

Uppsala (oförändrat): "Detta är något som enligt lagstiftningen inte är en huvuduppgift att bedöma, men det kan om särskilda skäl finns bedömas utifrån proportionalitetsprincipen och går inte att besvara utifrån exemplet ovan."

Gotland (minska): "Det är endast betalande båtgäster som kan förtöja sin båt här. Det är endast betalande stuggäster som fullt ut kan nyttja platsen. Stugorna skapar en hemfridszon som gör att andra inte kan vistas på platsen såsom i dagsläget."

4.3.5 Attityd

Vid hanteringen av dispensärendet ovan, vilka aspekter är viktigast? Gradera de olika funktionerna i viktighetsordning från 1 till 5 där 1 är viktigast.



Av de 13 Länsstyrelser som har besvarat enkäten har samtliga besvarat denna fråga, även om fyra Länsstyrelser endast har graderat alternativet Annat, inklusive specifikation.

Allmänhetens tillgång till stranden:

Viktigast (1): Gotland, Gävleborg, Södermanland, Västra Götaland, Örebro och Östergötland

Näst viktigast (2): Halland och Västmanland

Sjätte viktigast (6): Västernorrland

Hänsyn till den biologiska mångfalden:

Viktigast (1): Halland

Näst viktigast (2): Gotland, Gävleborg, Södermanland, Västra Götaland och Örebro

Tredje viktigast (3): Västmanland

Femte viktigast (5): Västernorrland och Östergötland

Företagarens möjlighet att utveckla sin verksamhet:

Tredje viktigast (3): Västernorrland, Gotland och Östergötland.

Fjärde viktigast (4): Gävleborg, Södermanland, Västmanland och Västra Götaland

Femte viktigast (5): Halland

Uppdagande av brister i dispensansökan:

Viktigast (1): Västmanland

Tredje viktigast (3): Gävleborg, Halland och Södermanland

Fjärde viktigast (4): Västernorrland och Östergötland

Femte viktigast (5): Gotland och Västra Götaland

Sökande av dialog med företagaren för att hitta justeringar i ansökan som skulle möjliggöra ett bifall:

Näst viktigast (2): Västernorrland och Östergötland

Tredje viktigast (3): Västra Götaland

Fjärde viktigast (4): Gotland och Halland

Femte viktigast (5): Södermanland och Västmanland

Sjätte viktigast (6): Gävleborg

Annat (se kommentarer)

Viktigast (1): Uppsala, Skåne och Jönköping

Tredje viktigast (3): Örebro

Femte viktigast (5): Gävleborg och Värmland

Sjätte viktigast (6): Södermanland

Kommentarer till svarsalternativet Annat

Värmland (5): "Det går inte att vikta aspekterna eftersom alla aspekter beaktas."

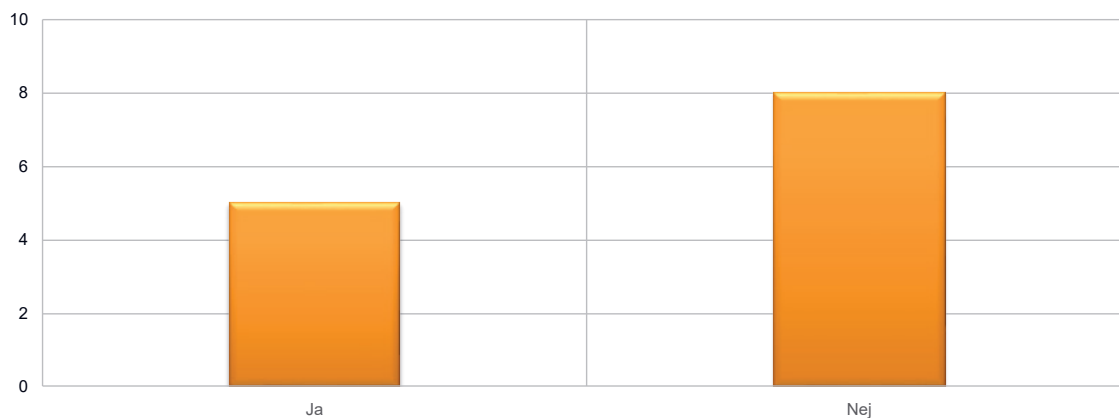
Kommentarer

Västra Götaland: "Av lagens konstruktion följer att vi prövar gentemot det första och andra svarsalternativet ovan först (och de är jämlika) eftersom det är en förbudslagstiftning. Därefter finns ett visst utrymme att väga in företagets intresse. Angående sökandet av dialog med företagaren så har länsstyrelsen begränsade möjligheter till detta när vi överprövar en kommunal dispens men om vi ser att det finns en annan lösning som skulle kunna ges dispens så kan ärendet återförvisas för förnyad handläggning hos kommunen istället för att upphävas."

Jönköping: "Vid en överprövning så kan Länsstyrelsen endast överpröva det kommunen har medgivit dispens för. Justeringar av ansökan är därför inte möjligt."

4.3.6 Företag eller privatperson

Gör det skillnad i bedömningen av en strandskyddsdispens om det är ett företag som söker, eller om en privatperson gör det?



Samtliga 13 Länsstyrelser som har besvarat enkäten har svarat på denna fråga.

Ja:

Jönköping, Uppsala, Västernorrland, Västmanland och Västra Götaland

Nej:

Gotland, Gävleborg, Halland, Skåne, Södermanland, Värmland, Örebro och Östergötland

Kommentarer

Västra Götaland (Ja): "Utrymmet i lagstiftningen är litet men i intresseavvägningen finns ett visst utrymme som är till fördel när det är ett företag som ansöker."

Skåne (Nej): "I prövningen spelar det ingen roll vem som är verksamhetsutövare. Det är den sökta exploateringen/åtgärderna som bedöms mot lagstiftningen."

Västernorrland (Ja): "Framst i förhållande till verksamheter som kan anses vara gynnsamma för allmänheten, dvs att en verksamhet som leder till att allmänheten får större tillgång till natur- och vattenområden kan anses väga tyngre än den enskildes behov att nyttja ett vattenområde."

4.3.7 Hänsyn till gynnandaspekten

Hur säkerställer Länsstyrelsen att gynnandaspekten tas hänsyn till vid beslut om strandskyddsdispens? Ange ditt svar i fritext.

Med gynnandaspekten avses Länsstyrelsernas uppdrag att främja företagsamheten i länet.

Samtliga 13 Länsstyrelser som har besvarat enkäten har svarat på denna fråga.

Några av svaren i urval

Östergötland: "Planfunktionen deltar i alla avgöranden och slår vakt om att det blir rimlig balans mellan exploatering/nyttjande och bevarande."

Västernorrland: "Det finns ingen konkret rutin kring att säkerställa att gynnandaspekten tas hänsyn till, men i vissa fall diskuteras det kring ärenden och då kan företagaraspekten lyftas."

Uppsala: "Länsstyrelsen gör en bedömning enligt proportionalitetsprincipen dvs när det finns särskilda skäl görs en avvägning mellan det enskilda och allmänna intresset."

Örebro: "Genom proportionalitetsprincipen."

Halland: "Företagsamheten i länet kan inte främjas i strid mot lagstiftningen. Utvecklingen av verksamheten måste följa gällande regelverk och praxis."

Gotland: "Strandskyddet är en förbudslagstiftning. Saknas särskilt skäl eller om ansökan strider mot syftet med strandskyddet blir det ett avslag, oavsett vem som söker. Lika inför lagen är viktigt!"

4.3.8 Generella kommentarer

Urval av generella kommentarer till enkäten i sin helhet.

Generella kommentarer

Västra Götaland: "Strandskyddet ligger i miljöbalken som inte är en exploateringslagstiftning som plan- och bygglagen. Strandskyddet syftar till att värna om natur- och friluftsvärden. Om kommunen är positiv till att verksamheten ska utvecklas så bör de tillsammans med entreprenören planera för en lämplig utveckling i det strandnära läget genom LIS och eventuellt även detaljplan. Därigenom ges allmänheten möjlighet till inspel via den demokratiska process som då följs. I exemplet anges att området saknar "särskilda naturvärden". I våra svar har vi utgått från att det därmed saknas dokumenterade naturvärden såsom inventerade ängs- och hagmarker, lövskogar, hotade arter m.m. samt skyddad natur som naturreservat. Strandskyddet skyddar dock även allmänna naturvärden som mycket väl kan finnas i en vanlig vik utan särskilda naturvärden."

Halland: "Länsstyrelserna har ett väl utvecklat nätverk för samverkan och diskussion om bland annat bedömningar för att säkerställa att bedömningarna i denna ärendegrupp, liksom flera andra, blir samstämmiga nationellt."

Västmanland: "Det är svårt att svara på en så generell fråga som den här. Vi gör alltid en individuell bedömning för varje ärende och dess unika förutsättningar."

4.3.9 Analys

Inledning

Länsstyrelserna har två olika uppdrag i detta sammanhang – att trygga tillgången till strand för allmänheten och bevara goda livsvillkor samt – att främja näringslivet i länet.⁶ Naturligtvis ska lagen vara helt vägledande för Länsstyrelserna vid utförandet av sina uppdrag. Men balansen mellan de två, ibland i viss mån motstående, uppdragen att trygga/bevara och att främja är nyckeln till ett gott näringslivsklimat. Om målet är ett så gott näringslivsklimat som möjligt inom ramen för vad det skyddande regelverket medger så visar denna rapport på skillnader i Länsstyrelsernas tolkningar som behöver diskuteras.

Avsnitt 4.3.1 – Anledning till dispensprövning

Tolkningen av strandskyddsbestämmelsen i Miljöbalken 7 kap. 13§ inklusive praxis från Mark- och miljööverdomstolen är inte helt uppenbar och lagrummet lämnar utrymme för olika tolkningar. Kommentarer i avsnitt 4.3.1 visar att olikheter i tolkningen är möjliga. Uppsala skriver: "... Exemplet säger emot sig själv genom att säga att det inte finns några värden, men det ligger ändå i ett naturskönt läge." Detta kan tolkas som att Uppsala menar att det finns ett extra starkt allemansrättsligt behov när det gäller natursköna lägen jämfört med mindre natursköna lägen. Samtidigt har de natursköna lägena stor betydelse för främjandeaspekten gentemot företagen eftersom det är svårt för ett företag att göra kommersiellt gångbara investeringar i "osköna lägen".

Västmanland skriver: "Det särskilda skäl som skulle kunna finnas är nr 4 att dispensen behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området." Denna kommentar kan tolkas som att Länsstyrelsen menar att det skulle kunna vara möjligt att tolka dispenserreglerna till förmån för tillväxten.

Gotland skriver: "Det strider mot syftet med strandskyddet att ianspråkta en helt allemansrättsligt tillgänglig plats för privata syften (tjåna pengar på att hyra ut båtplatser och stugor). Det strider även mot syftet med strandskyddet att anlägga en båthamn och stugor på en plats där växt- och djurlivet kan påverkas negativt. Särskilt skäl för att ianspråkta en sådan plats saknas." Denna kommentar kan tolkas som att Länsstyrelsen menar att mark som inte har exploaterats ska vara allemansrättsligt tillgänglig oavsett om en exploatering i sig självt skulle öka tillgängligheten, vilket är fallet i ärendeexemplet.

Avsnitt 4.3.2 – Dispens eller ej

Västra Götaland skriver: "... d.v.s. visar på att det är en lämplig utveckling av verksamheten som gynnar allmänna intressen och väger över intrånget i strandskyddets syften ..." Länsstyrelsen i Västra Götaland ser en möjlighet att ge främjandeaspekten en viss tyngd i sammanhanget.

Avsnitt 4.3.3 – Syn eller ej

Att inställningen till syn kan skilja sig mellan Länsstyrelserna framgår av följande kommentarer. Västmanland skriver: "Vi har alltid syn vid överprövningsärenden." Värmland skriver istället: "Eventuellt ja men handlingarna i ärendet kan vara så tydliga att det inte behövs."

6 Se Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, bl.a. 2§ punkt 3 och 3§ punkt 3.

Avsnitt 4.3.4 – Allmänhetens tillgång

Det finns också tydliga skillnader mellan Länsstyrelserna när det gäller inställningen till frågan om allmänhetens tillgång. Västernorrland skriver: "Med tanke på att området idag är igenvuxet och oframkomligt, kan en exploatering som riktar sig till turister öka allmänhetens tillgång till stranden." Detta kan tolkas som att Länsstyrelsen har vägt in allmänhetens faktiska tillgång till området, och inte bara utgått från den teoretiska tillgången genom allemansrätten. Uppsala uppvisar en liknande inställning: "Detta är något som enligt lagstiftningen inte är en huvuduppgift att bedöma, men det kan om särskilda skäl finns bedömas utifrån proportionalitetsprincipen ...". Gotlands kommentar visar istället ett fokus på den teoretiska tillgången: "Det är endast betalande båtgäster som kan förtöja sin båt här. Det är endast betalande stuggäster som fullt ut kan nyttja platsen. Stugorna skapar en hemfridszon som gör att andra inte kan vistas på platsen såsom i dagsläget."

Inom ramen för frågan om teori kontra praktik behöver frågan om allmänhetens behov av den aktuella ytan övervägas. Vid en avvägning mellan olika intressen behöver övervägas om det över huvud taget rör sig någon allmänhet i det aktuella glest befolkade området och om det kan tänkas finnas några vandrare som skulle kunna nyttja allemansrätten på platsen. Om så inte är fallet skulle allmänhetens tillgång till ytan definitivt öka genom exploateringen.

Avsnitt 4.3.5 – Dialog inom ramen för uppdraget

Svaren på frågan om attityd visar återigen att Länsstyrelserna ser olika på sin uppgift vid tillämpningen av lagen. Västernorrland och Östergötland har graderat högt för *Sökande av dialog* och *Företagens möjlighet att utveckla*, samtidigt som dessa Länsstyrelser har graderat lågt för *Uppdagande av brister* och *Hänsyn till den biologiska mångfalden*. Detta kan tolkas som att dessa Länsstyrelser tar hänsyn till främjandaspekten vid utförandet av strandskyddsuppdraget. Gävleborg och Södermanland har istället graderat lågt för *Sökande av dialog* och *Företagens möjlighet att utveckla*, samtidigt som dessa Länsstyrelser har graderat högt för *Uppdagande av brister* och *Hänsyn till den biologiska mångfalden*. Västmanland har på ett liknande sätt graderat *Sökande av dialog* som femte viktigast samtidigt som man har graderat *Uppdagande av brister* som det allra viktigaste. Dessa senare Länsstyrelser förefaller inte ta lika stor hänsyn till främjandaspekten.

Västra Götalands allmänna kommentar till denna fråga kontrasterar mot Jönköpings kommentar, när det gäller möjligheterna att hitta anpassningar av ansökan om strandskydd för att uppfylla främjandedelen av uppdraget. Västra Götaland: "... men om vi ser att det finns en annan lösning som skulle kunna ges dispens så kan ärendet återförvisas för förnyad handläggning hos kommunen istället för att upphävas." Jönköping: "Vid en överprövning så kan Länsstyrelsen endast överpröva det kommunen har medgivit dispens för. Justeringar av ansökan är därför inte möjligt." Dessa gradskillnader i ställningstaganden kan uppfattas som betydande.

Avsnitt 4.3.6 – Företag eller privatperson

Västernorrland: "Framst i förhållande till verksamheter som kan anses vara gynnsamma för allmänheten, d.v.s. att en verksamhet som leder till att allmänheten får större tillgång till natur- och vattenområden kan anses väga tyngre än den enskildes behov att nyttja ett vattenområde." Skåne skriver som kommentar till samma fråga: "I prövningen spelar det ingen roll vem som är verksamhetsutövare. Det är den sökta exploateringen/åtgärderna som bedöms mot lagstiftningen." Ett företag som utvecklar ett område borde väga tyngre än en privat exploatering eftersom detta ger en större samhällsnytta.

Avsnitt 4.3.7 – Process för hänsyn till främjandaspekten

Det finns stora skillnader mellan Länsstyrelserna när det gäller inställningen till frågan om hänsyn till främjandaspekten. Östergötland skriver: "Planfunktionen deltar i alla avgöranden och slår vakt om att det blir rimlig balans mellan exploatering/nyttjande och bevarande." Det är positivt att man har en person/funktion som argumenterar för främjandaspekten i relation till skyddandaspekten. Samtidigt skriver Gotland: "Strandskyddet är en förbudslagstiftning. Saknas särskilt skäl eller om ansökan strider mot syftet med strandskyddet blir det ett avslag, oavsett vem som söker. Lika inför lagen är viktigt!". Mellan dessa extremer finns det flera Länsstyrelser som nämner proportionalitetsprincipen i detta sammanhang. Det är positivt att det finns en enhet inom Länsstyrelsen som tar ansvar för att främjandaspekten beaktas i alla strandskyddsärenden.

Samsynsarbete

Halland skriver i slutkommentaren till denna enkät att: "Länsstyrelserna har ett väl utvecklat nätverk för samverkan och diskussion om bland annat bedömningar för att säkerställa att bedömningarna i denna ärendegrupp, liksom flera andra, blir samstämmiga nationellt." Hallands kommentar och de fakta om skillnader mellan Länsstyrelserna när det gäller grundinställningen till balansen mellan främjande och skyddande, som redovisas i denna rapport, ger anledning till ett fördjupat arbete med samsyn. Samsynsarbete handlar om fokus på väsentliga omständigheter som förenar liknande ärenden i olika län, istället för fokus på de unika omständigheterna i varje enskilt fall, som kan motivera skilda utslag i liknande ärenden. Västmanlands allmänna kommentar till enkäten är ett exempel på detta: "Det är svårt att svara på en så generell fråga som den här. Vi gör alltid en individuell bedömning för varje ärende och dess unika förutsättningar."

Ett mer "mekaniskt" fokus i regeltillämpningen kan leda till en mer enhetlig regeltillämpning.

Slutsatser

Den huvudsakliga slutsatsen av det ovan analyserade är att de regelverk som styr Länsstyrelsernas arbete med strandskyddet tolkas olika av handläggare vid olika Länsstyrelser. Det är tydligt att det finns möjlighet att genom ett utökat samsynsarbete minska dessa skillnader. När det gäller samsynsarbetet kan vikten av likformiga arbetsprocesser betonas, för att uppnå så stor likhet i besluten som möjligt. Främst avses i detta sammanhang Östergötlands kommentar i avsnitt 4.3.7 som refereras ovan.

En öppenhet för dialog med företagen som berörs av skyddslagstiftningen är mycket viktig för näringslivsklimatet i regionen. Genom dialogen finns möjlighet att skapa förståelse hos näringslivet för de svåra avvägningar som Länsstyrelserna gör i sin myndighetsutövning. Om företagen känner att hänsyn har tagits till deras omständigheter i det konkreta fallet kan ett beslut som går dem emot hanteras på ett balanserat sätt.

En konkret rutin som i alla relevanta ärenden tillämpas för att säkerställa att främjandaspekten tas hänsyn till, efterlyses. I rutinen ska ingå att det finns en tydligt utsedd funktion ansvarig för att ta tillvara dessa intressen. I fråga 4.3.7 framhåller Västernorrland att en sådan rutin saknas.

NNR efterlyser ett fördjupat och utvecklat samsynsarbete.

4.4 Tillsyn miljöfarlig verksamhet – processindustri

Tillsyn av miljöfarlig verksamhet utförs vid samtliga Länsstyrelser. Sexton av dessa tjugo Länsstyrelser har svarat på NNRs enkät, vilket utgör en svarsfrekvens på 76 procent. Länsstyrelserna i Dalarna, Norrbotten, Jämtland, Södermanland och Örebro har valt att inte besvara NNRs enkät.

Exempelärendet såg ut enligt nedan.

Exempelärende

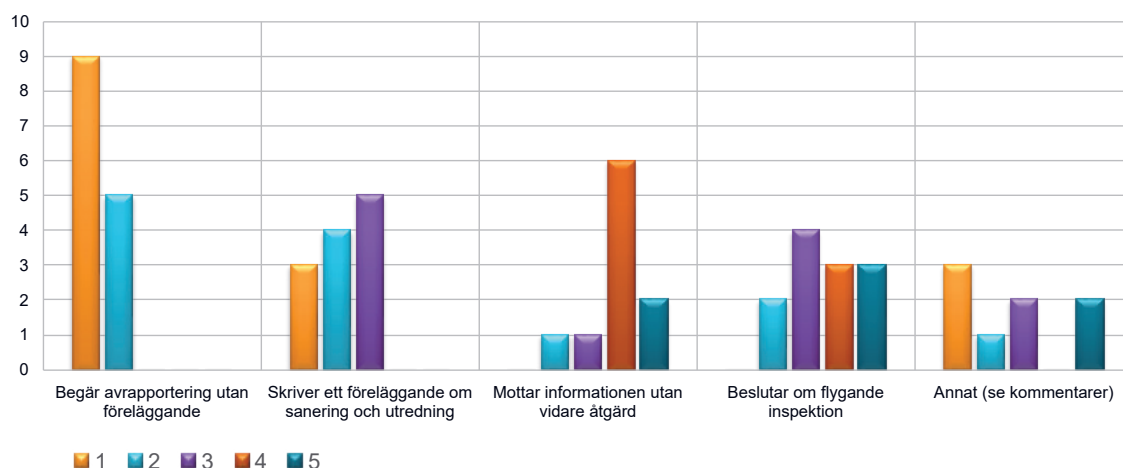
Ett antal av frågorna avser en processindustri (A-anläggning) som är belägen nära en vik av Östersjön. Vid ett arbete på anläggningen (reparation av provtagningsventil för ledningsrör) sker ett läckage av 400 kg varm bitumen till recipient (havsvatten) inom ett hamnområde. Hamnområdet har inga närliggande badplatser och ligger omgivet av hamnar för färje- och godstrafik. Allmänheten har inte tillträde till anläggningen.

Företaget vidtog som direkt åtgärd att lägga ut länsar som barriärer för att begränsa spillet i vattenområdet och förhindra att det rörde sig bort från land. Verksamheten informerar Länsstyrelsen om det inträffade via mail.

Inga komplicerande faktorer finns.

4.4.1 Hanteringsalternativ

Hur skulle din Länsstyrelse hantera det inträffade i exempelärendet? Gradera i trolighetsordning, där 1 är troligast.



Av de 16 Länsstyrelser som har besvarat enkäten har endast Länsstyrelsen i Kronoberg valt att inte besvara denna fråga, men har däremot lämnat en kommentar till frågan.

Begär avrapportering utan föreläggande:

Troligast (1): Blekinge, Halland, Jönköping, Kalmar, Stockholm, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland och Östergötland

Näst troligast (2): Gotland, Gävleborg, Skåne, Uppsala och Västerbotten

Skriver ett föreläggande om sanering och utredning:

Troligast (1): Västerbotten, Gävleborg och Gotland

Näst troligast (2): Blekinge, Jönköping, Stockholm och Västernorrland

Mottar informationen utan vidare åtgärd:

Näst troligast (2): Östergötland

Beslutar om flygande inspektion:

Näst troligast (2): Halland och Kalmar

Annat (se kommentarer):

Troligast (1): Skåne, Uppsala och Värmland

Kommentarer till svarsalternativet Annat

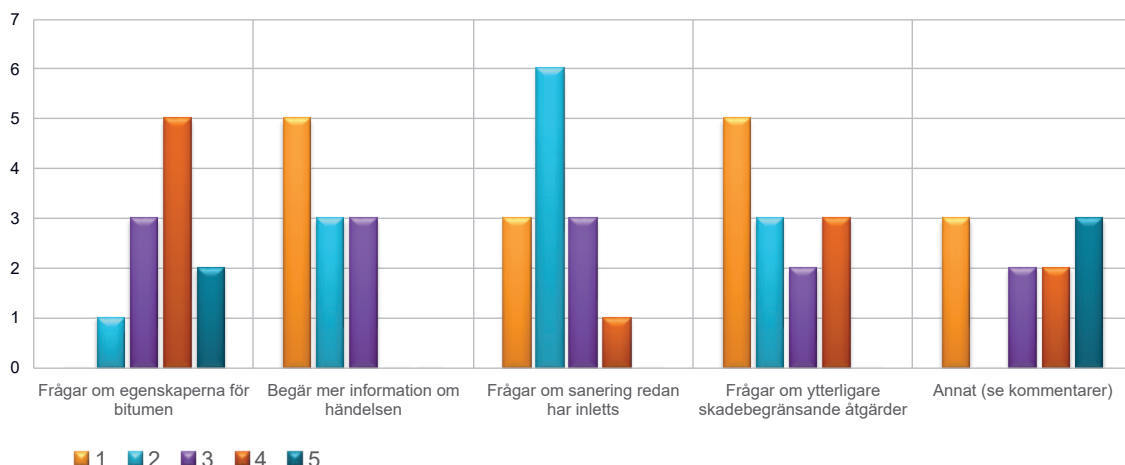
Skåne (1): "Den vidtagna åtgärden är lämplig, men inte tillräcklig. 400 kg varm bitumen kyls snabbt ned i havsvatten, stelnar och sjunker till botten. Det är en mycket enkel åtgärd att ta upp bitumenföroreningen kort efter det inträffade. Om bolaget inte frivilligt är beredda att göra det, kommer ett föreläggande att skickas. Eventuellt kan också provtagning av vatten bli aktuellt, om bitumenblandningen är av sådan sort att det förekommer väsentliga mängder lättare fraktioner som lätt löser sig i vatten. Ordningen mellan de olika alternativen beror i övrigt till stor del på hur mycket och hur relevant information bolaget inkommer med vid första kontakten, samt hur samarbetsvilligt bolaget är i övrigt vid kontakt."

Allmänna kommentarer

Östergötland: "Rangordningen ovan är givna under förutsättning att läckaget inte pågår längre och att de tar hand om det som de samlar upp."

4.4.2 Handlingsalternativ avrapportering

Vid begäran om avrapportering angående händelsen, vilka av följande frågeställningar är mest troliga? Gradera i trolighetsordning där 1 är troligast.



Av de 16 Länsstyrelser som har besvarat enkäten har tre Länsstyrelser valt att inte besvara frågan. Dessa tre Länsstyrelser har dock kommenterat frågan.

Frågar om de kemiska/fysikaliska/toxikologiska/ekologiska egenskaperna för bitumen:

Näst troligast (2): Blekinge

Begär generellt mer information om händelsen:

Troligast (1): Blekinge, Gotland, Kronoberg, Västerbotten och Västernorrland

Näst troligast (2): Gävleborg, Jönköping och Värmland

Frågar om sanering redan har inletts:

Troligast (1): Kalmar och Värmland

Näst troligast (2): Gotland, Halland, Kronoberg, Skåne, Uppsala och Västerbotten

Frågar om ytterligare skadebegränsande åtgärder har vidtagits:

Troligast (1): Gävleborg, Halland, Jönköping, Skåne, Uppsala

Näst troligast (2): Kalmar och Västernorrland

Annat (se kommentarer):

Troligast (1): Stockholm, Västmanland och Västra Götaland

Kommentarer till svarsalternativet Annat

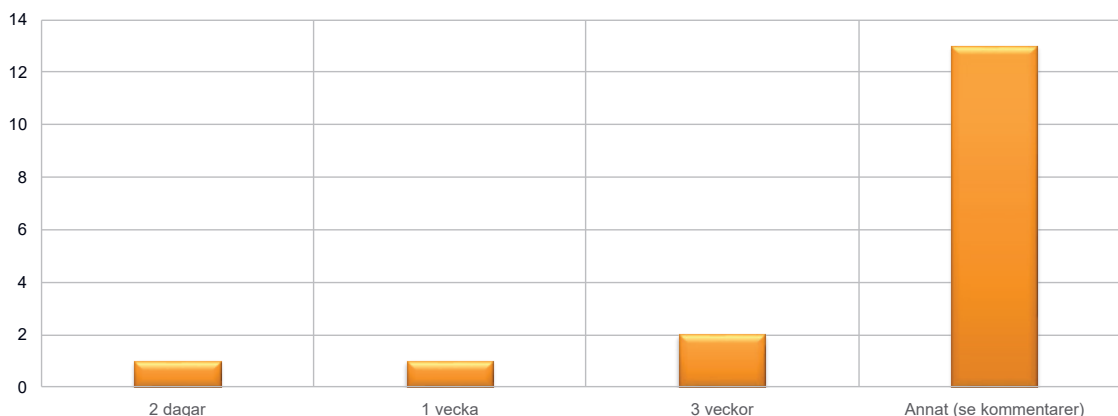
Västra Götaland (1): "Samtliga punkter ovan samt en redovisning av hur händelsen ska förhindras i framtiden."

Västmanland (1): "Vi frågar om samtliga ovanstående punkter."

Stockholm (1): "Frågar om händelsen, bitumens egenskaper och om ytterligare skadebegränsande åtgärder vidtagits."

4.4.3 Tid för färdigställande av sanering

Om Länsstyrelsen kräver sanering i ärendexemplet, hur mycket tid får företaget efter föreläggandet för att färdigställa saneringen?



Tre Länsstyrelser har avgivit exakta svar på denna fråga. Övriga 13 Länsstyrelser har angivit Annat som svarsalternativ och lämnat en kommentar. Ingen Länsstyrelse har lämnat frågan helt utan svar.

2 dagar:

Blekinge

3 veckor:

Västernorrland

1 vecka / 3 veckor:

Gävleborg

Annat:

Gotland, Halland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Skåne, Stockholm, Uppsala, Värmland, Västerbotten, Västmanland, Västra Götaland och Östergötland

Kommentarer till svarsalternativet Annat

Kronoberg: "Från fall till fall, beroende på hur akut. Men så snart som möjligt. Troligen hade vi inte skrivit ett föreläggande utan vi kommer överens med VU om vad som ska göras."

Skåne: "Det beror på ytterligare omständigheter som inte framgår av ärendet. Hur ser tillgängligheten på saneringsutrustning ut? Vilken tid på året är det? Hur djupt är det på platsen där bitumenklumpen hamnat?"

Värmland: "Beror helt på vad som framkommer i handläggningen, ofta så saneras det rätt snabbt när man har olika typer av utsläpp. I vissa fall påbörjas sanering samma dag på initiativ av företaget själva."

Västra Götaland: "Bolaget får presentera ett förslag som vi tar ställning till och är det en rimlig tidplan godtar vi den."

Allmänna kommentarer

Blekinge: "Verksamheter som vi har handskats med brukar börja sanera och göra rätt för sig direkt, vilket betyder att vi oftast inte behöver förelägga om något utan samla in information och kontrollera att de inte missar något."

Västerbotten: "Utöver tillsynedelarna så har tillsynsmyndigheten en skyldighet att anmäla misstanke om miljöbrott till polis och åklagare. Det är sedan deras uppgift att utreda ev. uppsåt eller oaktsamhet samt vilka ev. miljö- och hälsoeffekter som kan ha uppstått."

Gävleborg: "Föreläggandet kommer troligen att innehålla krav på både sanering samt även förändrad hantering/egenkontroll. Olika tider för redovisning av dessa kan bli aktuella."

4.4.4 Polisanmälan

Skulle Länsstyrelsen polisanmäla händelsen i ärendeexemplet?



Elva Länsstyrelser har avgivit ett exakt svar på denna fråga. Övriga fem Länsstyrelser enbart lämnat kommentar till frågan. Ingen Länsstyrelse har lämnat frågan helt utan svar.

Ja:

Jönköping, Uppsala, Västerbotten, Västernorrland och Västmanland

Nej:

Blekinge, Gävleborg, Kalmar, Skåne, Västra Götaland och Östergötland

Allmänna kommentarer

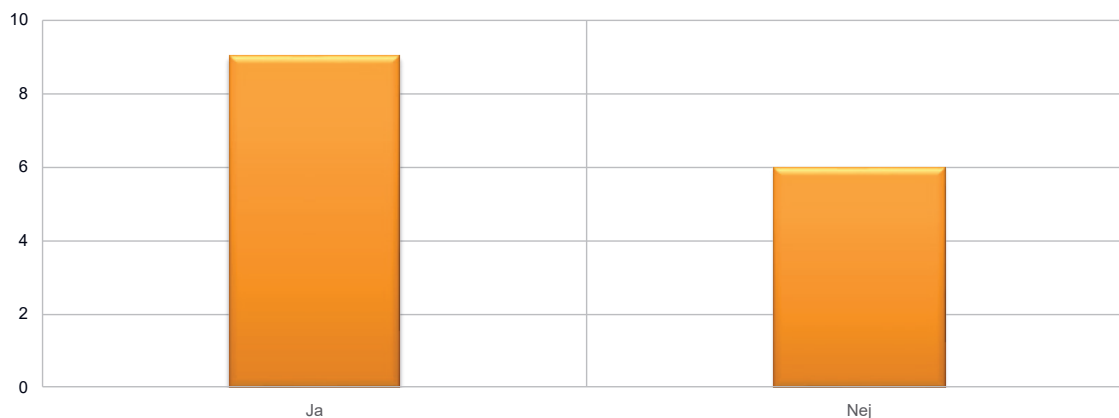
Kalmar (Nej): "Sannolikt nej, men beror på om det är ett villkorsbrott. En driftsstörning i sig behöver inte alltid polisanmälas, men ett villkorsbrott, t.ex. överskridet gränsvärde ska polisanmälas."

Stockholm (inget svar): "Ja om brott mot villkor och/eller oaktsamhet med stora skador."

Östergötland (Nej): "Om det finns en historik på företaget med många incidenter, om man inte har hanterat tidigare incidenter tillräckligt eller om kvaliteten på egenkontrollen generellt är dåligt då skulle vi ev. göra en anmälan."

4.4.5 Informera företaget om polisanmälan

Om Länsstyrelsen gör en polisanmälan i ärendeexemplet, skulle Länsstyrelsen informera företagaren om att detta är gjort?



Femton Länsstyrelser har avgivit ett exakt svar på denna fråga. En Länsstyrelse har enbart kommenterat frågan. Ingen Länsstyrelse har lämnat frågan helt utan svar.

Ja:

Blekinge, Gävleborg, Kalmar, Skåne, Uppsala, Västerbotten, Västernorrland, Västmanland och Västra Götaland

Nej:

Gotland, Halland, Jönköping, Stockholm, Värmland och Östergötland

Allmänna kommentarer

Blekinge (Ja): "Det finns ingen anledning att dölja att en anmälan är gjord."

Halland (Nej): "Åklagarmyndigheten säger att tillsynsmyndigheten inte ska informera om detta."

Jönköping (Nej): "Vi hanterar åtalsanmälningar generellt på detta vis mot bakgrund av förundersökningssekretessen."

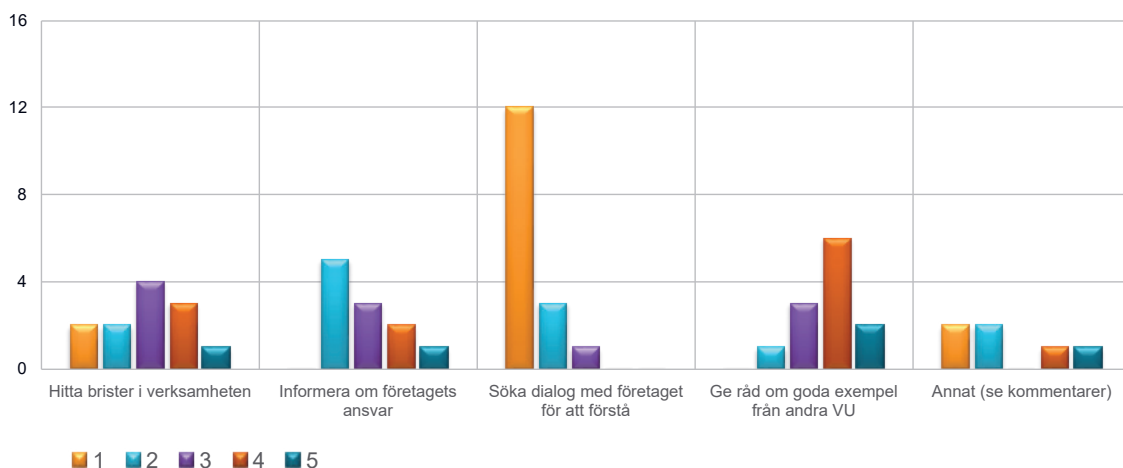
Kalmar (Ja): "Ja, troligen. Det är bättre att de får den informationen från oss än via media, eftersom vi ändå varje vecka måste lämna ut dessa handlingar till nyhetsbyrå."

Värmland (Nej): "Om företaget frågar om polisanmälan är gjord skulle vi tala om det."

Västmanland (Ja): "Eftersom verksamhetsutövaren själv har anmält händelsen."

4.4.6 Attityd till uppdraget

Inom ramen för Länsstyrelsens kontroll av att lagstiftningen efterlevs, vilka av nedanstående alternativ är viktigast? Gradera i viktighetsordning, där 1 är viktigast.



Samtliga 16 Länsstyrelser som har besvarat enkäten har också svarat på denna fråga, även om några Länsstyrelser har valt att enbart gradera ett eller två alternativ.

Hitta brister i verksamheten som förorsakat utsläppet:

Viktigast (1): Jönköping och Kalmar

Näst viktigast (2): Gävleborg och Uppsala

Informera om vilket ansvar företaget har i den aktuella situationen:

Näst viktigast (2): Blekinge, Gotland, Kronoberg, Skåne och Västerbotten

Söka dialog med företaget för att förstå hur företaget arbetat för att identifiera och åtgärda grundorsaker till vad som inträffat:

Viktigast (1): Blekinge, Gotland, Gävleborg, Halland, Kronoberg, Stockholm, Uppsala, Västerbotten, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland och Östergötland

Näst viktigast (2): Jönköping, Kalmar och Värmland

Ge råd om goda exempel från andra verksamheter i liknande situationer:

Näst viktigast (2): Västernorrland

Annat (se kommentarstexter nedan):

Viktigast (1): Skåne och Värmland

Kommentarer till svarsalternativet Annat

Värmland (1): "De företag som vi har tillsynen över vet ofta själva om att de gjort fel/blivit fel av någon anledning och vilket ansvar som de har enligt lagstiftningen. Är det några brister som orsakat utsläppet åtgärdas bristerna."

4.4.7 Generella kommentarer

Fem av de Länsstyrelser som har besvarat enkäten har också lämnat en generell kommentar. Länsstyrelsen i Örebro, som inte har besvarat enkäten, har dock lämnat en allmän kommentar.

Generella kommentarer

Gotland: "Kommentar till problemställningen: Det föreligger i allmänhet olika komplicerande faktorer."

Kalmar: "De A-anläggningar vi har tillsyn för vet vilket ansvar de har vid olyckor/driftsstörningar/utsläpp. Fokus hade snarast hamnat på själva saneringsåtgärder och vad man kan göra för att det inte ska hända på nytt."

Skåne: "Märklig enkät. Jag får känslan att den som formulerat frågorna inte har full insyn i hur tillsyn av juridiska och praktiska skäl måste fungera."

Västmanland: "Det är svårt att svara på enkäten eftersom vi normalt sett söker ytterligare information innan vi tar ställning till olika handlingsalternativ."

Västra Götaland: "Föreslagna svarsalternativ är alltför ledande och begränsande vilket kan ge missvisande svar och felaktiga slutsatser av hur vi arbetar. Vi har besvarat dem utifrån den specifika händelsen och våra svar kan därför inte användas för andra ärenden/händelser."

Örebro: "Det är mycket svårt att svara på denna typ av frågor då det är en bedömning som görs utifrån situationen och många delar spelar in det går inte att göra ett exempel som täcker in allt. Generellt jobbar vi med förebyggande arbete där man strävar efter att få en dialog och en god kommunikation med bolagen. Det utesluter inte att vi måste göra en anmälan om ett misstänkt miljöbrott."

4.4.8 Analys

Inledning

Den händelse som beskrivs i ärendeexemplet är i realiteten att jämföra med att tappa en sten i vattnet. Bitumen stelnar omedelbart till en klump som kan lyftas upp ur vattnet med exempelvis en hjullastare eller en kranbil. Ett hamnområde kan inte betraktas som ett känsligt vattenområde. Bitumen är ett material som dagligen sprids ut på våra bilvägar och som ständigt utsätts för vatten från himlen under sin användningstid. Förorening av dikeskanter p.g.a. bitumen verkar inte vara ett problem som behöver åtgärdas. Såvitt NNR kan förstå finns det inte någon variant av bitumen som innehåller några "lättare fraktioner". Objektivt skulle man alltså kunna fråga sig om den händelse som beskrivs i ärendeexemplet alls skulle behöva anmälas.

Östergötland skriver i avsnitt 4.4.1 att "Rangordningen ovan är given under förutsättning att läcka- get inte pågår längre och att företaget tar hand om det som de samlar upp." Dessa förutsättningar har just varit avsikten med enkäten, dvs att företaget agerar som ett seriöst företag kan förväntas agera. Statistiken eller erfarenheten hos Länsstyrelserna bör inte tala för något annat initialt antagande om ett företags seriositet.

Flera skillnader i Länsstyrelsernas inställning till ärendeexemplet och till frågorna framgår av nedanstående genomgång och analys.

Avsnitt 4.4.1 – Synen på allvaret i händelsen i exempelärendet

Inledningsvis kan noteras att allvaret i den händelse som beskrivs i ärendeexemplet har uppfattats på olika sätt av olika Länsstyrelser. Västerbotten, Gävleborg och Gotland har satt hög trolighet för de mer ingripande åtgärderna *Skriver ett föreläggande om sanering och utredning* samt *Beslutar om flygande inspektion*. Samtidigt har dessa län satt en lägre trolighet för åtgärden *Mottar informationen utan vidare åtgärd*.

Östergötland har istället satt hög trolighet för åtgärderna *Begär avrapportering utan föreläggande* och *Mottar informationen utan vidare åtgärd*, samtidigt som detta län har satt låg trolighet för åtgärderna *Beslutar om flygande inspektion* samt *Skriver ett föreläggande om sanering och utredning*. Skåne och Uppsala har satt hög trolighet för åtgärden *Begär avrapportering utan föreläggande* samtidigt som man har satt låg trolighet för *Beslutar om flygande inspektion* och *Skriver ett föreläggande om sanering och utredning*. Länsstyrelserna i Västerbotten, Gävleborg och Gotland förefaller alltså se allvarigare på det inträffade än Länsstyrelserna i Östergötland, Skåne och Uppsala.

Skåne skriver: "... eventuellt kan provtagning av vatten bli aktuellt ...". Det kan ifrågasättas om det är möjligt att, i ett hamnområde som av sjöfarten redan är utsatt för viss nedsmutsning, särskilja de försumbara mängder kemiska ämnen som kan ha lösgjorts från bitumen, från andra ämnen i vattnet.

Skåne skriver: "... Ordningen mellan de olika alternativen beror i övrigt till stor del på hur mycket och hur relevant information bolaget inkommer med vid första kontakten, samt hur samarbetsvilligt bolaget är i övrigt vid kontakt." Innehållet i dialogen mellan inspektören och företaget är naturligtvis viktig men samtidigt får inte företag med personal som har svårare att uttrycka sig kommunikativt missgynnas jämfört med ett företag med mediatränad personal. De objektiva omständigheterna/faktorerna vid händelsen bör vara vägledande för hanteringen av ärendet. En del företag är dock medvetna om att det är viktigt att i förväg skapa en relation med relevanta handläggare på Länsstyrelsen för att bygga upp ett förtroende för företagets seriositet. Utgångspunkten från en Länsstyrelses sida måste alltid vara att varje företag, såväl välkänt som okänt är helt seriöst, tills det finns tydliga indikationer på motsatsen.

Avsnitt 4.4.2 – Handlingsalternativ avrapportering

I detta avsnitt framkommer också skillnader i synen på händelsen. Elva Länsstyrelser har satt hög trolighet för frågor om sanering och ytterligare skadebegränsande åtgärder samtidigt som tio av dessa har satt låg trolighet för frågor om egenskaperna för aktuellt bitumen. Istället har Blekinge satt hög trolighet för frågor om egenskaperna och låg trolighet för frågor om sanering och skadebegränsande åtgärder. Det är högst relevant att fråga om ett säkerhetsdatablad för den specifika sort som ärendet gäller. Däremot är det tveksamt om lagstiftningen lämnar utrymme för krav på sanering och skadebegränsande åtgärder, i ett ärende som liknar det aktuella.

Avsnitt 4.4.3 – Tid för färdigställande av sanering

Gävleborg tar upp att ett föreläggande troligen kommer att innehålla krav på förändrad egenkontroll. Gävleborg förefaller vara ensamma om att se ett samband mellan brister i egenkontrollen och det inträffade.

Kronoberg skriver: "Troligen hade vi inte skrivit ett föreläggande utan vi kommer överens med VU om vad som ska göras." NNR har förstått att det finns andra län där företagen uppfattar att Länsstyrelsen anser sig av regelverken vara tvingat att kommunicera med företagen, i ärenden som det aktuella, enbart genom förelägganden. Informell kommunikation, som Kronoberg tar upp, är

definitivt att föredra i alla ärenden utom de där det finns indikationer på att det aktuella företaget inte agerar seriöst.

Ett starkt fokus på samtliga omständigheter i ett ärende antyds genom Skånes kommentar till frågan: "Det beror på ytterligare omständigheter som inte framgår av ärendet. Hur ser tillgängligheten på saneringsutrustning ut? Vilken tid på året är det? Hur djupt är det på platsen där bitumenklumpen hamnat." Det kan konstateras att spillet sker nära land i en hamn där det i de allra flesta fall per definition inte är särskilt djupt och där det också väldigt sällan förekommer obruten isbeläggning. Tillgängligheten till saneringsutrustningen frontlastare eller lyftkran brukar i en hamn normalt sett vara god. Fokus ska naturligtvis ligga på de mest väsentliga omständigheterna för ärendet, vilket är just de omständigheter som har redovisats i ärendeexemplet.

Avsnitt 4.4.4 och 4.4.5 – Angående straffbarheten för det inträffade

Av miljöbalken framgår att för miljöbrott döms till böter eller fängelse den som av oaktsamhet orsakar att det i vatten släpps ut ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter, i en omfattning som inte är av ringa betydelse, eller någon annan betydande olägenhet i miljön.

Branschen själv menar att det i det aktuella fallet handlar om en händelse där det inte finns någon signifikant miljö- och/eller hälsoeffekt. Trots detta är det fem Länsstyrelser som har svarat att en polisanmälan skulle ha gjorts i det aktuella ärendet. Kalmar tar också upp eventuellt villkorsbrott i det aktuella ärendet, t.ex. överskridet gränsvärde. Det förefaller osannolikt att bitumen och dess eventuella fraktioner skulle kunna figurera i verksamhetens specifika villkor. Av Stockholms kommentar till frågan framgår att man i det aktuella ärendeexemplet skulle överväga om det förekommit oaktsamhet med stora skador som följd. Sex Länsstyrelser har svarat att ingen polisanmälan skulle göras. Det finns uppenbart stora skillnader i hur allvarligt man ser på det inträffade och detta kan till del bero på att de aktuella regelverken tolkas olika av skilda Länsstyrelser.

Östergötlands kommentar till sitt Nej, som svar på frågan om polisanmälan skulle göras i exempelärendet (avsnitt 4.4.4), tyder på en riskstyrd tillämpning av regelverket. Om historiska indikatorer på en förhöjd risk föreligger så skulle Länsstyrelsen i Östergötland agera mer strikt än annars. Det är positivt med en riskstyrd tillämpning av regelverket.

Angående information till företaget om gjord polisanmälan (avsnitt 4.4.5) finns olikheter i inställning hos svarande Länsstyrelser. Blekinges kommentar: "Det finns ingen anledning att dölja att en anmälan är gjord". Kalmars kommentar: "Det är bättre att de får den informationen från oss än via media, eftersom vi ändå varje vecka måste lämna ut dessa handlingar till nyhetsbyrå". Halland framhåller istället att: "Åklagarmyndigheten säger att tillsynsmyndigheten inte ska informera om detta". Jönköping som svarat Nej på denna fråga kommenterar: "Vi hanterar åtalsanmälningar generellt på detta vis mot bakgrund av förundersökningssekretessen." En tredje typ av kommentar kommer från Värmland som skriver att: "Om företaget frågar om polisanmälan är gjord skulle vi tala om det". Detta kan tolkas som att ett kommunikativt och aktivt företag får bättre service av tillsynsmyndigheten än ett annat företag. Det kan ifrågasättas varför det inte finns en större samordning mellan Länsstyrelserna i en sådan strategisk, praktisk och känslig fråga som information om polisanmälan eller inte. Detta är en fråga som med fördel skulle kunna tas upp i samband med samsynsarbetet. Om denna fråga har missats i samsynsarbetet kan man fråga sig vilka andra viktiga frågor som också har missats.

Avsnitt 4.4.6 – Attityden till uppdraget

Värmland kommenterar: "De företag som vi har tillsynen över vet ofta själva om att de gjort fel/ blivit fel av någon anledning och vilket ansvar som de har enligt lagstiftningen. Är det några brister som orsakat utsläppet åtgärdas bristerna." Detta kan uppfattas som att Värmland har en positiv inställning till sitt tillsynsuppdrag. Detta kan kontrasteras mot att Värmland i avsnitt 4.4.5 har svarat nej på frågan om man skulle informera företaget om att en polisanmälan är gjord.

Som svar på denna fråga har 15 av 16 svarande Länsstyrelser satt *Söka dialog med företaget* som det viktigaste eller näst viktigaste alternativet. Länsstyrelsen i Västernorrland, som är ett av dessa län, har dessutom satt *Ge råd om goda exempel* som det näst viktigaste. Istället har Länsstyrelserna i Jönköping och Kalmar satt *Hitta brister i verksamheten* som viktigast. Dessa svar stämmer inte särskilt väl överens med att sex Länsstyrelser har svarat nej på frågan om man skulle informera företaget om att en polisanmälan är gjord (avsnitt 4.4.5). En dialoginriktad tillsynsverksamhet bör väldigt sällan behöva tillgripa åtgärden polisanmälan, utan att informera företaget om åtgärden.

Det finns stora oklarheter i attityden till uppdraget som visar på behovet av fördjupade diskussioner inom Länsstyrelserna.

Slutsatser

Den huvudsakliga slutsatsen av det ovan analyserade är att de regelverk som styr Länsstyrelsernas arbete med miljötillsyn tolkas olika av handläggare vid olika Länsstyrelser. Det bör finnas möjlighet att genom ett utökat samsynsarbete minska dessa skillnader.

En förklaringsmodell för olikheter i beslut mellan olika Länsstyrelser är att det finns olika unika omständigheter i varje enskilt fall. Det är skadligt för näringslivsklimatet om fokus i Länsstyrelsernas ärendehantering hamnar på de unika omständigheter som skiljer, istället för att ta fasta på de väsentliga omständigheter som normalt förekommer i en viss typ av ärenden. Ett mer "mekaniskt" fokus skulle kunna leda till en mer enhetlig regeltillämpning.

Länsstyrelsernas utgångspunkt i alla lägen måste vara att samtliga i länet verksamma företag är helt seriösa tills dess att det finns tydliga indikationer på motsatsen. Negativa erfarenheter får inte svärta Länsstyrelsernas inställning till företagen i allmänhet. När företagen uppfattar en negativ inställning från Länsstyrelsens sida har det en kraftfullt negativ inverkan på näringslivsklimatet i länet.

4.5 Djurskyddskontroll

Djurskyddskontroll utförs vid Sveriges samtliga 21 Länsstyrelser. Två av dessa 21 Länsstyrelser har valt att svara på NNRs enkät, vilket utgör en svarsfrekvens på 9,5 procent. Länsstyrelserna i Västra Götaland och Östergötland har besvarat enkäten.

Exempelärendet såg ut enligt nedan:

Exempelärende

Ett antal av frågorna avser ett planerat tillsynsbesök på en nötköttsgård i länet. Kontroll av djurskydd genomfördes under april 2019. Föregående kontroll genomfördes år 2016. Företaget är ett familjeföretag utan anställda och är inte med i något kvalitetssäkringsprogram. Gården har integrerad dikobesättning med 30 djur, varav 15 moderdjur. Djuren hålls i en lösdrift med permanentbädd av halm. Byggnaden är ca 30 år gammal. På företaget bedrivs även växtodling inkl. egen foderproduktion. Veterinär och klöv-vårdare tillkallas vid behov. Besättningen är överlag bra men med ett hull som ligger i den övre skalan av vad som kan anses vara normalt.

Fyra djur skiljer ut sig från övriga i besättningen. Ett djur var smutsigt med pansarbildning som går högt upp (bild 1). Två första-kalvare är påtagligt magra (bild 2). En äldre ko haltar kraftigt och är ovillig att röra sig. Hon är även smutsig och det är tydligt att hon legat ned mycket under de senaste dygnet.



Bild 1 (smutsiga djur)



Bild 2 (magert djur)

Lantbrukaren förklarar det smutsiga djuret med att kon söker upp smuts och är en "skitgris". Första-kalvarna är magra men mjölkar bra, kalvarna är fina men korna är låga rang. Kon som haltar förklarar lantbrukaren med att de varit i brunst, flera har ridit på henne, därför har hon fått ont i benen och blivit smutsig. Lantbrukaren har konsulterat veterinär på telefon som sagt att han ska avvakta och se om det blir bättre. Lantbrukaren förklarar sig redo att vidta åtgärder beroende på den fortsatta utvecklingen.

4.5.1 Föranmälan

Görs normalt sett en föranmälan av besöket?

Ja: Västra Götaland och Östergötland

Hur långt i förväg, i normalfallet, sker föranmälan?

Dagen innan: Västra Götaland och Östergötland

Övriga svarsalternativ: 1 timme innan / Samma dag / 2 dagar innan eller mer

Kommentarer

Östergötland: "Enligt jordbruksverkets vägledning bör planerade kontroller anmälas i förväg. Föranmälan bör inte ske tidigare än 24 timmar innan kontrollens genomförande."

4.5.2 Tid på plats

Hur lång tid på plats bedömer ni att ett tillsynsbesök som i exemplet brukar innebära?

0-2 timmar: Västra Götaland och Östergötland

Övriga svarsalternativ: 2-4 timmar / 4-6 timmar / 6-8 timmar

4.5.3 Handlingsalternativ

Vilket eller vilka av följande alternativ för vidare hantering av ärendeexemplet skulle du välja?

Skriver anmärkningarna i kontrollrapport med avsikt till uppföljning:

Västra Götaland och Östergötland

Övriga svarsalternativ: Skriver kontrollrapport utan anmärkning / Skriver anmärkningarna i kontrollrapport men anser inte att uppföljning behövs / Skriver anmärkningarna i kontrollrapport och förbereder ärendet för beslut om föreläggande / Annat

Kommentarer

Västra Götaland (Skriver anmärkningar i kontrollrapport med avsikt till uppföljning): "Varje ärende handläggs i dialog med djurhållaren. Utan kännedom om hur den dialogen varit med en djurhållare och vad som framkommit i dialogen är det svårt att uttala sig generellt utifrån det beskrivna fallet. Det är även svårt att uttala sig om djurens skick med endast några foton som underlag."

Östergötland (Skriver anmärkningar i kontrollrapport med avsikt till uppföljning): "Uppföljningen ska ske genom telefonsamtal eller bilder via e-post. I scenariot som beskrivs finns många obesvarade frågeställningar som skulle framkomma vid en riktig kontroll. Beroende på vilka svar man får kan ärendet hanteras på annat sätt."

4.5.4 Tid att sitta ner

Efter ett besök som i ärendeexemplet, tar du dig tid att sitta ner och summera kontrollen för att därefter låta företagaren kommentera?

Ja: Västra Götaland och Östergötland

Kommentarer

Västra Götaland: "Dialog förs med djurhållaren under hela kontrollen. I normalfallet sker en sammanfattning tillsammans med djurhållaren i slutet av kontrollen."

Östergötland: "Vid kontroll är det alltid viktigt att djurhållaren får ge sin syn på de brister som finns och även komma med sina lösningar."

4.5.5 Frekvens för uppföljande besök

Hur ofta görs ett uppföljande besök på en gård som i ärendeexemplet?

Ibland: Västra Götaland och Östergötland

Övriga svarsalternativ: Alltid / Ofta / Aldrig

Kommentarer

Västra Götaland (Ibland): "Om möjligt sker uppföljningen administrativt, t.ex. genom inskickade foton, veterinärintyg eller liknande."

4.5.6 Fördrojning av uppföljande besök

Efter hur lång tid görs det uppföljande besöket på en gård som i ärendeexemplet?

Inom 6 månader: Västra Götaland

Övriga svarsalternativ: Inom 1 vecka / Inom 1 månad / Inom 1 år

Kommentarer

Västra Götaland (inom 6 månader): "Det beror på vad som behöver följas upp. Djurhållarens synpunkter gällande rimlig tid för åtgärder vägs in."

Östergötland (inget svar): "Inte säkert att uppföljande besök behövs eftersom det beror på vilka åtgärder som lantbrukaren är villig att vidta. Om åtgärder har vidtagits gällande sjuka djur och brister som t ex renhållning kvarstår kan uppföljande besök komma att göras vid nästa stallperiod."

4.5.7 Andraparts- / tredjepartscertifiering

Vilken påverkan har andraparts- / tredjepartscertifiering vid bedömningen av tillsynsbehovet, generellt sett?

Med andrapartscertifiering avses när en certifiering av ett ledningssystem visar att ett företag lever upp till de krav som certifieringsföretaget ställer. Certifieringsföretaget (som inte är ackrediterat) granskar företag som vill certifiera sig enligt certifieringsföretagets standard. Några exempel på sådana certifieringsföretag är Arlagården och Norrgården. Med tredjepartscertifiering avses när en ackrediterad certifiering av ett ledningssystem visar att ett företag lever upp till kraven i en standard. En oberoende tredje part, ett certifieringsorgan granskar företag som vill certifiera sig enligt en specifik standard. Några exempel på sådana certifieringsföretag är Sigill och KRAV.

Påverkar inte alls: Västra Götaland och Östergötland

Övriga svarsalternativ: Påverkar lite / Påverkar mycket

Kommentarer

Västra Götaland (Påverkar inte alls): "Riskklassificeringen av kontrollobjekten tar inte hänsyn till eventuella certifieringar."

Östergötland (Påverkar inte alls): "Vi har inte kännedom om vilka gårdar som är anslutna till olika certifieringar. Vi får inte heller någon information från dessa kontroller om vi inte själva frågar djurägaren."

4.5.8 Attityd till uppdraget

Inom ramen för Länsstyrelsens kontroll av att lagstiftningen efterlevs, vilka av nedanstående alternativ är viktigast? Gradera de olika funktionerna i viktighetsordning från 1 till 4 där 1 är viktigast.

Kontrollera och dokumentera brister (hitta lagöverträdelser):

Viktigast (1): Västra Götaland

Femte viktigast (5): Östergötland

Skaffa sig en ögonblicksbild av verksamheten och dokumentera den:

Tredje viktigast (3): Västra Götaland och Östergötland

På plats lämna information och allmänna upplysningar om exempelvis vad som står i lagstiftningen:

Fjärde viktigast (4): Västra Götaland och Östergötland

Föra dialog och ge råd i syfte att tolka kraven i lagstiftningen (ifrågasätta systemfel/djur-skyddsbrister/kompetensbrister i verksamheten):

Näst viktigast (2): Västra Götaland och Östergötland

Annat (se kommentarer):

Viktigast (1): Östergötland



Kommentarer till Annat

Östergötland: "Föra dialog, informera, fokusera på helhet och dokumentera brister. Allt i syfte att djurhållningen ska uppfylla gällande djurskyddsbestämmelser."

Allmänna kommentarer

Östergötland: "I Länsstyrelsens uppdrag ingår att kontrollera att djurskyddslagstiftningen följs. Kontrollen genomförs i så stor utsträckning som möjligt i dialog med djurhållaren."

4.5.9 Förutsättningarna för kontrolluppdraget

Vad skulle enligt din mening förbättra förutsättningarna för att utföra uppdraget?

Svara i fritext.

Västra Götaland: "En minskad administrativ börda skulle frigöra tid för fler djurskyddskontroller. Tydlig vägledning från Jordbruksverket."

Östergötland: "Vi tolkar att ni menar kontrolluppdraget. Tydliga vägledningar. Tillräckliga resurser. Enkel och tydlig lagstiftning som är lätt tillgänglig för djurägarna. Förenkla och minska administrationen kring varje kontroll. Bättre och mera tillförlitliga system/register."

4.5.10 Generella kommentarer

Inga generella kommentarer till enkäten i sin helhet, finns att redovisa.

4.5.11 Analys

Inledning

Inledningsvis kan konstateras att det varit en utmaning att dra några slutsatser av de få svaren på enkätundersökningen om djurskyddskontrollen. Trots en relativt omfattande förankringsprocess har endast två Länsstyrelser valt att besvara enkäten om djurskydd. Förankringsprocessen har bl.a. innehållit test av enkäten med hjälp av djurskyddsexperter på både Statens Jordbruksverk, Statens Lantbruksuniversitet och vissa Länsstyrelser. Som komplement till de få svaren har statistiska uppgifter om Länsstyrelsernas djurskyddskontroll som sammanställts av Statens Jordbruksverk använts. Denna statistik innehåller uppgifter från samtliga Länsstyrelser och stöder de tolkningar av resultaten från enkätundersökningen som görs.

Länsstyrelsernas svarsfrekvens

Det noteras med glädje att Länsstyrelserna i Västra Götaland och Östergötland har valt att besvara enkäten. Skälet till denna låga svarsfrekvens har naturligtvis eftersökts. En argumentationslinje som förts fram av Länsstyrelserepresentanter i efterhand är att frågorna är alltför dåligt utformade och svårigen kan besvaras. Svaren skulle därför bli så dåliga att de blir omöjliga att analysera. De Länsstyrelser som resonerat på detta sätt har då bedömt att det inte varit någon mening att delta i en enkät som inte kommer att kunna ge något resultat. Från näringslivets sida är ståndpunkten att deltagande i en dialog kan ha ett egenvärde oavsett hur användbart resultatet av dialogen sedan blir.

En öppenhet för dialog från myndighetens sida sänder viktiga signaler till näringslivet. Ett aldrig så väl genomfört internt regelförbättringsarbete kan ersätta den kvalitet i företagens upplevelse av myndighetsutövningen som kommer av en dialog med näringslivets organisationer.

En annan argumentationslinje som förts fram är att NNRs enkät om djurskyddskontroll uppfattas ha en "hotfull ton" och att det varit oklart vad den skulle användas till. Att NNR skulle kunna uppfattas som hotfullt har aldrig tidigare föresvävat oss och har heller inte framkommit i den förankringsprocess som föregått utskicket av enkäten. Det är därför nödvändigt att försöka analysera varför det kommer sig att enkäten har upplevts som hotfull. Kan det hos Länsstyrelsernas djurskyddsavdelningar finnas en förhöjd känslighet för frågor kring synen på djurskyddskontrolluppdraget, hur det genomförs och vilka bedömningar som görs? Kan det vara så att Länsstyrelserna har övertolkat vad som i normala fall skulle uppfattas som ifrågasättande? NNR menar att de frågor som har ställts är högst beskedliga och under normala omständigheter borde de inte föranleda den misstänksamhet som i det här fallet har uppvisats.

Denna, som det förefaller, något ovanliga känslighet, kan utgöra ett allvarligt problem i den djurskyddstillsyn som ska bedrivas. Om NNRs beskedligt ifrågasättande frågor uppfattas som hotfulla kan man fråga sig vilka andra situationer inom ramen för djurskyddskontrollen som eventuellt tolkas på detta sätt av Länsstyrelsen och dess företrädare.

I detta sammanhang vill NNR framhålla uppfattningen att det i näringslivet i stort finns en försvinnande liten andel oseriösa företagare som är ointresserade av att "göra rätt". Med antagandet att lantbruksföretagare är som företagare i allmänhet bör man vid ett kontrollbesök kunna utgå från att en lantbrukare är mycket angelägen om att göra rätt och ta hand om sina djur på bästa sätt. En hög frekvens av upplevd hotfullhet vid kontrollbesök kan inte antas grunda sig i att lantbrukare är oroliga för att det ska upptäckas att de inte tar hand om sina djur på rätt sätt. Grundinställningen från en djurskyddskontrollant måste vara att varje lantbrukare som han/hon möter ska betraktas som helt seriös till dess motsatsen tydligt har framkommit. Branschen ska naturligtvis verka för att samtliga där verksamma företagare arbetar på ett seriöst sätt och bemöter myndigheterna professionellt. Men det är uppenbart, med utgångspunkt i bl.a. den låga svarsfrekvensen, att Länsstyrelsernas djurskyddsverksamhet har ett flertal problem som behöver åtgärdas. Branschens medverkan är helt nödvändig för att komma till rätta med dessa problem. Därför beklagar NNR med kraft att Länsstyrelserna på bred front har avisat dialog med näringslivet, åtminstone en dialog med utgångspunkt i de fakta som hade kunna bli resultatet av den aktuella enkätundersökningen.

Den sparsamma svarsfrekvensen har bidragit till att öka NNRs intresse för djurskyddskontrollen och Länsstyrelsernas arbete med en förbättrad och mer enhetlig regeltillämpning.

Dialog kontra felsökning

Förande av dialog och sökande efter brister är inte helt förenliga mål. Huvudmålet måste vara att inspirera och stimulera företagaren att vilja göra rätt, inte att beslå företagaren med felaktigheter och okunskap. Om företagarens vilja att göra rätt stärks genom kontakten med myndigheten får besöket effekt hela året. Om företagaren upplever sig överbevisad om sin okunskap och inkompetens, är oftast inte mycket vunnet utom möjligen kortsiktiga vinster i djurskyddet just den dagen. I en situation där vi känner oss relativt starka vill vi gärna bli bättre. I en situation där vi känner oss nedvärderade och kanske underlägsna finns en tendens att inte orka bry sig. Exempelvis Hans Wickström förespråkar en sådan metodik vid myndighetsutövning.⁷ Östergötlands svar på fråga 4.5.4 tyder

7 <https://www.lrf.se/politikochpaverkan/myndighetskontakter/artiklar-och-debatt-om-myndighetsutovning/sa-skapas-fortroendefulla-moten/>

på att man resonerar på ett liknande sätt som NNR förespråkar. Det finns numera också gott om forskning och erfarenheter kring vilken typ av myndighetsutövning som ger de bästa och mest långsiktigt positiva effekterna på regelefterlevnaden. Varje myndighet bör informera sig om dessa rön och erfarenheter och lära av de som är framgångsrika.⁸

Skillnader i inställning till uppdraget och behovet av dialog noteras i graderingen av svarsalternativet *Kontrollera och dokumentera brister* i avsnitt 4.5.8. Västra Götaland anser detta alternativ vara viktigast samtidigt som Östergötland har graderat detta som minst viktigt. Skillnaden mellan Länsstyrelserna kan naturligtvis ha flera olika och samverkande skäl men skillnader i inställning till uppdraget skulle kunna vara ett medverkande skäl. Östergötland har kommenterat sitt svar i avsnitt 4.5.8 på följande sätt: "Föra dialog, informera, fokusera på helhet och dokumentera brister. Allt i syfte att djurhållningen ska uppfylla gällande djurskyddsbestämmelser." Att dialog kommer först och brister sist är positivt.

Unika omständigheter – väsentliga omständigheter

Västra Götaland kritiserar innehållet i ärendeexemplet på följande sätt: "Varje ärende handläggs i dialog med djurhållaren. Utan kännedom om hur den dialogen varit med en djurhållare och vad som framkommit i dialogen är det svårt att uttala sig generellt utifrån det beskrivna fallet. Det är även svårt att uttala sig om djurens skick med endast några foton som underlag." Det är positivt att Västra Götaland betonar betydelsen av dialogen med djurhållaren. Exempelärendet innehåller viss information om vad lantbrukaren har sagt men inte på vilket sätt eller vad som sagts vid eventuella tidigare besök. Det fullständiga innehållet i dialogen mellan inspektören och företagaren är naturligtvis viktig men de väsentliga omständigheterna på gården bör vara vägledande för hanteringen av ärendet. Fokus i Länsstyrelsernas tillsyn behöver vara på de väsentliga omständigheterna, inte de unika omständigheterna som t.ex. vilken ton eller attityd företagaren har i sin dialog med djurskyddsinspektören. En lantbrukare som har svårt att uttrycka sig kommunikativt får inte missgynnas jämfört med en lantbrukare som är bättre på att föra sin talan.

Statistiken talar för olika tolkningar av regelverken

Statens Jordbruksverk publicerar sedan några år en årlig rapport Djurskyddskontrollen – En redovisning av Länsstyrelsernas arbete. Inför rapporten för år 2016⁹ hade Länsstyrelserna arbetat med att på ett mer enhetligt och likartat sätt göra sin tidsredovisning. Siffrorna för 2016 föranledde Jordbruksverket att skriva på följande sätt i sammanfattningen av rapporten: "Skillnaderna mellan Länsstyrelserna vid en jämförelse av deras genomsnittliga tidsåtgång är dock anmärkningsvärt stora. Eventuella skillnader i hur nedlagd tid redovisas kan endast delvis förklara skillnaderna mellan Länsstyrelserna. Under år 2016 har Länsstyrelserna arbetat med att på ett mer enhetligt och likartat sätt tidsredovisa. Siffrornas kvalitet och säkerhet ökar härmed. Vidare varierar antalet kontrollobjekt per åa (årsarbetskraft, författarens anmärkning) kraftigt mellan Länsstyrelserna. Genomgången visar att såväl förutsättningarna för att bedriva verksamheten som effektiviteten av kontrollarbetet skiljer sig mycket åt över landet, vilket inte är tillfredsställande."¹⁰ Orsakerna till skillnaderna i statistiken beskrivs senare i rapporten på följande sätt: "Orsakerna bakom siffrorna om effektivitet behöver sannolikt sökas i en kombination av organisation, ledningsstruktur, kompetens och tillgång

8 Se exempelvis Skatteverkets utveckling: <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/franfruktadskattefogdetillomtycktservicemyndighet.4.54a3d27615036ac09f3985.html>

Se också Rättviksmodellen för livsmedelskontroll.

9 Djurskyddskontrollen 2016 – En redovisning av Länsstyrelsernas arbete: <https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/ovr411.html>

10 idem sidan 2 och 3.

till personal, geografiska faktorer etc.”¹¹ NNR menar att skillnaderna kan, utöver de ovan nämnda orsakerna, bero på att olika Länsstyrelser tolkar samma regelverk på olika sätt samt har olika bild av vad uppdraget innebär och var fokus ska ligga när arbetet utförs. Med regelverk i detta sammanhang avses lagar, förordningar och föreskrifter. Både enskilda paragrafer och sammanhängande regelverk underkastas tolkning av den som tillämpar desamma. Även inställning till hur olika avvikelser ska hanteras i rapporter och beslut eller om uppföljningen alltid sker med besök eller till exempel genom att djurhållaren skickar in bilder/intyg e.d., kan i hög grad påverka effektiviteten.

De synpunkter som Jordbruksverket framförde i samband med 2016 års redovisning är fortsatt relevanta. NNR har därför utifrån Jordbruksverkets synpunkter granskat redovisningen för år 2018¹² och särskilt statistiken för genomsnittlig kontrolltid¹³, som fortsatt visar på stora skillnader. Skillnaderna i kontrolltid har säkert flera förklaringar, bl.a. de som Jordbruksverket tar upp i sin rapport från år 2016, men skillnaderna tyder även på att Länsstyrelserna lägger olika mycket tid på samma uppgift. Att man lägger olika mycket tid på samma uppgift tyder på att man läser och tolkar regelverken på olika sätt. NNR är övertygat om att varje Länsstyrelse anser sig lägga rätt mängd tid på respektive uppgift, genom att prioritera rätt.

Statistiken för Västra Götaland och Skåne visar vid en jämförelse att i Västra Götaland hade man 2018 en genomsnittlig tid för normalkontroller på 6,7 timmar samtidigt som Skåne hade 12,2 timmar, nästan dubbelt så mycket. Både länen är stora och har ett liknande antal kontrollenheter men ändå lyckas varje årsarbetskraft handläggare i Västra Götaland hantera 321 kontrollenheter samtidigt som man i Skåne enbart hanterar 246 kontrollenheter per årsarbetskraft. Dessa två län uppvisar också stora skillnader i hur stor andel av tillgängliga personella resurser som används för fysiska kontroller och beslut. I Skåne används 44 procent på detta sätt och i Västra Götaland är motsvarande siffra 31 procent. Siffrorna tyder på skillnader i tolkningen av regelverken.

Statistiken för Jämtland och Dalarna visar vid en jämförelse att länen har ett liknande antal kontrollenheter, liknande antal årsarbetskrafter och relativt lika genomsnittlig tid för normalkontroller. Men, när det gäller genomsnittlig tid för beslut skiljer det sig på ett betydande sätt. Jämtland lägger i genomsnitt 3,8 timmar på ett beslut samtidigt som Dalarna lägger mer än tre gånger så mycket (11,7 timmar) tid på samma beslut. Detta visar på att handläggare i de två angränsande länen tolkar kraven i lagstiftningen olika genom att de lägger signifikant olika mycket tid på samma arbete.

Statistiken för Stockholm och Halland visar vid en jämförelse att länen har ett liknande antal kontrollenheter och lägger nästan samma andel personella resurser på fysiska kontroller och beslut. Trots detta lägger Halland i genomsnitt 6,6 timmar på en normalkontroll samtidigt som Stockholm lägger 24,3 timmar på samma normalkontroll. Det finns säkert många bidragande förklaringar men detta indikerar att handläggarna i de två länen tillämpar samma regelverk på olika sätt vilket bidrar till de stora skillnaderna.

Ett bidragande skäl till stora skillnader skulle kunna vara långa restider i vissa län. Vid en granskning av statistiken finns dock inget belägg för en sådan faktor av någon betydelse. Det finns län med stora avstånd som har kort genomsnittlig kontrolltid (exempelvis Dalarna och Värmland) och det finns län med mindre avstånd men lång genomsnittlig kontrolltid (exempelvis Örebro och Stockholm).

11 idem Sidan 29 första stycket.

12 Djurskyddskontrollen 2018 – En redovisning av Länsstyrelsernas arbete: <https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/ovr494.html>

13 Bilaga 1, Tabell 7 Sammanställning av kontrollinsatser för länen år 2018 (sidan 74 i rapporten Djurskyddskontrollen 2018 – En redovisning av Länsstyrelsernas arbete).

Slutsatser

Av dialogen med Länsstyrelserna framgår att stora resurser¹⁴ läggs på att öka samsynen inom djurskyddet mellan olika län och mellan olika handläggare. Trots detta noteras, med utgångspunkt i denna analys, skillnader mellan länen som inte enbart kan förklaras av skilda omständigheter i varje enskilt ärende och mer generellt i de olika länen. Dessutom fortsätter NNR att ta emot information från företagen där stora skillnader i handläggning beskrivs. Man kan därför fråga sig om det samsynsarbete som bedrivs inom Länsstyrelserna och tillsammans med andra myndigheter har det fokus och den metodik som krävs för att uppnå signifikanta och konkreta resultat som leder till att företagen upplever att Länsstyrelserna gör liknande bedömningar i likartade ärenden. Den metod som tillämpats, med ett exempelärende innehållande de mest väsentliga omständigheterna, har uppfattats som otydlig och ovanlig. I ett läge där stora resurser läggs ner på samsyn inom djurskyddet men där effekterna bland företagen inte upplevs som betydande, borde det vara av intresse att medverka till att nya metoder utvecklas. En arbetsmetodik som utgår från verkliga eller fiktiva ärendeexempel, innehållande väsentliga men inte unika omständigheter, och som diskuteras i olika forum skulle kunna medföra ökad förståelse från företagens sida och en större samsyn inom Länsstyrelserna.

Tillgång till information är en mycket väsentlig del i företagens möjligheter att göra rätt i så stor utsträckning som möjligt. NNR efterlyser en informationsservice från Länsstyrelsernas sida som liknar den informationsservice som kan erhållas från Skatteverkets Skatteupplysning. Detta är ingen lätt tjänst att erbjuda men det finns mycket att vinna, i skyddandet av medborgarna och djuren, på att se till att företagen får den kunskap de efterfrågar omedelbart när efterfrågan uppstår.

NNR frågar sig om det kan finnas problem med ansvarsfrågor i samband med rådgivning som hindrar Länsstyrelserna från att lämna den rådgivning som företagen efterfrågar. Det finns diskussioner inom exempelvis den kommunala livsmedelskontrollen som har lett till att ansvarsfrågorna har tolkats på ett sätt som gör att de kommunala livsmedelshandläggarna kan lämna råd som svar på konkreta frågor.¹⁵ Frågan som Länsstyrelserna behöver ställa sig är inte OM man kan ge råd i djurskyddsfrågor utan HUR det kan göras. Företagen ska självklart få hjälp att göra rätt!

14 NNR avser främst det stora antal nationella nätverk för chefer och handläggare, både internt och tillsammans med andra myndigheter, som jobbar med samma typ av ärenden och den mötestid som ägnas åt diskussioner om gemensamma frågor.

15 Se Livsmedelsverkets skrift Rådgivning inom livsmedelskontrollen: <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/broschyer/radgivning-om-livsmedelskontrollen-for-kontrollmyndigheter.pdf>

5. Sammanfattande analys

Detta kapitel innehåller en sammanfattande analys av de analyser som presenteras i kapitlen 4.1 – 4.5.

5.1 Svarsfrekvens och synpunkter från Länsstyrelserna

NNR noterar med viss överraskning att det för en av enkäterna (djurskyddsenkäten) har varit en låg svarsfrekvens. Detta har naturligtvis inneburit en utmaning i analysarbetet. För att möta denna utmaning har enkätsvaren kompletterats med erfarenheter och statistik framtagen av andra myndigheter. NNR har naturligtvis försökt att ta reda på skälet/skälen till denna delvis låga svarsfrekvens. Det har bl.a. framförts från någon Länsstyrelse att frågorna i enkäterna är alltför dåligt utformade och svårigen kan besvaras. Svaren skulle därför bli så dåliga att de blir omöjliga att analysera. De Länsstyrelser som resonerat på detta sätt har då bedömt att det inte är någon mening att delta i besvarandet av enkäter som de inte tror kommer att kunna ge något resultat. Näringslivet menar att deltagande i en dialog kan ha ett egenvärde oavsett hur användbart resultatet av dialogen sedan blir. En öppenhet för dialog från myndighetens sida sänder viktiga signaler till näringslivet. Ett aldrig så väl genomfört internt regelförbättringsarbete kan ersätta den kvalitet i företagets upplevelse av myndighetsutövningen, som kommer av en dialog med näringslivets organisationer.

Kritiken mot dåligt utformade frågor menar NNR bottnar i en ovana vid den metodik med förenklade ärendeexempel som har tillämpats. Den aktuella rapporten är ett bevis på att Länsstyrelsernas svar har hållit en kvalitet som möjliggjort analys och värdefulla insikter. Näringslivet har genom rapporten fått en bättre uppfattning om status för det regelförenklingsarbete som bedrivs vid Länsstyrelserna i enlighet med Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, 5 § punkt 7.

5.2 Brister i enkätunderlagen

Många kommentarer till enkäterna handlar om att det är svårt att svara på frågorna eftersom exempelärendena är alltför kortfattade och att ytterligare information om fler omständigheter skulle behövas. NNR menar istället att det är de väsentliga omständigheterna som framgår av ärendeexemplen. Ett alltför stort fokus på de helt unika omständigheterna i varje enskilt fall gör det svårt att jämföra ett ärende med ett annat. Målet har varit att beskriva ärenden där de unika omständigheterna har sorterats bort så att svaren kan bli jämförbara. Från näringslivets sida kan det ibland uppfattas som att skillnader i beslut, i ärenden som företagen upplever som likartade, förklaras av Länsstyrelserna med de unika omständigheter som skiljer. Fokus på omständigheter som är svåra att definiera (t.ex. hur företagare responderar, vilken ton han/hon använder etc.) skulle kunna uppfattas som ett sätt att skydda sig mot kritik. Förklaringen blir då ibland att det var de unika omständigheterna i fallet som gav upphov till beslutet (även om fallet i stor utsträckning liknar många andra fall). Länsstyrelserna behöver i sitt tillämpningsarbete och samsynsarbete mer fokusera på de omständigheter som förenar, än på de som särskiljer.

Ett mindre välriktat fokus på samtliga omständigheter i ett ärende antyds genom en kommentar till fråga 4.4.3 (Tillsyn miljöfarlig verksamhet – Tid för färdigställande av sanering): "Det beror på ytterligare omständigheter som inte framgår av ärendet. Hur ser tillgängligheten på saneringsutrustning ut? Vilken tid på året är det? Hur djupt är det på platsen där bitumenklumpen hamnat."

Det kan konstateras att de efterfrågade ytterligare omständigheterna är mindre relevanta eftersom spillet i ärendeexemplet sker nära land i en hamn där det i de allra flesta fall per definition inte är särskilt djupt och där det också väldigt sällan förekommer obruten isbeläggning. Tillgängligheten till saneringsutrustningen frontlastare eller lyftkran brukar i en hamn normalt sett vara god. Fokus ska naturligtvis ligga på de mest väsentliga omständigheterna i ärendet, vilket är just de omständigheter som har redovisats i ärendeexemplet.

5.3 Varierande tillämpning av samma nationella regelverk

Efter analys av samtliga inkomna svar på de fem enkätområden som denna rapport inbegriper, framstår det som klart att det finns omotiverade skillnader i hur de olika regelverken tolkas och tillämpas i olika län. Nedan lyfts några konkreta exempel på detta fram.

Tillstånd Miljöfarlig verksamhet – Krav på utredning av lokalisering av bergtäkter (4.1.6)

Det framgår av svaren på denna fråga att Länsstyrelserna i Västerbotten och Västernorrland anpassar kraven på utredning av alternativ lokalisering, när det handlar om en befintlig verksamhet. Kalmar, som inte har svarat på frågan, har i kommentarsfältet framfört en ståndpunkt som liknar Västerbottens och Västernorrlands svar. Kalmars kommentar kan tolkas som att man inte formellt sett anpassar kraven men att det är så det blir i praktiken. Övriga sex svarande Länsstyrelser förefaller av svaren att döma inte ta någon sådan hänsyn, varken formellt sett eller i praktiken. Här finns en tydlig skillnad i tillämpningen.

Tillstånd Miljöfarlig verksamhet – Betydelsen av översiktsplanen vid bergtäkter (4.1.8)

Det framgår av svaren på frågan att Skåne och Stockholm tillmäter översiktsplanen en större betydelse än övriga svarande. Västra Götaland är i kommentarsfältet tydligt med att det alternativ för översiktsplanen som Skåne och Stockholm har valt inte är ett aktuellt alternativ, vilket visar på gradskillnader även mellan storstadsregionerna. NNR uppfattar dessa skillnader i ställningstaganden som betydande.

Auktorisation bevakningsföretag – Handläggningstid (4.2.3)

Detta avsnitt tar upp frågan om eventuell resursbrist inom Länsstyrelsernas hantering av bevakningsföretagen. Ett ärende med ansökan om godkännande för anställning i bevakningsföretag ska hanteras inom lagstadgade 14 dagar. Dock är det bara en Länsstyrelse av de fem svarande som klarar denna tidsgräns. Skåne har angivit sju dagars genomsnittlig handläggningstid. Länsstyrelsen med längst tid har istället angivit 25 dagar. Ett skäl till långa handläggningstider, som ofta tas upp av Länsstyrelserna, är att tiden för handläggning hos Säkerhetspolisen är mycket lång. Det kan dock påpekas att det är samma Säpo som tar tid i Skånes genomsnittliga handläggningstid som i övrigas. Lämmande av en servicegaranti på max 14 dagars handläggningstid vore ett sätt att understryka vikten av en effektiv handläggning och skulle underlätta uppföljningen av handläggningstidens utveckling.

Skillnader i tillämpningen av regelverket mellan Länsstyrelserna skulle delvis kunna förklara de stora skillnader i handläggningstid som kan noteras. En längre handläggningstid, skulle till en del kunna bero på att handläggarna tolkar regelverket på ett sätt som gör att handläggningen blir mer tidsödande, och tvärtom. Skillnaderna behöver minska.

Strandskyddsdispens – Dialog inom ramen för strandskyddsuppdraget (4.3.5)

Svaren på denna fråga om attityd visar att Länsstyrelserna ser olika på sin uppgift vid tillämpningen av regelverket. Västernorrland och Östergötland har graderat högt för *Sökande av dialog* och *Företagens möjlighet till utveckling*, samtidigt som dessa Länsstyrelser har graderat lågt för *Uppdagande av*

brister och Hänsyn till den biologiska mångfalden. Detta kan tolkas som att dessa Länsstyrelser har en större förståelse för främjandaspekten på strandskyddsuppdraget. Gävleborg och Södermanland har istället graderat lågt för *Sökande av dialog och Företagens möjlighet att utveckla*, samtidigt som dessa Länsstyrelser har graderat högt för *Uppdagande av brister och Hänsyn till den biologiska mångfalden*. Västmanland har på ett liknande sätt graderat *Sökande av dialog* som femte viktigast samtidigt som man har graderat *Uppdagande av brister* som det allra viktigaste. Dessa senare Länsstyrelser förefaller inte ta lika stor hänsyn till främjandaspekten.

Västra Götalands och Jönköpings kommentarer till denna fråga kontrasterar mot varandra när det gäller möjligheterna att hitta anpassningar av ansökan om strandskydd för att uppfylla främjanddelen av uppdraget. Västra Götaland: "... men om vi ser att det finns en annan lösning som skulle kunna ges dispens så kan ärendet återförvisas för förnyad handläggning hos kommunen istället för att upphävas." Jönköping: "Vid en överprövning så kan Länsstyrelsen endast överpröva det kommunen har medgivit dispens för. Justeringar av ansökan är därför inte möjligt." Dessa gradskillnader i ställningstaganden är inte obetydliga.

Tillsyn miljöfarlig verksamhet – Angående straffbarheten vid miljöbrott (4.4.4)

Av miljöbalken framgår att för miljöbrott döms till böter eller fängelse den som av oaksamhet orsakar att det i vatten släpps ut ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter, i en omfattning som inte är av ringa betydelse, eller någon annan betydande olägenhet i miljön.

Branschen själv menar att det i det aktuella ärendeexemplet handlar om en händelse där det inte finns någon signifikant miljö- och/eller hälsoeffekt. Trots detta är det fem Länsstyrelser som har svarat att en polisanmälan skulle ha gjorts. Kalmar tar också upp eventuellt villkorsbrott, t.ex. över-skridet gränsvärde. Det är högst osannolikt att bitumen och dess eventuella fraktioner skulle kunna figurera i verksamhetens specifika villkor. Av Stockholms kommentar till frågan framgår att man skulle överväga om det förekommit oaksamhet med stora skador som följd. Sex Länsstyrelser har svarat att ingen polisanmälan skulle göras. Det finns uppenbart stora skillnader i hur allvarligt man ser på det inträffade och detta kan till en del bero på att de aktuella regelverken tolkas olika av skilda Länsstyrelser.

Tillsyn Miljöfarlig verksamhet – Information om polisanmälan vid miljöbrott (4.4.5)

Angående information till företaget om gjord polisanmälan finns olikheter i inställning hos svarande Länsstyrelser. Blekinge: "Det finns ingen anledning att dölja att en anmälan är gjord". Kalmar: "Det är bättre att de får den informationen från oss än via media, eftersom vi ändå varje vecka måste lämna ut dessa handlingar till nyhetsbyrå". Halland å den andra sidan: "Åklagarmyndigheten säger att tillsynsmyndigheten inte ska informera om detta". Jönköping som svarat Nej på denna fråga kommenterar: "Vi hanterar åtalsanmälningar generellt på detta vis mot bakgrund av förundersökningssekretessen." En tredje typ av kommentar kommer från Värmland: "Om företaget frågar om polisanmälan är gjord skulle vi tala om det". Detta kan tolkas som att ett kommunikativt och aktivt företag får bättre service av tillsynsmyndigheten än ett annat företag. Det kan ifrågasättas varför det inte finns en större samordning mellan Länsstyrelserna i en sådan strategisk, praktisk och känslig fråga som information om polisanmälan eller inte. Detta är en fråga som med fördel skulle kunna tas upp i samband med samsynsarbetet.

Djurskyddskontroll – Attityden till uppdraget (4.5.8)

Skillnader i inställning till uppdraget och behovet av dialog noteras i graderingen av svarsalternativet *Kontrollera och dokumentera brister*. Västra Götaland anser detta alternativ vara viktigast samtidigt som Östergötland har graderat detta som minst viktigt. Skillnaden mellan Länsstyrelserna kan naturligtvis ha flera olika och samverkande skäl men skillnader i inställning till uppdraget skulle

kunna vara ett medverkande skäl. Östergötland kommenterar sitt svar: "Föra dialog, informera, fokusera på helhet och dokumentera brister. Allt i syfte att djurhållningen ska uppfylla gällande djurskyddsbestämmelser." Att dialog kommer först och brister sist är positivt.

Djurskyddskontroll – Statistiken talar för olika tolkningar av regelverken (4.5.11)

Som komplement till de få svaren på enkäten om djurskyddskontroll har NNR tagit del av Statens Jordbruksverks årlig rapport Djurskyddskontrollen 2018 – En redovisning av Länsstyrelsernas arbete.¹⁶ Statistiken för kontrollinsatser¹⁷ är särskilt intressant. Stora skillnader i tidsåtgång för normalkontroller kan noteras vilket tyder på att Länsstyrelserna lägger olika mycket tid på samma uppgift. Att man lägger olika mycket tid på samma uppgift tyder på att man läser och tolkar regelverken på olika sätt. NNR är övertygat om att varje Länsstyrelse anser sig lägga rätt mängd tid på respektive uppgift, trots detta blir det skillnader.

Statistiken för Västra Götaland och Skåne visar vid en jämförelse att i Västra Götaland hade man 2018 en genomsnittlig tid för normalkontroller på 6,7 timmar samtidigt som Skåne hade 12,2 timmar, nästan dubbelt så mycket. Både länen är stora och har ett liknande antal kontrollenheter men ändå lyckas varje årsarbetskraft handläggare i Västra Götaland hantera 321 kontrollenheter samtidigt som man i Skåne enbart hanterar 246 kontrollenheter. Siffrorna tyder på skillnader i tolkningen av regelverken.

Statistiken för Jämtland och Dalarna visar vid en jämförelse att länen har ett liknande antal kontrollenheter, liknande antal årsarbetskrafter och relativt lika genomsnittlig tid för normalkontroller. Men, när det gäller genomsnittlig tid för beslut skiljer det sig på ett betydande sätt. Jämtland lägger i genomsnitt 3,8 timmar på ett beslut samtidigt som Dalarna lägger mer än tre gånger så mycket tid (11,7 timmar). Detta visar på att handläggare i de två angränsande länen sannolikt tolkar kraven i lagstiftningen olika genom att de lägger signifikant olika mycket tid på samma arbete.

5.4 Dialog kontra felsökning – attityden till uppdraget

NNR tar upp frågor om attityden till uppdraget, med olika formuleringar, i samtliga enkäter, utom i enkäten om tillstånd miljöfarlig verksamhet. Förande av dialog och sökande efter brister är två olika svarsalternativ som tas upp. Dessa två alternativ är inte helt förenliga mål i samband med ett tillsynsändamål. Målet bör vara att inspirera och stimulera företagaren att vilja göra rätt, inte att beslå företagaren med felaktigheter och okunskap. Om företagarens vilja att göra rätt stärks får ett tillsynsbesök effekt hela året. Om företagaren blir överbevisad om sin okunskap och inkompetens är oftast inte mycket vunnet. I en situation där vi känner oss relativt starka vill vi gärna bli bättre. I en situation där vi känner oss nedvärderade och kanske underlägsna finns en tendens att inte orka bry sig.

Tre av fyra svarande Länsstyrelser har på attitydfrågan i bevakningsenkäten (avsnitt 4.2.4) prioriterat en objektiv bedömning av omständigheterna som viktigast. En Länsstyrelse poängterar istället som viktigast att kommunikation med bolaget och den anställda (subjektiva omständigheter) alltid sker innan beslut fattas. Detta visar på skillnader i inställningen till uppdraget.

Värmlands kommenterar till attitydfrågan i miljötillsynsenkäten (avsnitt 4.4.6) är: "De företag som vi har tillsynen över vet ofta själva om att de gjort fel/blivit fel av någon anledning och vilket ansvar som de har enligt lagstiftningen. Är det några brister som orsakat utsläppet åtgärdas bristerna."

¹⁶ Djurskyddskontrollen 2018 – En redovisning av Länsstyrelsernas arbete.

¹⁷ Bilaga 1, Tabell 7 Sammanställning av kontrollinsatser för länen år 2018 (sidan 74 i rapporten Djurskyddskontrollen 2018 – En redovisning av Länsstyrelsernas arbete).

Det kan uppfattas som att Värmland har en positiv syn på företagandet. Detta kan dock kontrasteras mot att Värmland i avsnitt 4.4.5 har svarat nej på frågan om man skulle informera företaget om att en polisanmälan är gjord.

Det kan konstateras att 15 av 16 Länsstyrelser som svar på attitydfrågan i miljötillsynsenkäten (avsnitt 4.4.6) har satt Söka dialog med företaget som det viktigaste eller näst viktigaste alternativet. Västernorrland, som är ett av dessa län, har dessutom satt Ge råd om goda exempel som det näst viktigaste. Andra Länsstyrelser har satt Hitta brister i verksamheten som viktigast.

5.5 Processen för ett samsynsarbete

En Länsstyrelse skriver som kommentar till strandskyddsenkäten (avsnitt 4.3.8): "Det är svårt att svara på en så generell fråga som den här. Vi gör alltid en individuell bedömning för varje ärende och dess unika förutsättningar." Denna kommentar visar på ett av huvudproblemen vid ett samsynsarbete, man behöver rensa bort dessa "unika förutsättningar" och jämföra beslut i jämförbara situationer. Ett fokus på unika omständigheter berättigar till en stor spridning på besluten och riskerar att leda till rättsosäkerhet för företagen.

Miljötillsynsenkäten (kapitel 4.4) visar på behovet av ett fördjupat samsynsarbete kring exempelvis vilka underlag som begärs in från företagen i samband med mottagandet av information om ett utsläpp som i ärendeexemplet. Hanteringen bör inledas med begäran om ett produktdatablad för den utsläppta produkten. Alla Länsstyrelser som har besvarat enkäten förefaller inte prioritera detta steg särskilt högt.

6. Slutsatser och förslag till åtgärder

NNRs huvudsakliga slutsats i denna rapport är att de regelverk som styr Länsstyrelsernas arbete på granskade verksamhetsområden tolkas olika av handläggare vid olika Länsstyrelser samt att handläggare i vissa fall har olika bild av vad uppdraget innebär och var fokus ska ligga när arbetet utförs. Några av de skillnader som tas upp i denna rapport borde ha kunnat åtgärdas om de hade tagits upp i ett samsynsarbete. Ett exempel på detta är frågan om information till företaget om att polisanmälan gjorts (avsnitt 4.4.5). Om centrala tillämpningsfrågor såsom hantering av polisanmälan inte har tagits upp i samsynsarbetet frågar sig NNR vilka andra för företagen viktiga frågor som inte heller har tagits upp. Det är uppenbart att det finns möjlighet att genom ett utökat samsynsarbete minska dessa skillnader. När det gäller samsynsarbetet vill NNR också betona vikten av likhet i arbetsprocesser för att uppnå så stor likhet i besluten som möjligt.

En förklaringsmodell för olikheter i beslut mellan olika Länsstyrelser är, såvitt NNR kan förstå, att det finns olika unika omständigheter i varje enskilt fall. Det är skadligt för näringslivsklimatet om fokus i Länsstyrelsernas ärendehantering endast hamnar på de unika omständigheter som skiljer, istället för att ta fasta på de väsentliga omständigheter som normalt förekommer i en viss typ av ärenden.

Dialog behövs

Öppenhet för dialog med företagen som berörs av skyddslagstiftningen är mycket viktig för näringslivsklimatet och tillväxten i regionen. Genom dialogen finns möjlighet att skapa förståelse hos näringslivet för de svåra avvägningar som Länsstyrelserna gör i sin myndighetsutövning. Om företagen känner att hänsyn har tagits till deras omständigheter i det konkreta fallet kan ett beslut som går dem emot hanteras på ett balanserat sätt.

Attityd – seriösa företag

NNR menar att Länsstyrelsernas utgångspunkt i alla lägen måste vara att samtliga i länet verksamma företag är helt seriösa tills dessa att det finns tydliga indikationer på motsatsen. Denna inställning genomsyrar exempelvis Skatteverkets arbete sedan många år tillbaka.¹⁸ Transportstyrelsen beskriver denna inställning på följande sätt: "De flesta vill sköta sig – Grunderna är att vi har stor tilltro till att aktörerna sköter sig och gör rätt. Vi kan till exempel ställa krav på ledningssystem och att man har ett systematiskt säkerhetsarbete. De flesta vill liksom vi jobba för ett väl fungerande och säkert transportsystem."¹⁹

Negativa erfarenheter får inte svärta Länsstyrelsernas inställning till företagen i allmänhet. När företagen uppfattar en negativ inställning från Länsstyrelsens sida har det en kraftfullt negativ inverkan på näringslivsklimatet och tillväxten i länet.

18 Skatteverkets utvecklingsresa: Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet: <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/franfruktadskattefogdetillomtycktservicemyndighet.4.54a3d27615036ac09f3985.html>

Se också Rättviksmodellen för livsmedelskontroll.
19 <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Om-transportstyrelsen/vart-uppdrag-och-arbetssatt/tillsyn/riskbaserad-tillsyn/>

Några av svaren på frågorna och kommentarerna i enkäterna antyder att det finns problem med tilltron till företagens seriositet. Samsynen behöver utvecklas, även på detta område.

Skyddande – Främjande

NNR efterlyser hos varje Länsstyrelse en konkret rutin som i alla relevanta fall tillämpas för att säkerställa att främjandeaspekten tas hänsyn till. Krav på hänsyn till främjandeaspekten kan härledas ur Förordningen med Länsstyrelseinstruktion.²⁰ I rutinen behöver ingå att det finns en tydligt utsedd funktion, ansvarig för att tillvarata dessa intressen. I fråga 4.3.7 (Strandskydd) framhåller Östergötland att "Planfunktionen" har en sådan roll.

Attityden till och kunskapen om de bakomliggande, oftast motstående, samhällsintressen som finns är minst lika viktigt som kunskapen om det aktuella regelverket i sig. Vid starkt fokus på exempelvis en förbudslagstiftnings exakta skrivning kan det bakomliggande intresset av att samhället i stort fungerar, försvinna. Exempelvis är det ingen som vid tillämpningen av miljöskyddslagstiftningen skulle hävda att all mänsklig verksamhet borde försvinna. Ingen skulle hävda att allt lantbruk bör upphöra bara för att det klassas som miljöfarlig verksamhet. Miljöpåverkande verksamhet måste få förekomma för att mänskligheten ska bestå. Här finns två motstående intressen som behöver hanteras på ett proportionerligt sätt, även när det handlar om tillämpning av en ren förbudslagstiftning som miljöbalken, strandskydd eller djurskydd.

Värderandet av fakta i ett ärende behöver inbegripa en prioritering av väsentliga fakta/omständigheter framför speciella och unika fakta/omständigheter. I detta sammanhang är det också viktigt att skyddandeaspekten inte är det som ensamt styr den initiala uppfattningen i ett ärende. Utbildningen av tillsynspersonal till myndigheter fokuserar naturligt på olika skyddslagstiftning. NNR menar dock att även förståelse för och kunskap om de kommersiella aspekterna på den verksamhet som ska granskas behöver ingå i utbildningen. Näringslivets inställning är att främjandeaspekten måste få en starkt ställning inom ramen för Länsstyrelsernas myndighetsutövning.

Om målet är ett så gott näringslivsklimat och en så god tillväxt som möjligt inom ramen för vad olika skyddande lagstiftning medger, så visar denna rapport på skillnader i Länsstyrelsernas tolkningar som behöver utsättas för en fördjupad diskussion. Skillnaderna måste minska och detta måste huvudsakligen ske genom ett fördjupat samsynsarbete inom Länsstyrelserna och tillsammans med respektive bransch.

Länsstyrelsernas skyldighet att ansvara för ett gott näringslivsklimat och en god tillväxt har inte minskat i och med överföringen av det regionala utvecklingsansvaret från Länsstyrelserna till Regionerna.

Samsynsarbetet

NNR har i dialog med Länsstyrelserna förstått att stora resurser läggs ned på att öka samsynen mellan olika län och mellan olika handläggare. Samtidigt fortsätter NNR att ta emot information från företagen där stora skillnader i handläggning beskrivs.

Den metod som NNR har tillämpat, med ett exempelärende innehållande de mest väsentliga omständigheterna, har av vissa Länsstyrelser angivits vara otydlig och ovanlig. I ett läge där stora resurser läggs ner på samsyn men där effekterna bland företagen inte upplevs som betydande,

20 Se Förordning (2017:868) med Länsstyrelseinstruktion, bl.a. 2§ punkt 3 och 3§ punkt 3.

borde det vara av intresse att medverka till att nya metoder utvecklas. En arbetsmetodik som utgår från verkliga eller fiktiva ärendeexempel, innehållande väsentliga men inte unika omständigheter, skulle kunna medföra större samsyn inom Länsstyrelserna och ökad förståelse från företagens sida.

Samsynsarbete är viktigt för att minska skillnaderna i tillämpning mellan Länsstyrelserna. Samsynsarbetet behöver fokusera på de delar som ger störst effekt på skillnaderna. En del av Länsstyrelsernas samsynsarbete handlar om jämförelser av olika typer av brister i företagens verksamheter, som uppdagas i tillstånds- och/eller tillsynsprocesser. Det är dock minst lika viktigt att arbeta med jämförelser av vilken förbättringspotential i Länsstyrelsernas verksamheter som upptäcks av företagen. Företagen är underkastade många olika typer av granskningar och revisioner, exempelvis genomför försäkringsbolag med regelbundenhet försäkringsrevisioner för att förebygga risker i företagens verksamheter. Företagen har därigenom en god kunskap om dessa processer. En regional dialog med företagen för att uppdaga förbättringspotential i Länsstyrelsernas tillstånds- och tillsynsarbete är mycket värdefull som underlag för ett nationellt samsynsarbete vid Länsstyrelserna.

Informationsservice

Tillgång till information är en mycket väsentlig del i företagens möjligheter att göra rätt i så stor utsträckning som möjligt. Länsstyrelsernas personal har stor kunskap om de regelverk de ska hantera. En informationsservice efterlyses hos Länsstyrelserna som liknar den informationsservice som kan erhållas från Skatteverkets Skatteupplysning. Detta är ingen lätt tjänst att erbjuda men det finns mycket att vinna, i skyddandet av medborgarna och naturen, på att se till att företagen får den kunskap de efterfrågar omedelbart när efterfrågan uppstår.

NNR frågar sig om det kan finnas problem med ansvarsfrågor i samband med rådgivning som hindrar Länsstyrelserna från att lämna den rådgivning som företagen efterfrågar. Det finns diskussioner inom exempelvis den kommunala livsmedelskontrollen som har lett till att ansvarsfrågorna har tolkats på ett sätt som gör att de kommunala livsmedelshandläggarna kan lämna råd som svar på konkreta frågor.²¹ Frågan som Länsstyrelserna behöver ställa sig är inte OM man kan ge råd utan HUR det kan göras. Företagen ska självklart få hjälp att göra rätt.

Ömsesidig respekt

Länsstyrelsernas förmåga att uppfylla sitt uppdrag är i långa stycken beroende av att det finns ett visst mått av förtroende och ömsesidig respekt mellan Länsstyrelserna och företagen. Denna respekt är beroende av att företagen uppfattar Länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndshandläggning som rättvis. Det förekommer anekdoter om att Länsstyrelsernas krav på kommunala verksamheter vid exempelvis saneringsverksamhet skiljer sig från kraven som ställs på kommersiella verksamheter. Dessa anekdoter är djupt skadliga för förtroendet och för näringslivsklimatet och Länsstyrelserna behöver göra allt som står i deras makt för att uppkomna situationer inte ska uppfattas på detta sätt.

21 Rådgivning inom Livsmedelskontrollen: <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/broschyrrer/radgivning-om-livsmedelskontrollen-for-kontrollmyndigheter.pdf>

Riskstyrd tillsyn har potential att effektivisera

Riskstyrd tillsyns- och tillståndshandläggning handlar om att lägga större resurser på de verksamheter där det av olika skäl finns störst risk för misskötsel. Detta förhållningssätt resulterar i att dokumenterat seriös och välskött verksamhet får mindre tillsyn och mer översiktlig handläggning vid ansökningsförfaranden, samtidigt som myndighetsutövningen kan fokusera där den gör som störst nytta. Se bl.a. Transportstyrelsens arbete med riskstyrning.²² Se också OECDs rekommendationer i Best Practice Principles for Regulatory Policy.²³ Östergötlands kommentar till sitt Nej, som svar på frågan om polisanmälan skulle göras i exempelärendet (avsnitt 4.4.4), tyder på en riskstyrd tillämpning av miljöbalken.

Riskstyrning handlar också om att olika delar av Länsstyrelsernas förvaltning samverkar genom att uppmärksamma varandra på upptäckter som tyder på en mindre seriös och välskött verksamhet. Motsatsen är slumpstyrd tillsyn.

Kompletterande frågor som skulle kunna utredas är hur skillnader när det gäller risknivåer mellan olika likartade verksamheter kan hanteras på mest effektiva sätt. Modeller för riskklassning finns men kan säkert utvecklas. Ett sätt att utveckla riskklassning vore att låta riskfaktorn inom ett tillsynsområde för en viss verksamhet kunna påverkas av riskfaktorn inom ett annat tillsynsområde, där samma företag också har verksamhet.

Personaltillgång

Åtgärder som minskar personalomsättningen på Länsstyrelserna är åtgärder som har potential att förbättra näringslivsklimatet och tillväxten genom bl.a. tydligare information från handläggarnas sida och effektivare handläggning. Specialisering, lång erfarenhet och hög kompetens bland handläggarna är faktorer som efterfrågas av näringslivet. Med dessa faktorer förbättras förutsättningar för löpande informella kontakter under ärendeprocessen, vilket kan bygga upp förtroende för motpartens seriositet och vilja att göra rätt respektive vara effektiv. Näringslivet efterfrågar inte i första hand en mildare tillstånds- och tillsynshandläggning utan en effektivare och rättssäkrare sådan. Höga men tydliga krav underlättar för seriösa företagare.

Kompetensbrist behöver mötas med arbetsförutsättningar som ger arbetsglädje och får fler att vilja jobba i yrket. En myndighet som arbetar gentemot företagen behöver ha en positiv inställning till desamma för att ett positivt arbetsklimat ska främjas. Se Skatteverkets utvecklingsresa.²⁴

Regeringens ansvar

NNR menar att en av nycklarna till att minska skillnaderna mellan länen finns i att utöka arbetet med att hitta forum och verktyg för ökad samsyn. Ansvar för detta ligger inte bara på Länsstyrelserna utan även på Regeringen. Det förenklingsuppdrag som Länsstyrelsen har idag är allmänt hållet och av redovisningskaraktär där det är upp till varje Länsstyrelse hur den vill arbeta med frågan. Här behövs ett tydligare och mer målinriktat uppdrag där särskilda medel avsätts för ändamålet.

22 <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Om-transportstyrelsen/vart-uppdrag-och-arbetssatt/tillsyn/riskbaserad-tillsyn/>

23 Regulatory Enforcement and Inspections, Principle 3, Risk-focus and proportionality.

24 Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet: <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/franfruktadskattefogdetillomtycktservicemyndighet.4.54a3d27615036ac09f3985.html>

En annan viktig del är att möjliggöra tillgången till och utöka utbytet av data och information mellan Länsstyrelserna, exempelvis på elektronisk väg. Genom att Länsstyrelserna lätt kan ta del av varandras bedömningar i likartade ärenden liksom att mäta och jämföra resurser och effektivitet, kan tillämpningen bli mer enhetlig och goda exempel spridas. Resurser för att utveckla Länsstyrelsernas IT-system, exempelvis digitala ärendehanteringssystem, behöver tillföras.

De stora skillnader som har uppmärksammats av företagen och dokumenterats av NNR i denna rapport är inte tillfredsställande, särskilt inte i ljuset av att det finns relativt enkla åtgärder att vidta som har potential att minska skillnaderna substantiellt och därmed stärka näringslivsklimatet och tillväxten i Sverige. Länsstyrelserna behöver vidta flera åtgärder för att komma till rätta med detta vilket i sin tur på ett positivt sätt kommer att påverka de faktorer i näringslivsklimatet som Länsstyrelserna förfogar över. Om det vid denna process uppmärksammas otydligheter och/eller bristande effektivitet i de bakomliggande regelverken ska Länsstyrelserna naturligtvis ta initiativ till att justerade regelverk tas fram av Riksdag, Regering och/eller myndigheter.

De i NNRs undersökningar dokumenterade skillnaderna är i vissa avseenden övergripande beskrivna och fördjupade studier av hur Länsstyrelsernas tillämpningsarbete går till skulle med fördel kunna göras. Dessa skulle exempelvis kunna bestå av fördjupade intervjuer med handläggare eller ytterligare kartläggning av något av de områden som NNR har granskat, i ett urval län. Regeringen skulle kunna tillsättas resurser för en sådan granskning.

NNRs vidare arbete med regeltillämpning vid Länsstyrelserna

NNR bidrar gärna till fortsatt dialog omkring tolkning och tillämpning av regelverken, dels genom denna rapport, dels genom rapporterna om kommunal regeltillämpning som finns att ladda ner på www.kommungranskning.se och dels i olika forum där NNRs företrädare deltar.

7. NNRs rekommendationer

Med anledning av undersökningens resultat rekommenderar NNR Länsstyrelserna följande:

- **Länsstyrelserna behöver se till att främjandaspekten tas hänsyn till vid handläggning och beslut i samtliga ärenden som berör företag**
Säkerställ att tillsyns- och tillståndshandläggare som hanterar företagsärenden har tillräckliga kunskaper om de kommersiella aspekterna av den verksamhet de är satta att handlägga. Inom varje Länsstyrelse bör det säkerställas att det finns en funktion som vid varje beslut tar ansvar för att argumentera för främjandaspekten och att detta motiveras i besluten. Proportionalitet mellan skyddandaspekten och främjandaspekten ska uppnås i handläggning och beslut.
- **Samsynsarbetet behöver stärkas och fokusera på det som ger störst nytta för enhetligheten i regeltillämpningen gentemot företagen**
Utveckla tillsynsmetodiken genom att utgå från verkliga eller fiktiva ärendeexempel, innehållande väsentliga omständigheter. En sådan metodik kan också utgöra ett viktigt sammanhang för nya inspektörer att utveckla sin praktiska förmåga. Förutom det nationella samsynsarbetet behöver även det interna samsynsarbetet över avdelningsgränserna inom varje Länsstyrelse, prioriteras.
- **Inför servicegarantier för handläggningstid vid tillståndsgivning**
Servicegarantin bör innehålla ett åtagande från Länsstyrelsen att fatta beslut om ett tillstånd inom en viss given tid. Lämnande av en servicegaranti är ett sätt att understryka vikten av en effektiv handläggning och underlättar uppföljningen av handläggningstidens utveckling. Garantin bör även innehålla åtaganden om att företagen tillförsäkras tydlig information om vad en ansökan ska innehålla, hur och när beslut fattas samt vem de kan vända sig till med frågor och klagomål.
- **Ett företag ska kunna följa sina ärenden hos Länsstyrelsen på nätet**
Länsstyrelserna behöver vidareutveckla företagets möjlighet att följa sitt ärende på nätet.
- **Stärk rådgivningen hos Länsstyrelserna**
En informationsservice bör inrättas som liknar den informationsservice som kan erhållas från Skatteverkets Skatteupplysning. Tillgång till information är en mycket väsentlig del i företagets möjligheter att göra rätt i så stor utsträckning som möjligt.
- **Länsstyrelserna behöver utveckla formerna för dialogen med företagen och företagens organisationer**
Genom dialog finns möjlighet att skapa förståelse hos näringslivet för de svåra avvägningar som Länsstyrelserna gör i sin myndighetsutövning.

- **Länsstyrelserna bör löpande utvärdera vilka effekter deras tillämpning av regelverken får för företagen**
Länsstyrelserna bör arbeta strategiskt med sin tillsyns- och tillståndshandläggning. Mät och följ upp regeltillämpningen i Länsstyrelsernas brukarundersökningar.
- **Regeringen bör ge Länsstyrelserna ett uppdrag att med tydliga mål och enhetliga rapporteringskrav arbeta med regeltillämpning och regelförbättring**
Särskilda resurser behöver avsättas för detta.

Bilaga: Detaljerad svarsredovisning – NNRs Länsgranskning 2019

Denna bilaga finns endast som separat dokument.

Näringslivets Regelnämnds NNR medlemmar

Almega
Fastighetsägarna Sverige
Finansbolagens Förening
Fondbolagens Förening
Företagarna
Innovations- och kemiindustrierna i Sverige
Kontakta
Lantbrukarnas Riksförbund
Livsmedelsföretagen
Småföretagarnas Riksförbund
Stockholms Handelskammare
SVCA
Svensk Dagligvaruhandel
Svensk Handel
Svensk Industriförening
Svenska Bankföreningen
Svenska Fondhandlareföreningen
Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet
Svenskt Näringsliv
Sveriges Byggindustrier
Teknikföretagen
Transportföretagen
Visita

Näringslivets Regelnämnd NNR

Näringslivets Regelnämnd bildades år 1982 och är en oberoende, politiskt obunden ideell förening helt finansierad av sina medlemmar. Bland medlemmarna finns 23 svenska näringslivsorganisationer och branschförbund som tillsammans representerar drygt 300 000 företag. Det betyder att NNR talar för alla aktiva företag i Sverige som har en anställd eller fler, i alla branscher och av alla storlekar. NNRs uppgift är att förespråka och verka för effektivare och mindre kostsamma regler samt en minskning av företagens uppgiftslämnande i Sverige och EU. NNR samordnar näringslivets granskning av konsekvensanalyser av förslag till nya eller ändrade regler samt koordinerar näringslivets regelförbättringsarbete på nationell- och EU-nivå. Detta fokuserade verksamhetsområde gör att NNR är unikt bland näringslivsorganisationer i Europa. Mer information om NNR finns på www.nnr.se.