



# Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring

---

En redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen  
den 15 maj 2013

## Innehåll

<b>1. SAMMANFATTNING</b>	<b>5</b>
<b>2. INLEDNING</b>	<b>7</b>
<b>3. UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING AV TILLSYN</b>	<b>8</b>
3.1 Svårt att utvärdera miljötillsynen	8
3.2 Svårt att tillhandahålla önskad tillsynsdata	9
3.3 Mått på effektivitet i tillsynen	9
3.4 Naturvårdsverkets bedömning	10
<b>4. ANSVAR FÖR OPERATIV TILLSYN</b>	<b>12</b>
4.1 Tillämning av bestämmelserna om överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn?	12
4.1.1 Tillämpningen av bestämmelserna	12
4.1.2 Kommuner som inte har övertagit miljötillsyn	13
4.1.3 Beslutsordning och bakomliggande drivkrafter	13
4.1.4 Återtagande av tillsyn	13
4.1.5 Förändringarna i miljötillsynsförordningen	14
4.1.6 Ansvarsfördelning mellan länsstyrelse och kommun	14
4.1.7 Naturvårdsverkets bedömning	14
4.2 Andra aktuella utredningar som berör tillsyn	15
4.2.1 Sevesoutredningen	15
4.2.2 Kemikalietillsynen	15
4.2.3 Ansvarsfördelningen inom miljö- och hälsoskyddet	16
4.2.4 Statskontorets slutsatser om utveckling av statlig tillsyn	16
4.2.5 Utredningen om den statliga regionala förvaltningen och tillsyn	16
4.2.6 Naturvårdsverkets bedömning	17
4.3 Otydlig lagstiftning om ansvaret för tillsyn över miljöfarlig verksamhet	18
4.3.1 Problembeskrivning	18
4.3.2 Ansvarsfördelning av den operativa tillsynen enligt MTF	18
4.3.3 Naturvårdsverket tolkning av bestämmelserna i MTF	19
4.3.4 Angeläget med förtydligande i lagstiftningen	19
4.3.5 Naturvårdsverkets bedömning	20
4.4 Talerätt i tillsynsärenden	21
4.4.1 Möjlighet att överklaga tillsynsbeslut	21
4.4.2 Naturvårdsverkets bedömning	21

<b>5. UPPGIFTER OM TILLSYVEN NATIONELLT</b>	<b>22</b>
5.1 Länsstyrelsernas årsredovisningar 2012	22
5.1.1 Resursbrist och svårigheter att klara kompetensförsörjningen	22
5.1.2 Naturvårdsverkets bedömning	22
5.2 Stora variationer i kommunernas miljötillsyn	23
5.2.1 Stora variationer i förutsättningarna för kommunal tillsyn	23
5.2.2 Krav på kostnadstäckning	24
5.2.3 Tillsynens genomförande	24
5.2.4 Behovet av stöd, styrning och vägledning	25
5.2.5 Naturvårdsverkets bedömning	25
5.3 Tillsynsutveckling i divergerande riktning	26
5.3.1 Miljöbalkstillsyn kontra livsmedelskontroll	26
5.3.2 Naturvårdsverkets bedömning	26
5.4 Arbetet som miljöinspektör	26
5.4.1 En komplex yrkesroll	26
5.4.2 Miljöinspektörernas upplevelse av sin arbetssituation	27
5.4.3 Att göra professionella bedömningar och att agera professionellt	27
5.4.4 Kompetenser som miljöinspektörer behöver	29
5.4.5 Exempel på insatser för att stärka miljöinspektörerna i yrkesrollen	29
5.4.6 Naturvårdsverkets bedömning	30
<b>6. STRATEGI FÖR UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING AV TILLSYN</b>	<b>31</b>
6.1 Syfte och målsättning med strategin	31
6.2 Utgångspunkter för uppföljning och utvärdering	31
6.3 Vägval och avgränsning	32
6.4 Arbetssätt	32
6.5 Åtgärder som bör ingå i strategiarbetet	33
6.5.1 Säkra tillgång till information	33
6.5.2 Länsstyrelsernas årsredovisningar	33
<b>7. TILLSYNSVÄGLEDNING</b>	<b>35</b>
7.1 Naturvårdsverkets tillsynsvägledningsplan	35
7.2 Behovsanalys	35
7.3 Samordnat arbete	35
7.4 Uppföljning och utvärdering av vägledningen	36
<b>BILAGA 1</b>	<b>37</b>
Tillsynsområden inom vilka den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen kan utvecklas och förbättras	37
Blekinge	37

Dalarna	37
Gotland	37
Gävleborg	38
Halland	39
Jämtland	40
Jönköping	40
Kalmar	41
Kronoberg	42
Norrbottn	43
Skåne	43
Stockholm	44
Södermanland	45
Uppsala	46
Värmland	47
Västerbotten	48
Västernorrland	49
Västmanland	49
Västra Götaland	49
Örebro	50
Östergötland	50
<b>BILAGA 2</b>	<b>51</b>
Enkät till kommunala miljöchefer	51
(ur rapporten Effektiv miljötillsyn, Naturvårdsverket rapport 6558)	51

# 1. Sammanfattning

Miljöbalkstillsynens uppgift är enligt lagtexten att säkerställa syftet med balken. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera lagefterlevnaden samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Under året har flera olika utredningar, redovisningar och studier om tillsyn presenterats inklusive länsstyrelsernas årsredovisningar. Årets redovisning tar delvis utgångspunkt i dessa och utgör grund för våra bedömningar. En av de nya och intressanta studierna är resultatet från det tvärvetenskapliga forskningsprogrammet ”Effektiv miljötillsyn” som Naturvårdsverket har finansierat under 2009–2012. En delmängd av resultaten refereras till i denna redovisning. Naturvårdsverket avser därutöver ytterligare att bearbeta resultatet för vidare ställningstagande framöver.

Denna redovisning har följande huvudfokus:

1. Förutsättningar och behov av åtgärder för att främja en rättssäker, likvärdig och effektiv tillsyn
2. Utvecklingen av ett strategiskt arbete med uppföljning och utvärdering av tillsynen
3. Vägledning om tillämpningen av bestämmelserna om överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn
4. Behov av tillsynsvägledning och kompetenshöjande åtgärder

## *Förutsättningar och behov av åtgärder för att främja en rättssäker, likvärdig och effektiv tillsyn*

EU-lagstiftning t.ex. kemikaliereglerna i REACH, kommande industriutsläppsregler men även de nationella reglerna ställer höga krav på de operativa tillsynsmyndigheterna vad gäller resurser, kompetens och kontinuitet. För att motsvara kraven behövs en tillsynsorganisation och en ansvarsfördelning som ger en rättssäker, likvärdig och effektiv tillsyn och ett effektivt utnyttjande av de resurser som tillhandahålls genom avgifter och skatter. Naturvårdsverket bedömer att det behöver göras en grundlig översyn av organisation och ansvarsfördelning för all tillsyn enligt miljöbalken samt EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde (avsnitt 4.2.6). Vidare föreslår vi att Naturvårdsverket får talerätt i tillsynsärenden (avsnitt 4.4.2). Vi bedömer därutöver att följande frågor fortsättningsvis är angelägna för att säkerställa en rättssäker, likvärdig och effektiv miljöbalkstillsyn:

- Tillsynsmyndigheternas kompetensförsörjning (avsnitt 5.3).
- Tillsynsmyndigheternas storlek, bl.a. med avseende på sårbarhet och på behovet av specialisering för att bygga upp tillräcklig kompetens och erfarenhet. (avsnitt 4.2.6).
- Graden av central styrning och vägledning av tillsynen (avsnitt 5.3.2).

*Utvecklingen av ett strategiskt arbete med uppföljning och utvärdering av tillsynen*  
Följande frågor behöver fortsatt utredning och ställningstaganden för att skapa bättre förutsättningar för uppföljning och utvärdering av miljöbalkstillsynen (avsnitt 3.1 och 6.7.1):

- Hur tillgången till regelbunden och kvalitetssäkrad data om miljötillsynen ska lösas på ett resurseffektivt sätt för berörda aktörers behov (avsnitt 3.4).
- Effekten av olika tillsynsinstrument som inspektioner, uppföljning, råd och stöd inom miljöbalkens olika områden för att dessa ska bidra till en effektiv användning av tillsynsmyndigheternas resurser (avsnitt 3.1).
- Ett fortsatt utvecklingsarbete av mått och indikatorer på utfallet av tillsynen (avsnitt 3.1 och 5.2.5).

Inom Naturvårdsverket pågår ett arbete med att ta fram en strategi för uppföljning och utvärdering av tillsynen enligt Miljöbalken. I avsnitt 6 presenteras översiktligt delarna i strategin.

*Vägledning om tillämpningen av bestämmelserna om överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn*

Överlåtelse och återtagande av tillsyn sker framförallt inom området miljöfarlig verksamhet. Graden av överlåtelser inom området miljöfarlig verksamhet är relativt hög, generellt sett. Över hela landet har nästan sju av tio verksamheter tillsyn som är överlåten till kommunal nämnd (avsnitt 4.1.1). Behov av tillsynsvägledande insatser har identifierats gällande följande frågor:

- Utformningen av överlåtelse- och uppföljningsprocessen hos länsstyrelserna i syfte att åstadkomma likvärdighet. Detta bl.a. mot bakgrund av att reglerna för överlåtelse har skärpts, och flera län genomför eller avser att genomföra omprövning av äldre överlåtelsebeslut.
- Uppföljning av hur återtagandeprocessen fungerar.

*Behov av vägledning och kompetenshöjande åtgärder*

Enligt Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning 2013-2015 prioriteras tillsynsvägledning om industriutsläppsreglerna (IED) och artskydd under 2013. Under perioden kan det också bli aktuellt att vägleda om strandskydd (avsnitt 5.1.2). Inom Tillsyns- och föreskriftsrådet pågår ett arbete med att ta fram en gemensam process för arbetet med tillsynsvägledningsplaner. En del av processen syftar till att koordinera planerade centrala och regionala tillsynskampanjer (avsnitt 7.2 och 7.3). Naturvårdsverket avser att gå igenom, konsekvensbedöma och ta ställning till en rad förslag som lämnas i det nyligen slutrapporterade forskningsprogrammet om ”Effektiv miljötillsyn” gällande bl.a.:

- Kunskapen om yrkesrollen som miljöinspektör, vilka kompetenser som krävs och om komplexiteten i yrket som miljöinspektör (avsnitt 5.4.7).
- Vilka kompetenser som krävs i yrket som miljöinspektör för att erhålla en enhetlig och gemensam bild i landet (avsnitt 5.4.7).
- Metodstöd för att stötta inspektörerna i arbetet.

## 2. Inledning

Naturvårdsverket har som tillsynsvägledande myndighet i uppdrag<sup>1</sup> att senast den 15 april varje år lämna en redovisning av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Redovisningen ska omfatta de brister i tillsynen som Naturvårdsverket identifierat och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.

Naturvårdsverket har efter dialog med miljödepartementet avgränsat redovisningen för 2013 till att vara en fördjupning av 2012 års redovisning. Den ska även i enlighet med föregående års redovisning presentera en strategi för uppföljning och utvärdering av tillsyn.

2012 års redovisning till regeringen omfattade följande fem områden:

1. Uppföljning och utvärdering.
2. Finansiering av länsstyrelsernas operativa tillsyn samt länsstyrelsernas åiterrapportering om hur tillsynen kan utvecklas och förbättras.
3. Ansvar för operativ tillsyn.
4. Informationsplikt för miljöfarliga verksamheter.
5. Åtgärder för förorenade områden.

För att begränsa redovisningen och genomföra efterfrågad fördjupning fokuseras i årets rapport på område ett och tre ovan, d.v.s. uppföljning och utvärdering respektive ansvar för operativ tillsyn. När det gäller de övriga områdena ovan är bedömningen att något nytt av betydelse inte har tillkommit sedan förra årets redovisning.

Under året har flera olika utredningar, redovisningar och studier om tillsyn presenterats inklusive länsstyrelsernas årsredovisningar gällande brister i tillsynen. Årets redovisning tar delvis utgångspunkt i dessa som en grund för våra bedömningar. En av de nya och intressanta studierna är resultatet från det tvärvetenskapliga forskningsprogrammet ”Effektiv miljötillsyn” som Naturvårdsverket har finansierat under 2009–2012<sup>2</sup>. Resultatet från den forskningen kommer Naturvårdsverket att ha användning för bl.a. vid utformning av tillsynsvägledning och för det fortsatta arbetet med att utveckla hur tillsyn och tillsynsvägledning kan följas upp och utvärderas. En delmängd av resultaten refereras till i denna redovisning. Naturvårdsverket avser att ytterligare bearbeta resultatet för vidare ställningstagande framöver.

---

<sup>1</sup> 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

<sup>2</sup> Effektiv miljötillsyn. Naturvårdsverket rapport 6558.

## 3. Uppföljning och utvärdering av tillsyn

### 3.1 Svårt att utvärdera miljötillsynen

Att följa upp och utvärdera tillsynen enligt miljöbalken är en uppgift för både de centrala myndigheterna, länsstyrelserna och de kommunala nämnderna. Kommunala nämnder och länsstyrelser följer upp och utvärderar sin operativa tillsyn i samband med framtagande av tillsynsplan. De flesta länsstyrelser genomför uppföljning och utvärdering av de kommunala nämndernas miljöbalkstillsyn, oftast genom s.k. kommunbesök. Även de centrala vägledningsmyndigheterna har utfört ett flertal uppföljningar och utvärderingar. Erfarenheterna från dessa insatser visar att det är svårt att få en helhetsbild av hur miljöbalkstillsynen fungerar i hela landet.

En aktuell beskrivning av förutsättningarna för uppföljning och utvärdering av miljötillsynen som utförs av de lokala tillsynsmyndigheterna ges i forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn<sup>3</sup>. Av programmet framgår att det idag är svårt att statistiskt utvärdera miljötillsynen, eftersom befintlig data som beskriver utförd tillsyn inte finns samlad och det saknas mått på lokal och nationell tillsynseffektivitet.

Naturvårdsverket har tagit del av länsstyrelsernas årsredovisningar avseende 2012 års verksamhet. Samtliga länsstyrelser har haft ett återrapporteringskrav som innebär att redovisa inom vilka tillsynsområden som den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen kan utvecklas och förbättras. I likhet med föregående år kan vi konstatera att länsstyrelserna valt att redovisa på olika sätt och med varierande detaljeringsgrad. Av bilaga 1 framgår några exempel på vad länsstyrelserna har lyft fram i sina redovisningar och hur de har redovisat. För 2013 har länsstyrelsernas redovisningsupdrag<sup>4</sup> utvecklats. De ska redovisa

- Hur arbetet för att effektivisera och utveckla tillsynen avses fortsätta samt beskriva de förändrade rutiner och arbetsmetoder som genomförts för att utveckla en miljömålsstyrd tillsyn,
- tillsynsområden inom vilka den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen kan utvecklas och förbättras,
- vilken betydelse tillsynen har för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen samt vilka konsekvenser få egeninitierade tillsynsinsatser får för möjligheterna att uppnå målen, samt
- hur och inom vilka områden samverkan skett med Miljösamverkan Sverige och regional miljösamverkan i de län där sådana projekt bedrivs.

Formerna för länsstyrelsernas återrapportering ska utformas i dialog med Naturvårdsverket.

<sup>3</sup> Effektiv miljötillsyn. Naturvårdsverket rapport 6558.

<sup>4</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna (§47), Socialdepartementet



### 3.2 Svårt att tillhandahålla önskad tillsynsdata

EU-kommissionens meddelande om stärkt genomförande av EU:s miljölagstiftning<sup>5</sup> signalerar ökade krav från EU om uppföljning och utvärdering av tillsyn och åiterrapportering av information om tillsyn. Ett förslag till nytt miljöhandlingsprogram<sup>6</sup> för EU bereds för närvarande. Att förbättra det sätt på vilket EU:s miljölagar genomförs generellt och att stärka det vetenskapliga faktaunderlaget för miljöpolitiken är ett par av huvudinriktningarna i programmet. I detta ingår bl.a. att sättet att samla in och sprida kunskap om genomförandet ska förbättras och att kraven på kontroller och övervakning ökas.

OECD har påbörjat sin granskning av svensk miljöpolitik. Granskningen gäller åren 2004-2012, och detta är tredje gången svensk miljöpolitik granskas. De frågor som Sverige ska besvara gäller bl.a. bestämmelser om tillsyn, genomförande av tillsyn, bristande efterlevnad samt straff och sanktioner. Att besvara den här typen av frågor är ofta svårt då svaren på frågorna inte samlas in systematiskt. För att få ett bra underlag behöver uppgifterna oftast begäras in från de operativa tillsynsmyndigheterna. Den tid som de i sin tur måste lägga på att ta fram efterfrågade uppgifter tar resurser från den operativa tillsynen. Krav om bättre redovisning av tillsynens effektivitet och resultat ställs även av andra, till exempel av verksamhetsutövare som betalar avgifter för tillsyn och prövning.

Även beslutsfattare, exempelvis de centrala tillsynsvägledande myndigheterna behöver ha bättre kunskap om hur tillsynen enligt miljöbalken bedrivs och utvecklas, och hur resurser används. Kunskapen behövs bl.a. för att utveckla tillsynen. Naturvårdsverket behöver i samverkan med de tillsynsvägledande myndigheterna och tillsynsmyndigheterna utveckla ett ändamålsenligt och systematiskt arbetssätt för uppföljning och utvärdering av hur tillsyn enligt miljöbalken bedrivs och utvecklas. Uppgifter om hur tillsynen bedrivs och utvecklas skulle även kunna gagna de operativa tillsynsmyndigheterna, som har ett behov av att lättare kunna utvärdera sin egen verksamhet i förhållande till andra tillsynsmyndigheter.

### 3.3 Mått på effektivitet i tillsynen

Av forskningsrapporten Effektiv miljötillsyn framgår att det inte är klart hur effektivitet i tillsynen<sup>7</sup> kan uppnås. Inledningsvis konstateras att operativ tillsyn kan bedrivas med olika metoder, och att det finns ett tolkningsutrymme för hur proportionerna mellan dessa tillsynsmetoder bör vara. Av tidigare studier och även i denna

<sup>5</sup> Kommissionens meddelande om stärkt genomförande av EU:s miljölagstiftning. "Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness", 2012-03-07

<sup>6</sup> Förslag till ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020: Att leva gott inom planetens gränser, COM(2012) 710 final.

<sup>7</sup> Av 1 kap. 9 § miljötillsynsförordningen framgår att en operativ tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbete effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor.

studie framgår att tillsynen mellan olika operativa tillsynsmyndigheter varierar, se vidare avsnitt 5. Utgångspunkten för forskningen har mot bakgrund av skillnaderna i tillämpning i kombination med miljöbalkens omfattning, komplexitet, tolkningsutrymme och den decentraliserade myndighetsstrukturen, varit att få en bättre förståelse för olika operativa tillsynsmyndigheters förutsättningar, organisation och arbetssätt.

Forskarna anger att en förutsättning för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet är rättssäkerhet i tillämpningen av lagstiftningen. Samtidigt påpekas att även om alla tillsynsresurser skulle användas effektivt, kan skillnaderna i tillgången på resurser leda till variation i tillsynen och därmed samhällsekonomisk ineffektivitet. Begreppet effektivitet har således olika dimensioner. Skillnaden mellan yttre effektivitet (att göra rätt saker) och inre effektivitet (att göra saker rätt) och hur dessa effektivitetsmått kan appliceras i miljötillsynen redovisas i studien. Utformning av tillsynsplaner med hänsyn till där den förväntade effekten är störst är ett exempel på yttre effektivitet. Exempel på inre effektivitet är hur målen i tillsynsplanen har uppnåtts i förhållande till insatta resurser.

Forskarna konstaterar vidare att komplexiteten i tillsynen medför svårigheter att mäta utfallet av insatserna. För att på ett meningsfullt sätt kunna mäta effektiviteten av tillsynen anges att det krävs en djupare förståelse för tillsynsarbetet och vilka möjligheterna och begränsningarna är för en statistisk utvärdering av tillsynen.

Studien framhåller även att bristen i hur data gällande tillsynen hanteras utgör ett hinder för mätning av tillsynens resultat och effektivitet. Eftersom dataförsörjningsläget gällande tillsynen idag är bristfällig gör de bedömningen att det är för tidigt att ange vilka mått som ska användas för att mäta tillsynens resultat. Bedömningen är att detta är möjligt först när det finns förutsättningar för ett konsistent insamlande av en mängd olika data. Deras slutsats är att för att uppnå en effektivisering av dagens miljötillsyn krävs möjligheten att mäta snarare än vad som ska mätas, se vidare avsnitt 6.7.

### 3.4 Naturvårdsverkets bedömning

Mot bakgrund av lägesbeskrivningen från forskningsprogrammet om effektiv miljötillsyn avser Naturvårdsverket genomföra en förstudie om hur ett resurseffektivt system för insamling av tillsynsdata kan konstrueras. Det är angeläget att starta ett strategiskt arbete för att säkra tillgången till regelbunden och kvalitetssäkrad data om miljötillsynen. Flera aktörer har behov av aktuell tillsynsdata bl.a. för att bättre kunna bedöma behovet av tillsyn och tillsynsvägledning. Tillgång till tillsynsdata är också en förutsättning för att klara informationsförsörjningen i det internationella arbetet, i miljömålsuppföljningen samt gentemot branschföreträdare och allmänhet. Därför behövs systematiska, effektiva och moderna arbetssätt som kan säkra tillgången till aktuell tillsynsdata av god kvalitet och samtidigt minimerar

onödig administration. Berörda aktörer kommer att involveras i detta utvecklingsarbete i ett tidigt skede.

I avsnitt 6 redovisas ett förslag till strategi för Naturvårdsverkets arbete med uppföljning och utvärdering framöver.

## 4. Ansvar för operativ tillsyn

### 4.1 Tillämpning av bestämmelserna om överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn?

#### 4.1.1 Tillämpningen av bestämmelserna

Naturvårdsverket har initierat en utredning om överlåtelse och återtagande av miljötillsyn<sup>8</sup>. För att kunna utföra vårt tillsynsvägläddande uppdrag och genom det skapa förutsättningar för en likvärdig och effektiv tillsyn som bidrar till att säkerställa miljöbalkens syfte krävs en god kunskap om hur länsstyrelserna i praktiken hanterar dessa frågor. Utredningen redovisar omfattningen av länsstyrelsernas överlåtelse och återtagande av miljötillsyn till kommunala nämnder och i viss mån även vilka drivkrafter och överväganden som kan ligga bakom sådana beslut. Utredningen är baserad på inhämtad dokumentation från 14 länsstyrelser samt djupintervjuer/fallstudie med företrädare från två länsstyrelser.

Enligt studien sker överlåtelse och återtagande av tillsyn framförallt inom området miljöfarlig verksamhet. I många fall finns inte alla ärenden avseende dessa åtgärder sammanställda. Studien visar att länsstyrelserna har begränsad erfarenhet av såväl överlåtelse- som återtagande ärenden. Det kan dels bero på att de flesta objekten inom miljöfarlig verksamhet som är möjliga att överlåta sedan lång tid tillbaka redan är överlåtna till kommunal nämnd. Dels att länsstyrelsen fokuserar på att se över hur redan överlåten tillsyn fungerar i kommunerna istället för att driva frågan om nya överlåtelseobjekt. En betydande del av länsstyrelsernas miljötillsynsarbete handlar om uppföljning och uppdatering av tidigare överlåtelsebeslut snarare än om att initiera nya överlåtelseprocesser.

I studien konstateras att graden av överlåtelser inom området miljöfarlig verksamhet är relativt hög, generellt sett över hela landet har nästan sju av tio verksamheter tillsyn som är överlåten till kommunal nämnd. Särskilt hög andel överlåtna verksamheter återfinns i de branscher där A-anläggningar saknas. Processen vid prövning och uppföljning av överlåtelsebeslut handlar i stor utsträckning om dialog med kommunerna. Forum för dialog är bl.a. miljösamverkansorganisationer, tillsynsvägläddardagar, tillsynsråd och andra nätverksträffar. Processen kring överlåtelse av miljötillsyn löper till stora delar kontinuerligt med såväl löpande informella kontakter och mer formellt organiserade diskussionsträffar. Processen som leder fram till ett överlåtelsebeslut är ofta inte formaliserad i den mening att länsstyrelsen använder checklistor eller handböcker som styr arbetet. Den informella

---

<sup>8</sup> Överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn – Tillämpning av bestämmelser. Naturvårdsverket rapport 6559.

karaktären på länsstyrelsernas överlåtelse- och uppföljningsprocesser innebär att beredningen av överlåtelseärenden skiljer sig åt såväl över tid som mellan kommuner och ärenden. Dock har de organiserade dialogerna med kommunerna bidragit till en likriktning i kommunernas tillsynsarbete samt att kompetensen i små och därmed relativt resurssvaga kommuner har ökat.

#### 4.1.2 Kommuner som inte har övertagit miljötillsyn

Av studien framgår att 63 kommuner (22 %) inte har tagit över någon miljötillsyn alls från länsstyrelsen. Kommunerna återfinns i 14 län och är överlag relativt små. I ett av länen är länsstyrelsens förklaring till varför vissa kommuner kan ställa sig tvekande till att överta tillsyn frågan om de kommunala resurserna. För att överta en tillsynsuppgift krävs ekonomiska resurser och personell kompetens och trots att en övertagen tillsyn innebär att resurser i form av tillsynsavgifter tillförs täcker det i många fall inte kostnaderna. Framförallt inte där kommunen inte sedan tidigare har övertagit tillsynsansvar och nya tillsynsobjekt därmed bidrar till budgeten på ett positivt sätt, utan att samtidigt kräva investeringar i ny personal. Resursaspekten kan därmed förklara bilden i länet där ett antal stora och relativt sett resursstarka kommuner har övertagit tillsyn i hög grad medan små och resurssvaga kommuner inte övertagit någon tillsyn alls. I stora kommuner kan ett ökat tillskott av tillsynsavgifter bidra till delfinansiering av fler tjänster och ökad kompetens. I små kommuner innebär en övertagen tillsyn ofta en ansträngning av den kommunala budgeten samt aktualiserande av problemet att rekrytera relevant kompetens. En drivkraft för stora kommuner att överta tillsyn kan vara inspektörernas vilja att få mer stimulerande arbetsuppgifter, mer resurser och fler medarbetare vilka ger en ökad samlad kompetens.

#### 4.1.3 Beslutsordning och bakomliggande drivkrafter

Den formella beslutsordningen i överlåtelseärenden skiljer sig mellan de studerade länsstyrelserna där besluten i vissa fall fattas av länsledningen och i vissa fall på enhetsnivå. Orsaken till att beslut om överlåtelse av tillsyn fattas av länsledningen anges vara att utfallet av dessa beslut påverkar de ekonomiska och personella resurserna på länsstyrelsen och att länsledningen genom detta har ett intresse av frågorna. Av utredningen framgår att drivkrafterna bakom länsstyrelsernas vilja att överlåta tillsyn kan vara av personalpolitisk och indirekt av ekonomisk natur. Drivkrafter att behålla tillsyn över verksamheter med omfattande miljöpåverkan är dels beroende av krav i miljötillsynsförordningen men också därför att dessa objekt troligen är viktiga ur kompetenssynpunkt.

#### 4.1.4 Återtagande av tillsyn

Utredningen har inte kunnat få fram en samlad bild av omfattningen av återtagande av tillsyn samt inom vilka områden återtagande i så fall sker. Av dokumentationen i utredningen är det troligt att länsstyrelserna mycket sällan återtar tillsynsansvaret. När ett återtagande har skett har det berott på brister i tillsynen, brister i kommunens interna organisation eller i samförstånd med kommunerna och i vissa fall på kommunens egen begäran. Generellt framgår att i de fall länsstyrelsens uppföljning

av den kommunala tillsynen uppmärksammar brister leder det sällan till ett återtagande av tillsynen utan istället initieras ett förstärkt stöd från länsstyrelsen. Stödet kan ta form av en ökad tillsynsvägledning, fortbildningsprojekt och framtagande av länsgemensamma riktlinjer för hur arbetet med miljötillsyn bör bedrivas.

#### 4.1.5 Förändringarna i miljötillsynsförordningen

När det gäller den nya miljötillsynsförordningen (2011:13) framgår av utredningen att de mer preciserade bestämmelserna, i det stora hela, följer den praxis som redan tidigare gällt på länsstyrelserna. Detta gäller främst bestämmelserna om överlåtelse i 1 kap. 20 § p. 5 – 7, där länsstyrelsen nu har att bedöma myndighetens egna förutsättningar att bedriva effektiv tillsyn och tillsynsvägledning. En sådan bedömning har även tidigare ingått i de resonemang som förts kring överlåtelsebeslut men kan nu utgöra giltiga beslutsunderlag. Effektiviteten i miljöskyddet anses potentiellt bli högre då länsstyrelsen tillåts ta hänsyn också till sina egna resurser vid beslut. En av länsstyrelserna i fallstudien framhåller också att den nya förordningens mer preciserade förutsättningskrav också har skärpt länsstyrelsens prövning av kommunernas egen kompetens inför överlåtelsebeslut.

#### 4.1.6 Ansvarsfördelning mellan länsstyrelse och kommun

Länsstyrelsen Uppsala har i sin årsredovisning 2012 angett att balansen mellan kommunal och regional tillsyn inte bedöms vara optimal ur effektivitetssynpunkt. Länsstyrelsen anger att obalansen beror på att de tidigare i något för stor utsträckning har överlåtit tillsyn över miljöfarlig verksamhet till de mindre kommunerna i länet. Länsstyrelsen anser att för verksamheter, där det finns behov av hög specialkompetens för att fullgöra tillsynsuppdraget, företrädevis bör tillsynas av länsstyrelsen, alternativt en större kommun eller genom en etablerad kommunsamverkan. De menar att det ställs allt högre krav på tillsynsmyndigheternas kompetens och att små kommuner saknar förutsättningar för att behålla och utveckla den kompetens som är nödvändig för tillsyn av större miljöfarliga verksamheter. Ur ett regionalt perspektiv skulle ett strategiskt återtagande av tillsyn över miljöfarliga verksamheter komma kommunerna till del genom att det förbättrar Länsstyrelsens möjlighet att ge god tillsynsvägledning. Länsstyrelserna menar att i nuläget är finansieringen av tillsynen ett hinder för att uppnå rätt balans mellan kommunal och regional tillsyn.

#### 4.1.7 Naturvårdsverkets bedömning

När det gäller länsstyrelsernas process vid prövning och uppföljning av överlåtelsebeslut framgår att den ofta är av mer informell karaktär. En icke formaliserad överlåtelse- och uppföljningsprocess leder till att beredningen av överlåtelseärenden skiljer sig åt mellan kommunerna. Här kan Naturvårdsverket se ett eventuellt behov av tillsynsvägledande insatser för att söka likrikta överlåtelse- och uppföljningsprocessen hos länsstyrelserna.

Utredningen visar att ett återtagande av miljötillsyn sker mycket sällan. Även om brister i den kommunala tillsynen identifieras kan det vara så att tillsynen inte åter-

kallas utan att länsstyrelsen istället stärker sina tillsynsvägledande insatser m.m. Frågan är om länsstyrelsen då uppfyller bestämmelserna kring återtagande av tillsyn i miljötillsynsförordningen. Enligt miljötillsynsförordningen ska tillsynsmyndigheten återkalla överlåtelsen om inte förutsättningarna för överlåtelse enligt 1 kap. 20 § längre finns. Här ser Naturvårdsverket ett behov av att vidare följa upp hur återtagandeprocessen fungerar och eventuellt bidra med tillsynsvägledande insatser.

Ytterligare en anledning till att tillsynsvägledande insatser kan behövas framöver är att reglerna för överlåtelse skärptes när miljötillsynsförordningen infördes vilket har lett till att överlåtelsefrågan blivit mer aktuell. Fler län utför eller avser att utföra omprövning av äldre överlåtelsebeslut.

## 4.2 Andra aktuella utredningar som berör tillsyn

### 4.2.1 Sevesoutredningen

Utredningen En effektiv Sevesolagstiftning<sup>9</sup> har haft i uppdrag att lämna förslag till en reviderad Sevesolagstiftning med mål att lagstiftningen ska bli mer effektiv, ändamålsenlig och överblickbar. Utredningens bedömning är att ansvaret för länsstyrelsens Sevesotillsyn ska koncentreras till ett betydligt mindre antal länsstyrelser än idag. En ökad koncentration skulle medföra att varje Sevesotillsynshandläggare får ansvar för fler Sevesoverksamheter och därmed en större möjlighet att arbeta upp rutin, erfarenhet och kompetens. Sevesotillsynen skulle med en ökad specialisering bli effektivare, mer rättssäker och mer likartad över landet. Länsstyrelsernas möjlighet att idag överlåta Sevesotillsyn till kommunerna föreslås därmed ska slopas för att undvika att ansvaret för Sevesotillsyn sprids ut på ännu fler aktörer än idag. För att uppnå en mer effektiv, enhetlig, rättssäker och samordnad Sevesotillsyn anser utredningen vidare att Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps tillsynsansvar bör utökas, att Sevesotillsynsvägledningen bör fördjupas och att ett större ansvar ska tas för att samordna samtliga berörda Sevesomyndigheter.

### 4.2.2 Kemikalietillsynen

Regeringen bedömde i propositionen om Kemikalietillsynen (2009/10:167) att Kemikalieinspektionen borde ges möjlighet att överlåta viss kemikalietillsyn till kommunerna. I enlighet med vad som anfördes i propositionen bör samma krav gälla för delegering av kemikalietillsyn som i dag gäller för överlåtelse av tillsyn över verksamheter. Kemikalieinspektionen fick år 2012 i uppdrag att föreslå hur en delegering av tillsynsansvar över primärleverantörer från Kemikalieinspektionen till kommunerna kan genomföras. Om Kemikalieinspektionens förslag att en delegering inte bör möjliggöras skulle skälen för detta redovisas.

---

<sup>9</sup> En översyn inom Sevesoområdet – förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. SOU 2013:14.

Kemikalieinspektionens förslag till regeringen var att tillsyn av primärleverantörer inte ska kunna överlåtas till kommunerna. De viktigaste skälen för bedömningen var risk för att tillsynen inte blir likvärdig, ineffektiv användning av resurser, ökade kostnader för företagen samt ökad administrativ börda för kommuner, företag och Kemikalieinspektionen.

#### 4.2.3 Ansvarsfördelningen inom miljö- och hälsoskyddet

Föreningen kommunala Miljöchefer har nyligen i en skrivelse<sup>10</sup> till Naturvårdsverket angett att det behövs en ny allsidig offentlig utredning som tittar på den samlade bilden av ansvarsfördelningen av tillsyn och kontroll inom miljö- och hälsoskydd samt livsmedelskontroll. I skrivelsen meddelas att föreningen välkomnar en konstruktiv dialog om vilka tillsyns- och kontrolluppgifter som lämpar sig för den lokala, nationella och europeiska nivån. Vidare anser föreningen att det behövs ett förbättringsarbete på såväl lokal som nationell nivå, helst i samverkan, samt att en förtydligad ansvarsfördelning och gemensam kompetensutveckling och kraftsamling är att föredra istället för en dragkamp om resurser mellan kommunal och statlig nivå.

#### 4.2.4 Statskontorets slutsatser om utveckling av statlig tillsyn

Statskontoret<sup>11</sup> belyser i en studie hur den statliga tillsynen bör utformas för att ge önskat resultat. Studien utgår från kemikalie-, arbetsmiljö-, social-, skol-, och finansmarknadstillsyn. Några framträdande trender för den statliga tillsynens utveckling identifierades. Framför allt att EU spelar en allt större roll för den nationella tillsynen, att utvecklingen går mot större sanktionsmöjligheter samt att tillsynens utformning visar stora skillnader. Utredningens slutsatser pekar på att:

- Tillsynen och dess effekter behöver följas upp (ofta saknas underlag).
- Vad som avses med tillsyn bör preciseras.
- Det även finns nackdelar med avgiftsfinansierad tillsyn.
- Olika stränga ingripandemöjligheter bör finnas för tillsynsmyndigheterna.
- Det är viktigt att prioritera planerad tillsyn, på bekostnad av händelsestyrd.
- Behov av kompetensförsörjning hos tillsynspersonal.

#### 4.2.5 Utredningen om den statliga regionala förvaltningen och tillsyn

I utredningen om den statliga regionala förvaltningen<sup>12</sup> redovisas problem gällande tillsyn som noterats på den regionala nivån och deras förslag till förbättringar. Utredningen föreslår att dagens 21 län blir 11 län. Skäl som framförs till ökad centralisering och samordning är att flera verksamhetsområden är så små att de sysselsätter betydligt färre än en årsarbetskraft på enskilda länsstyrelser. Få ärenden motverkar en effektiv och rättssäker prövning. Några av utredningens slutsatser om tillsyn redovisas:

<sup>10</sup> Det behövs både kommunal och statlig kontroll och tillsyn! Skrivelse till Naturvårdsverket 2013-03-27.

<sup>11</sup> Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn. Statskontoret 2012.

<sup>12</sup> Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. SOU 2012:81.



En samlad bedömning är att länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken i dag är otillräcklig. En begränsad tillsyn från länsstyrelsernas sida ökar risken för att gällande regler inte följs och att uppsatta mål inte uppnås. Det kan i sin tur leda till att det uppstår skador på miljön och fara för människors hälsa. En ökad komplexitet inom tillsynsområdet kräver mer resurser och kompetens för att kunna utföra en likvärdig och rättssäker tillsyn. Dimensioneringen bör utgå från antalet tillsynsobjekt och deras komplexitet.

Länsstyrelsen bör fortsätta ansvara för den tillsynsvägledning som man i dag har gentemot kommuner inom bland annat miljöbalkens område, plan och byggområdet samt vad gäller skydd mot olyckor. I fråga om den kommunala tillsynen är dock utredningens principiella hållning att flertalet av tillsynsuppgifterna bör föras till länsstyrelsen.

De områden som kommunerna ansvarar för tillsyn inom är av mycket olika karaktär och dess kopplingar till övrig kommunal verksamhet varierar. Det breda tillsynsområdet innebär att kommunerna måste upprätthålla bred kompetens för att klara sina tillsynsuppgifter, detta kan vara svårt särskilt i mindre kommuner. Risk finns också att bedömningar och tolkningar av föreskrifter varierar mellan olika kommuner. Inom vissa områden kan kommunen komma att utöva tillsyn över sin egen verksamhet, vilket inte är lämpligt. Utredarna har emellertid inte bedömt det som möjligt att inom ramen för utredningen lämna några konkreta förslag om överflyttning av ansvaret för tillsyn från kommunal till statlig nivå. Genom förslaget om färre och mer resursstarka länsstyrelser förbättras dock förutsättningarna att överföra tillsynsuppgifter från kommunerna till staten.

Bedömningsgrunder, kvalitet och ambitionsnivåer för tillsynen ska vara lika i hela landet. Kravet på en likvärdig rättstillämpning lämnar inte något utrymme för regionala bedömningar. Däremot är kunskap om regionala förhållanden av stor betydelse inom vissa tillsynsområden.

#### 4.2.6 Naturvårdsverkets bedömning

Sevesoutredningen och Kemikalieinspektionen bedömer i utredningarna ovan att det finns risker med att sprida ut tillsynsansvar på ett stort antal aktörer. Utredningarnas slutsatser är bl. a att en hög grad av specialisering är nödvändig för att kunna bygga upp en tillräckligt hög kompetens och erfarenhet för att skapa rätt förutsättningar för en effektiv, rättssäker och likvärdig tillsyn i landet.

Naturvårdsverkets bedömning är att de problem och lösningar som tas upp i utredningen ovan om länsstyrelserns tillämpning av miljöbalken, även är relevanta när andra instanser bedriver tillsyn enligt miljöbalken, exempelvis av en eller flera kommunala nämnder i en kommun. Enligt vår mening kan de argument som utredningen tar upp för att öka storleken på de enheter som tillämpar lagstiftningen, bl.a. vid tillsyn enligt miljöbalken, användas för att generellt argumentera för större enheter som bedriver tillsyn enligt miljöbalken. Vi ser inga tydliga skäl som talar

för de större enheterna som ska bedriva tillsyn enligt miljöbalken behöver vara statliga, de skulle även kunna utgöras av större kommunala enheter t.ex. kommunalförbund eller landsting.

Naturvårdsverket har tidigare framfört att det bör göras en mer grundlig översyn av organisation och ansvarsfördelning för all tillsyn enligt miljöbalken samt EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde. Vi anser att det behovet kvarstår samt att översynen bör göras i form av en offentlig utredning.<sup>13</sup> EU-lagstiftningen ställer allt högre krav på de operativa tillsynsmyndigheterna vad gäller resurser, kompetens och kontinuitet. Det kräver en organisation och en ansvarsfördelning som ger en rättssäker, likvärdig och effektiv tillsyn och ett effektivt utnyttjande av de resurser som tillhandahålls genom avgifter och skatter.

### 4.3 Otydlig lagstiftning om ansvaret för tillsyn över miljöfarlig verksamhet

#### 4.3.1 Problembeskrivning

I rapporteringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen (2011:13, MTF) 2012 hänvisades till Tillsyns- och föreskriftsrådets PM, juni 2008<sup>14</sup>, vilken belyser strukturella problem och tolkningssvårigheter vad gäller ansvarsfördelningen för den operativa tillsynen. Naturvårdsverket har i en skrivelse<sup>15</sup> till Miljödepartementet mer utförligt lyft den problematik vi har identifierat angående ansvarsfördelningen av operativ tillsyn över miljöfarlig verksamhet. Vi anser att bestämmelserna är otydliga vilket öppnar upp för skilda tolkningar som leder till att tillsynen inte utförs i enlighet med lagstiftningen. Frågan har beretts i Tillsyns- och föreskriftsrådet och myndigheterna i rådet anser att det är av vikt att problemet lyfts till Miljödepartementet. En undersökning som Tillsyns- och föreskriftsrådet utfört visar tydligt att den faktiska tillämpningen inte stämmer överens med lagstiftningen, såsom Naturvårdsverket tolkat bestämmelserna.

Ledamöterna för Länsstyrelsen i Uppsala län samt Sveriges kommuner och landsting gör en annan tolkning av bestämmelserna än Naturvårdsverket vilket ytterligare tyder på en otydlighet i lagstiftningen.

#### 4.3.2 Ansvarsfördelning av den operativa tillsynen enligt MTF

Länsstyrelsen har enligt 2 kap. 29 § MTF ansvar för tillsynen över miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, utom den tillsyn som om-

<sup>13</sup> Yttrande, 2010-09-23, dnr 710-3565-10 Rt samt Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring, 2012-04-12, dnr NV-01466-12.

<sup>14</sup> PM med förslag på åtgärder för att förtydliga det operativa tillsynsansvaret och det tillsynsvägläddande ansvaret enligt miljöbalken, Tillsyns- och föreskriftsrådet, juni 2008.

<sup>15</sup> Problem med otydlig lagstiftning om ansvarsfördelningen av operativ tillsyn över miljöfarlig verksamhet (dnr NV-05369-12).

fattas av Strålsäkerhetsmyndighetens ansvar enligt 2 kap. 26 § MTF. Detta gäller under förutsättning att inte den operativa tillsynen är överlåten till den kommunala nämnden.

#### 4.3.3 Naturvårdsverket tolkning av bestämmelserna i MTF

En miljöfarlig verksamhet på en plats kan bestå av både tillståndspliktiga anläggningar/verksamheter (A- och B-objekt) och delar eller verksamheter som inte är tillståndspliktiga (C- och U-objekt). Eftersom Länsstyrelsen enligt ordalydelsen i 2 kap. 29 § MTF endast är operativ tillsynsmyndighet över den tillståndspliktiga verksamheten (d.v.s. verksamheten motsvarar en verksamhetskod i FMH-bilagan som anger att verksamheten omfattas av tillståndsplikt) är den kommunala nämnden operativ tillsynsmyndighet över de icke tillståndspliktiga delarna (2 kap. 31 § MTF). Detta gäller oavsett om hela verksamheten omfattas av tillstånd eller inte. Detta medför otydligheter för både myndigheter och verksamhetsutövare och risk för ineffektiv tillsyn.

I praktiken fungerar det dock så att länsstyrelsen, i de flesta fall, bedriver tillsyn över all förekommande miljöfarlig verksamhet, d.v.s. både över de anläggningsdelar/verksamheter som omfattas av tillståndsplikt och de delar som är anmälningspliktiga eller utgör U-objekt trots att detta enligt vår mening inte är förenligt med MTF och inte heller i överensstämmelse med vad vi anger i vår tillsynsvägledning.

#### 4.3.4 Angeläget med förtydligande i lagstiftningen

Naturvårdsverket har pekat på vikten av en samlad prövning men det är upp till tillståndsmyndigheten att avgöra vad som ska ingå i prövningen. Även om miljöfarlig C- och U-verksamhet ingår i prövningen är det inte synonymt med att betrakta dessa verksamheter som tillståndspliktig verksamhet. I många tillstånd för avloppsreningsverk finns t.ex. ledningsnäten (U-verksamhet) reglerade. Detta förhållande - att ledningsnätet i dessa fall är tillståndsgivet - innebär dock inte att ledningsnätet är tillståndspliktigt.

Ett annat exempel kan vara när en tillståndspliktig process i form av ytbehandling förekommer i ett större verkstadsföretag med metallbearbetning som inte är tillståndspliktig i övrigt. Både processen och övrig verksamhet utgör miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 9:1 MB. Gränsen för tillsynsansvaret avgörs av vad som är tillståndspliktigt, vad som har tillstånd är en annan sak. I detta fall är enbart en del av den miljöfarliga verksamheten tillståndspliktig, inte hela. Verkstaden med metallbearbetning utgör ingen förutsättning för den tillståndspliktiga verksamheten. Ytbehandlingsprocessen skulle mycket väl kunna bedrivas utan metallbearbetningsverkstaden. Länsstyrelsen har tillsynsansvar över den tillståndspliktiga processen och den kommunala nämnden över övrig verksamhet.

Däremot finns situationer där Naturvårdsverket menar att miljöfarlig verksamhet som är av C- eller U-karaktär kan anses som en integrerad och naturlig del av en tillståndspliktig verksamhet. Det kan då vara rimligt att se den verksamhetsdelen

som en del av den tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheten, där hela verksamheten vid fördelning av tillsynsansvaret bedöms i ett sammanhang. Ett sådant exempel kan vara när en mindre verkstad finns i ett järn- eller stålverk. I verkstaden repareras och underhålls utrustning, maskindelar m.m. för driften av järn- och stålverket. Verkstaden är relativt liten och vore i sig själv inte tillstånds- eller anmälningspliktig om den bedrevs separat, exempelvis som en fristående verksamhet på annan plats. Båda delarna utgör miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 9 kap. 1 § MB. I detta fall kan järn- och stålverket inklusive verkstaden sägas ingå i det som är tillståndspliktigt. Verkstaden får anses utgöra en integrerad och naturlig del av järn eller stålverket, även om den som fristående verksamhet på annan plats skulle utgöra en miljöfarlig verksamhet som vare sig är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt miljöbalken. Länsstyrelsen har därmed tillsynsansvar över hela verksamheten.

#### 4.3.5 Naturvårdsverkets bedömning

Trots ovanstående tolkningsexempel anser Naturvårdsverket att det är angeläget att ansvarsfördelningen av den operativa tillsynen över miljöfarlig verksamhet enligt miljötillsynsförordningen ses över för att uppnå en sammanhållen, enhetlig och effektiv tillsyn. Bestämmelserna i miljötillsynsförordningen är otydliga och öppnar upp för skilda tolkningar och leder till att tillsynen inte utförs i enlighet med lagstiftningen.

Naturvårdsverket anser att ett förtydligande i lagstiftningen är angeläget. Vi menar att en strikt tolkning leder till att den operativa tillsynen över miljöfarlig verksamhet ska vara uppdelad mellan länsstyrelsen och den kommunala nämnden om t.ex. en anmälningspliktig delverksamhet inte kan anses utgöra en naturlig och integrerad del i den tillståndspliktiga verksamheten. Vi tycker inte heller att frågan om vad som kan anses ingå i en tillståndspliktig verksamhet är enkel. Begreppet verksamhet är svårtolkat och ny praxis påverkar tolkningen.

Frågan om vilken myndighet som är ansvarig för tillsynen är betydelsefull eftersom de tillsynsbeslut i form av förelägganden, m.m. som fattas saknar formell giltighet om de beslutas av fel myndighet. Naturvårdsverket har i sin vägledning påtalat att det är skillnad mellan vad som är tillståndsgivet och vad som är tillståndspliktigt. Gränsen för tillsynsansvaret avgörs av vad som är tillståndspliktigt enligt FMH-bilagan.

Naturvårdsverket har länge förespråkat en samlad och integrerad miljöprovning där samtliga störningar av betydelse för människors hälsa och miljön beaktas. Villkor som meddelas utifrån en sådan provning gäller således för all miljöfarlig verksamhet som ingått i provningen även sådana störningar som hänförs till C- eller U-verksamhet. En konsekvens av dagens bestämmelser utifrån vår tolkning är att ansvaret för tillsynen över villkor kan åligga olika tillsynsmyndigheter beroende på om störningen orsakas av den tillståndspliktiga delen eller av de delar som vare sig

är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Verket anser att det är olyckligt och att det är av vikt att även samla tillsynen.

Naturvårdsverket vill även med skrivelsen till miljödepartementet understödja behovet av den utredning som nämns ovan, avsnitt 4.2.6.

## 4.4 Talerätt i tillsynsärenden

### 4.4.1 Möjlighet att överklaga tillsynsbeslut

Frågan om Naturvårdsverkets talerätt har tidigare berörts i utredningen om Naturvårdsverket 2008<sup>16</sup>. I utredningen samt vårt remissvar utvecklas behovet av och skälen till att verket bör få rätt att överklaga samtliga mål och ärenden inom miljöbalkens område. Naturvårdsverkets roll att tillvarata allmänna intressen bör alltså kompletteras med en möjlighet att överklaga tillsynsbeslut på samma sätt som vi har möjlighet att överklaga domar och beslut om tillstånd<sup>17</sup>.

### 4.4.2 Naturvårdsverkets bedömning

Som central tillsynsvägledande myndighet med bl.a. ett utpekat ansvar för allmän tillsynsvägledning till operativa tillsynsmyndigheter avseende tillämpningen av 26 och 30 kap. miljöbalken är det av vikt att kunna överklaga principiellt viktiga tillsynsbeslut för att kunna utverka prejudicerande avgöranden.

Naturvårdsverket avser i sådana fall prioritera tillsynsärenden som är av principiell vikt eller som har stor betydelse för miljön och där Naturvårdsverket anser att klargöranden behövs för att vi ska kunna vägleda på ett effektivt sätt i tillsynsfrågor.

Det är inte självklart att tillståndsprövningen blir heltäckande på så sätt att samtliga störningar av betydelse för människors hälsa och miljön kommer att omfattas av själva tillståndet med villkor. Ofta kan frågor av stor betydelse för miljön hänskjutas till tillsynen. För att Naturvårdsverket ska kunna föra en heltäckande talan oavsett detta behöver vår talerätt kompletteras så att även tillsynsärenden kan överklagas.

Ytterligare en aspekt som talar för att Naturvårdsverket bör ha sådan talerätt är att det i framtiden kan komma att bli en ökning av antalet ärenden där ändringar av miljöfarliga verksamheter enbart kommer att kräva ett anmälningsförfarande. Det kan leda till att fler miljöärenden hamnar utanför prövningsförfarandet. Denna ökning beror på en förväntad ändring i nuvarande förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> SOU 2008:62 sid 255 ff.

<sup>17</sup> Naturvårdsverkets remissvar, betänkande av utredningen om Naturvårdsverket (SOU 2008:62), sid 2, st. 2. (Dnr 100 5360-08).

<sup>18</sup> Ändringen avser bestämmelsen om "mindre ändring" i 5 § 3 st. FMH.

## 5. Uppgifter om tillsynen nationellt

### 5.1 Länsstyrelsernas årsredovisningar 2012

#### 5.1.1 Resursbrist och svårigheter att klara kompetensförsörjningen

Flera länsstyrelser pekar i årsredovisningarna på att det behövs ökade resurser för att åstadkomma en förbättring av den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen (bilaga 1). Skillnaden mellan tilldelade resurser och det faktiska behovet för operativ tillsyn är mycket stort. Enligt flera länsstyrelser är det dessutom svårt att rekrytera och behålla nödvändig kompetens vilket skapar brister i tillsynen. Den genomförda organisationsförändringen när det gäller miljöprovningen bedöms påverka tillsynen även under kommande år.

Tillsynen behöver enligt länsstyrelserna utvecklas och förbättras inom i stort sett alla områden. På flera områden är i stort sett all tillsyn händelsestyrd. Detta gäller särskilt tillsyn över dammsäkerhet, vattenverksamheter, naturvård, skyddade områden, artskydd och strandskydd. För att kunna prioritera den egeninitierade tillsynen samt åstadkomma ett effektivare resursutnyttjande förespråkar flera länsstyrelser nationella tillsynskampanjer.

Av redovisningarna framgår att det framförallt är inom områdena hälsoskydd, dammsäkerhet, Sevesolagstiftningen, industriutsläppsdirektivet (IED), strandskydd, vattenverksamheter, miljö kvalitetsnormer för vatten, artskydd och skyddade områden som behovet av utveckling och förbättring av tillsynsvägledning är störst. Av dessa områden är det framförallt IED, strandskydd, artskydd och skyddade områden som ligger inom Naturvårdsverkets ansvar för tillsynsvägledning.

#### 5.1.2 Naturvårdsverkets bedömning

De områden där länsstyrelserna ser behov av utveckling och förbättring av tillsyn och tillsynsvägledning berör flera centrala myndigheter. Vår rapportering enligt 1 kap. 28 § har i första hand avgränsats till det som faller inom Naturvårdsverkets vägledningsansvar. För att kunna utveckla en kostnadseffektivitet i rapporteringen av hur tillsynen fungerar inom hela miljöbalkens område behöver vi nå en samsyn mellan de centrala myndigheterna för hur uppgifter för uppföljning ska samlas in. Enligt Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning 2013-2015 prioriterar vi tillsynsvägledning om IED och artskydd under 2013. Under perioden kan det också bli aktuellt att vägleda om strandskydd, eventuellt i form av en nationell tillsynskampanj.

Nationella tillsynskampanjer är ofta ett effektivt sätt att bedriva tillsyn. Tendensen är att allt fler centrala tillsynsvägläddande myndigheter tillsynsväglädder genom tillsynskampanjer. Samtidigt genomför även de regionala samverkansorganen tillsynskampanjer. Detta medför ett ökat behov av myndighetsgemensam planering

och informationsutbyte. Inom Tillsyns- och föreskriftsrådet pågår ett arbete med att ta fram en gemensam process för arbetet med tillsynsvägledningsplaner. En del av processen syftar till att koordinera planerade tillsynskampanjer.

## 5.2 Stora variationer i kommunernas miljötillsyn

### 5.2.1 Stora variationer i förutsättningarna för kommunal tillsyn

Inom forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn har en enkätstudie riktad till chefer på kommunernas miljö- och hälsoskyddskontor utförts omfattande verksamhetsåret 2010. Studien visar att variationen i tillsynens omfattning, inriktning och utförande är stor mellan kommunerna. Tillsynen påverkas av faktorer som kommunens belägenhet, struktur och bristen på statlig vägledning och uppföljning, samt av ekonomiska och politiska prioriteringar.

Mängden verksamheter som omfattas av tillsyn varierar stort mellan kommunerna, vilket framgår av tabellen som följer. Kommunernas tillsyn omfattar även annat än verksamheter vilket inte framgår.

Typ av verksamhet	Svarande	Min	Max	Medel	Standardavvikelse
A-verksamheter	60	0	12	2,3	2,6
B-verksamheter	121	1	130	20	21
C-verksamheter	132	6	910	80	103
U-verksamheter med fast årlig avgift	85	0	794	72	115
Övriga U-verksamheter	106	3	1521	247	301
Anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter	118	0	1480	107	162

Antal verksamheter under miljöbalkstillsyn. Antal verksamheter under miljöbalkstillsyn per kommungrupp, se bilaga. Källa: EMT-enkäten. Kommunernas tillsyn omfattar även annat än verksamheter vilket inte framgår i denna kartläggning.

Av enkätstudien framgår att det är stora skillnader i personalresurserna, antalet helårsarbetskrafter varierar mellan 0,5 till 101 (bilaga 2, tabell 2.4). Skillnader i personalresurserna kan enligt forskarna förklaras av att tillsynsbehovet varierar beroende på kommuntypen. Tillsynsbehovet är exempelvis större i en storstad än i en glesbygdskommun. I sammanhanget pekar studien på att framförallt skalan på verksamheten i sig är ett problem. En liten tillsynsmyndighet blir mycket känslig för störningar p.g.a. sjukdom, barnledighet och liknande och att varje inspektör måste ha en stor bredd i sitt kunnande för att upprätthålla en god kvalitet på tillsynen. Snittvärdet för antalet helårsarbetskrafter för miljöbalkstillsyn per verksamhet varierar mellan 0,019-0,041 (bilaga 2, tabell 2.6). Studien visar att tätheten av verksamheter har en svag förklaringsgrad för tätheten av inspektörer. En förklaring till varför vissa kommunala tillsynsmyndigheter har fler inspektörer per verksamhet medan andra har färre har inte kunnat hittas.

Den genomsnittliga yrkeserfarenheten mätt i antal aktiva år i yrket på en kommunal tillsynsmyndighet är ca 10 år. Spannet är stort mellan kommunernas inspektörers genomsnittliga antal år yrkeserfarenhet (bilaga 2, tabell 2.12). I studien har påvisats att det kan vara svårt att behålla miljöinspektörer, och att mycket tid åtgår för att lära upp nya inspektörer för miljökontor med hög personalomsättning. Ca 70 % av de svarande har uppgivit att det är problematiskt att hålla en hög kompetens inom alla miljötillsynsområden, och att problemet är vanligare i de små kommunerna.

### 5.2.2 Krav på kostnadstäckning

Knappt en tredjedel av cheferna anger att de har ett politiskt mål för kostnadstäckning av miljöbalktillsynen. De politiska kostnadstäckningskraven har till viss del en negativ påverkan på miljökontorens möjligheter att arbeta mot miljömålen, använda bästa tillsynsметод och att utföra händelsestyd tillsyn. Möjligheten att genomföra planerad tillsyn förefaller däremot öka av dessa krav (bilaga 2, tabell 2.8 -2.10).

### 5.2.3 Tillsynens genomförande

Enligt enkätresultatet följer tillsynsfrekvensen i stora drag förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (bilaga 2, tabell 2.14 -2.16). Verksamheter med större miljörisk och omfattning får mer tillsyn. Variationen i tillsynsfrekvensen är mycket stor mellan kommunerna, vilket indikerar att sättet att utföra miljötillsynen varierar kraftigt. Några tydliga och signifikanta mönster mellan typ av nämnd eller kommungrupp och inspektionsfrekvens har inte kunnat påvisas i studien.

Andelen händelsestyrda tillsynsbesök är i snitt 29 %, variationen är dock stor mellan kommunala tillsynsmyndigheter. Undersökningen visar att andelen oanmälda tillsynsbesök minskat från ett genomsnitt på 16 % mot 34 % tidigare. Även när det gäller fördelningen av tillsynen uppdelad på systemtillsyn, detaljtillsyn, information och råd samt övrig tillsyn<sup>19</sup> är variationen mellan myndigheterna kraftig (bilaga 2, 2.23 – 2.24). Studien visar att andelen systemtillsyn har ökat till i snitt ca 34 %. Vidare att det föreligger en tendens mot att sammanslagna nämnder informerar mer än att kontrollera i jämförelse med miljö- och hälsoskyddsnämnder.

Spridningen är mycket stor mellan de kommunala tillsynsmyndigheternas benägenhet att använda förelägganden, miljösanktionsavgifter och åtalsanmälningar, se tabell som följer. Studien visar att de som är aktiva med en av åtgärderna också är det med de andra åtgärderna.

---

<sup>19</sup> *Systemtillsynens* syfte är att granska verksamhetsutövares egenkontroll. *Detaljtillsyn* eller s.k. "traditionell" tillsyn innebär en granskning av verksamhetens direkta påverkan på miljön och dess regelefterlevnad. *Information och råd* kan ges för att underlätta lagefterlevnad.



Uppföljning	Svarande	Min	Max	Medel	Standard- avvikelse
Förelägganden	67	1	949	96,7	183
Miljösanktionsavgifter	75	0	147	10,8	19,3
Åtalsanmälningar	84	0	27	5,38	5,49

Antal förelägganden, MSA och åtalsanmälningar. Källa: EMT-enkäten

En stor andel (40 %) av cheferna anger att de saknar mått eller indikator på utfallet av tillsyn. De tillsynsmyndigheter som har uppföljningsmått har många olika mått och något gemensamt mått för jämförelser mellan kommuner finns inte. De flesta mått som finns mäter insatta tillsynsresurser snarare än utfallet av tillsynen.

#### 5.2.4 Behovet av stöd, styrning och vägledning

När det gäller statligt stöd, styrning och vägledning så anger 97 % av cheferna som svarat på enkäten att de önskar mer statlig vägledning. Samtidigt framhålls att det är ett problem att det saknas tillräckliga resurser för att tillgodogöra sig redan existerande information. 44 % av miljöcheferna som besvarade enkäten vill ha en högre grad av statlig styrning. Andelen som anger att politiska hänsyn påverkar tillsynen har minskat något i förhållande till en tidigare studie<sup>20</sup> men är fortfarande relativt hög, 26 %. Studien visar också att nämndorganisationen påverkar graden av politisk påverkan. I kategorin miljö- och hälsoskyddsnämnder är det en avsevärt lägre andel (13 %) som anger att politisk hänsyn påverkar. I kategorierna nämnd där bygg, miljö och/eller plan ärenden samt annan nämnd är andelen högre (31 respektive 38 %). Enkätstudien visar ett starkt samband mellan förekomsten av politisk styrning och en önskan om mer statlig styrning.

#### 5.2.5 Naturvårdsverkets bedömning

Enkäten är omfattande och belyser flera aspekter som rör miljöbalkstillsynen lokalt, vilket innebär att Naturvårdsverket valt att inte redovisa hela enkäten i detalj i denna rapport utan har fokuserat på de övergripande resultaten.

En slutsats från denna enkät är att frågan om hur tillsynsmyndigheterna, i detta fall kommunala nämnder, ska klara sin kompetensförsörjning är viktig att fokusera på framöver. Att 70 % av miljöcheferna som svarat på enkäten anger att de har svårigheter att klara att upprätthålla kompetens inom alla miljötillsynsområden är anmärkningsvärt. Detta faktum tillsammans med resultaten som visar att det är mycket stora variationer i hur tillsynen bedrivs, t. ex i tillsynsfrekvens och hur man använder tillsynsverktygen, pekar på att det finns ett stort behov av stöd och vägledning i arbetet och att dessa insatser behöver utökas väsentligt. Naturvårdsverket bedömer att den strategi för uppföljning och utvärdering som vi har för avsikt att

<sup>20</sup> Att granska sig själv. En ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen. Ds 2000:67, Finansdepartementet.

arbeta vidare med (se vidare avsnitt 6), för att förbättra tillgången till information om tillsynen på sikt kan komma att bidra till mått och indikatorer om utfallet av tillsynen som tillsynsmyndigheterna i dag saknar.

## 5.3 Tillsynsutveckling i divergerande riktning

### 5.3.1 Miljöbalktillsyn kontra livsmedelskontroll

I en uppsats<sup>21</sup> belyses skillnader mellan miljöbalken och livsmedelslagen vad gäller tillsynen. Två huvudfrågor belyses, dels kommunal tillsyn och dess inneboende problematik, dels skillnader i statlig styrning av tillsynen enligt de två regelverken. En skillnad som påtalas är att under senare år har den statliga styrningen av den kommunala tillsynen stärkts i livsmedelslagstiftningen medan tillsynen enligt miljöbalken blivit mer omfattande och inte styrts upp från statligt håll. Författaren kommer fram till att utvecklingen för den kommunala tillsynen enligt de två lagstiftningarna har gått åt olika håll. Tillsynen enligt livsmedelslagen har gått över till kontroll medan miljöbalkens tillsynsbegrepp är vidare. Kommunala tjänstemän som bedriver tillsyn enligt miljöbalken har ett stort handlingsutrymme vid sin tillsyn gentemot verksamhetsutövare och andra tillsynsobjekt.

### 5.3.2 Naturvårdsverkets bedömning

Uppsatsen visar skillnaden mellan en mer uppstyrd kontrollerande tillsyn enligt livsmedelslagen och tillsynen enligt miljöbalken. Skillnaden kan delvis förklaras med att miljöbalken har ett vidare tillsynsbegrepp. Dessutom är det inte helt jämförbara tillsynsobjekt. Dock kan konstateras att vid tillsyn enligt miljöbalken gentemot många verksamheter ska en mängd olika aspekter beaktas och avvägningar göras, ofta utan tydliga riktlinjer för avvägning i de enskilda fallen. Detta medför att tillsynen inte alltid blir enhetlig. Exempel på åtgärder som kan vara aktuella för att erhålla en enhetligare tillsyn enligt miljöbalken är en starkare central vägledning eller färre tillsynsmyndigheter.

## 5.4 Arbetet som miljöinspektör

### 5.4.1 En komplex yrkesroll

I forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn ges en beskrivning av miljöinspektörers yrkesroll, den kompetens som krävs för arbetet och komplexiteten i yrket. Forskarna menar att komplexiteten i miljöinspektörens yrke och vardag behöver undersökas ytterligare. Med bättre kunskap i kombination med forskning om professionalismens aspekter bedöms miljötillsynens effektivitet kunna beskrivas bättre.

---

<sup>21</sup> Kommunal tillsyn och statlig kontroll – en jämförelse mellan miljöbalken och livsmedelslagen. Juridiska fakulteten, Uppsala universitet. Examensarbete med praktik, 30 hp Miljörätt, Caroline Appelberg. VT 2010.

Behovet av att hitta metoder för att på ett planmässigt sätt reflektera över miljötillsynen för att kunna problematisera och diskutera aktuella frågeställningar lyfts fram i studien. För att veta något om miljötillsynens kvalitet behöver kvaliteter i professionen tydliggöras, vilka lärs in genom utförande och reflektion enskilt och i grupp. Man pekar vidare på att då miljötillsynen är en tänkande praktik där olika kunskaper, regelverk och bedömningsdimensioner ska vägas och vävas samman måste reflektionen få ta en aktiv plats i arbetet. Sätt att institutionalisera och individualisera de reflekterande momenten bör skapas.

#### 5.4.2 Miljöinspektörernas upplevelse av sin arbetssituation

En av målsättningarna för forskningsprogrammet var att ge en beskrivning av miljöinspektören som en del i tillsynen. Forskarna har fokuserat på miljöinspektörer på kommunal nivå. De har fått en generell bild av ”miljöinspektören” efter många möten på grupp- och individnivå. Nedan följer några av forskarnas bild av miljöinspektörens vardag och upplevelser:

- Att inspektörerna har en upplevelse av att vara marginaliserade eller kanske missförstådda och känner sig ibland motarbetade från olika håll.
- Att karriärvägarna inom miljötillsynen är otydliga, eller kanske snarare att det inte finns några.
- Att det inte är specificerat vilken kompetens som krävs för att komma vidare i någon typ av karriär eller lönestegring. Ibland är det inte ens tydligt vilken kompetens som krävs för att få arbeta som miljöinspektör, och att det här skiljer sig mycket över landet. Att miljöinspektörerna som grupp kännetecknas av att de är noggranna och vill göra rätt. Professionalism och korrekthet är viktiga delar i arbetet. Inspektörerna har och vill ha ett rätts-, rättvis- och miljöetos, vilket gör att de kan jämföras med yrkeskårer som beskriver att de har ett ”kall” eller arbetar mot ett högre syfte utöver det konkreta arbete som ska utföras.

#### 5.4.3 Att göra professionella bedömningar och att agera professionellt

Forskarna har undersökt hur miljöinspektörer går till väga för att utföra professionella bedömningar, och refererar till erfarenheter från beslutsforskningen, som visar att oerfarna och erfarna inspektörer som ska fatta beslut går till väga på olika sätt. Det kan vara en anledning till att oerfarna och erfarna inspektörer inte alltid är överens om hur arbetet ska utföras. Orsaker till att felaktiga beslut tas ges exempel på, bl. a att information inte når fram till dem som ska utföra arbetet, att de som ska ta beslut fått för lite träning och att det brister i tekniskt stöd.

I studien anges att för miljöinspektörer handlar professionalism om att vara professionell i sina bedömningar och i bemötande. Det exemplifieras t.ex. med att en effektiv bedömning i myndighetsutövningen till stor del handlar om att den ska vara rättssäker och likvärdig, men också att den ska vara korrekt gjord från början. Utförda utredningar ska hålla för en rättslig prövning och språket ska vara tydligt och korrekt.

Hur det professionella seendet är uppbyggt förklaras i forskningen. Beståndsdelarna är tolkningsram, utmärkande av fenomen och yrkesgruppens uttryck. I tolkningsramen ingår bl. a regelverket, checklistor, samtal med kollegor och genomgång av tidigare beslut. Miljöinspektörers sätt att använda perceptionsförmågan på ett systematiserat sätt i sin yrkesutövning är ett exempel på utmärkande av fenomen. Språket är ett viktigt verktyg i yrkesutövningen. Sättet för miljöinspektörer att ange sin yrkesroll är framförallt via språket. Utbildning, förebilder i yrket och den egna personligheten sätter prägel på hur den enskilda personen ”blir” som inspektör. Det påpekas även att det professionella seendet inte i första hand är en personlig förmåga, utan något som tillhör ett kollektiv och formas av alla som tillhör det kollektivet.

En analys av vad objektivitet i tillsynen är och vilka de aktuella aspekterna är ges också i studien. När det gäller inspektörers yrkesutövande har forskarna delat in det i tre områden: undersökande av omvärlden och om det gått korrekt till, bedömning av huruvida en individs tankeprocess är objektiv eller ej samt objektivitet sett som en gemensam process som pågår mellan människor för att komma fram till ny kunskap eller för att komma fram till ett gemensamt beslut. Slutsatsen från studien är att objektiva bedömningar i miljöinspektörers yrkesutövande handlar om mer än saklighet och opartiskhet.

Aspekter som har betydelse för miljöinspektörerna i deras tillsynsarbete är vilket handlingsutrymme som finns för inspektören och gällande normer. Vilken norm väger tyngst? Samverkar normerna? I vilken riktning pekar de? Andra aspekter av betydelse i inspektörsrollen är att göra skillnad på rollen som inspektör och individen som inspektör. Det här betyder att även inspektörernas kroppar, d.v.s. deras fysik i termer av storlek, ålder, kön etc. bedöms ha betydelse för hur man på arbetsplatsen planerar tillsynen med avseende på aktuella situationer som kan uppstå i exempelvis mötet med verksamhetsutövare.

Vikten av att ha ett professionellt förhållningsätt till lagen är något som tas upp i studien. Oftast beskrivs inspektörer generellt som noggranna och samvetsgranna. Det har under studien framförts att det inte är ovanligt att inspektörer lättare tar den svagares parti och därför också miljöns parti. Integritet är således viktigt. Även den egna värdegrunden och frågor om lojalitet. Har man den gentemot miljöbalken, eller arbetsmiljölagen? Gentemot kommunen? Mot miljön? Sig själv och sina kollegor? När blir man illojal? Det här är frågor som man i studien bedömer det finns ett behov av att diskutera, för att klargöra om det finns en odefinierad och outhärdad motsättning mellan egna bevekelsegrunder och lagstiftningens intention som kan påverka den yttre effektiviteten (att göra rätt saker) och den inre effektiviteten (att göra saker rätt).

#### 5.4.4 Kompetenser som miljöinspektörer behöver

Studien visar att samtal och möten ingår som en essentiell del av yrkespraktiken. Det framhålls att en förutsättning för att kunna göra professionella bedömningar är att den sociala kompetensen måste bli formell. Den sociala kompetensen måste således definieras på en detaljerad nivå. Detta exempelvis genom att man ska ”veta hur empati kan uttrycks i samtal”, eller ”att flexibelt och beroende på mål med mötet och verksamhetsutövarens sätt kunna använda sig av olika bemötandestrategier”, eller att ”det är viktigt att någon inspektör kan finska”. Att utveckla den sociala kompetensen borde ingå i yrkesutbildningen, och måste upprätthållas på samma sätt som annan kunskap. Vidare anges att den sociala kompetensen behöver definieras på nationell, regional och lokal nivå för att det ska bildas en samsyn och transparens i förfaringsätt och beslut.

De kompetenser som miljöinspektörer behöver ha med sig för att kunna utföra inspektioner handlar om individuell kompetens, specialistkompetens och gruppens kompetens. I den individuella kompetensen ingår en generell grundkompetens om regelverket och en språkkunskap som både handlar om tydlighet, korrekthet och nomenklatur som alla bör ha. Därutöver ingår en nischad specialistkunskap, om t.ex. en speciell typ av verksamhet, tekniska stödsystem eller tillsynsmetodik. Den samlade kompetensen på arbetsplatsen är gruppens gemensamma kompetens. I små kommuner krävs generalistkompetens för att kunna utöva tillsyn på alla verksamheter och inom alla lagrum. Man påpekar i studien att man idag på miljökontoren även anställer personer med annan bakgrund än den som miljöinspektörerna har. Den kompetens som då tillförs kan då stärka arbetsplatsen, samtidigt är det en risk att kunskapsnivån är lägre om juridik, miljörättsligt eller förvaltningsrättsligt än för de som utbildat sig till miljöinspektörer. Denna faktor tillsammans med variationerna i erfarenhet från miljötillsyn som ofta finns på arbetsplatserna gör att det är en risk att beslut inte fattas enhetligt när den juridiska kompetensen inte är lika stor hos alla.

#### 5.4.5 Exempel på insatser för att stärka miljöinspektörerna i yrkesrollen

Utbildning i bemötande och samtal bedöms vara bra sätt för att främja kommunikationen mellan inspektörer och verksamhetsutövare och därmed effektivisera miljötillsynen. För att bättre stötta inspektörerna i deras yrkesroll nämns utbildning i konflikthantering, metoder för att synliggöra individen i yrkesrollen och motiverande samtal. I forskningsprogrammet har man undersökt motiverande samtal (MI). MI prövades i fyra kommuner, och drygt 30 miljö-, hälsoskydds- och livsmedelsinspektörer har genomgått en 6-dagars utbildning med ca 2 månader mellan varje utbildningsdag. I utbildningen ingick teori, övningar och feedback på egna inspelade samtal med verksamhetsutövare. Huvudhypotesen var att MI-utbildning leder till ökad MI-kompetens, och att MI-kompetens leder till en av miljöinspektörerna upplevd effektivisering av miljötillsynen. Resultatet visade att miljöinspektörerna upplever att metoden gagnar dem i inspektörsarbetet, och att de blev alltmer tillfreds med sina arbetsinsatser under utbildningens gång.

#### 5.4.6 Naturvårdsverkets bedömning

Den samlade bild av yrkesrollen som miljöinspektör som getts i forskningsprogrammet är värdefull och väsentlig att ha med sig för dem som utformar innehållet i utbildningar för miljöinspektörer.

Miljöinspektörerna har ett komplext och krävande yrke och det tar tid att bygga upp den kompetens, erfarenhet och säkerhet som är nödvändig för att trivas i yrket. Behovet av ett regelbundet stöd i arbetet i form av tillsynsvägledning är således stort. Det finns enligt Naturvårdsverket behov av utökad diskussion och samsyn om vilka kompetenser som kan behövas i yrket som miljöinspektör. Detta arbete görs lämpligen med berörda samverkansorgan som t. ex Miljösamverkan Sverige. De förslag till metodstöd för att stötta inspektörerna i arbetet som ges i studien är mycket intressanta och behöver utvecklas för att kunna möta tillsynsmyndigheters behov.

## 6. Strategi för uppföljning och utvärdering av tillsyn

Inom Naturvårdsverket pågår ett arbete med att ta fram en strategi för uppföljning och utvärdering av tillsynen enligt Miljöbalken. Genom ett strategiskt arbetssätt vill vi systematisera och intensifiera uppföljningen och utvärderingen av miljöbalkstillsynen inom Naturvårdsverkets vägledningsområde. Här nedan presenteras översiktligt delarna i den strategi som håller på att tas fram.

### 6.1 Syfte och målsättning med strategin

Uppföljning och utvärdering är viktiga komponenter för att Naturvårdsverket ska kunna bedriva en resurseffektiv tillsynsvägledning och för att vi ska kunna få underlag för förslag till förbättringar av regelverket, till vår rapportering till regeringen, till rapportering till EU, annan internationell rapportering och den fördjupade utvärderingen av miljömålen. Målsättningen är att skapa ett strategiskt arbetssätt för uppföljning och utvärdering av tillsyn och att:

1. Skapa förutsättningar för och bidra till en utvecklad och förbättrad tillsynsvägledning vid Naturvårdsverket och länsstyrelserna.
2. Ge en förbättrad tillgång till kvantitativ och kvalitativ information som underlag för:
  - Naturvårdsverkets rapportering till regeringen,
  - rapportering till EU och annan internationell rapportering,
  - förslag till förbättrade regler,
  - förslag till förbättringar av tillsynen, samt
  - den fördjupade utvärderingen av miljömålen.
3. Förbättra flödet av information mellan lokal, regional och central nivå.
4. Skapa transparens i tillsyner och ge information till allmänheten

### 6.2 Utgångspunkter för uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering är viktiga redskap för ett kontinuerligt arbete mot utveckling och förbättring av miljöarbetet i samhället. För den kontinuerliga uppföljningen och rapporteringen av hur tillsynen utvecklas behöver nödvändig information hämtas in. När vi planerar en uppföljning eller utvärdering har vi några viktiga utgångspunkter.

1. Vi beskriver och dokumenterar syftet med utvärderingen och vad vi ska använda resultatet till. Vi gör en tydlig avgränsning av utvärderingen.
2. Vårt arbete med uppföljning och utvärdering ska främja tillsynen.
3. Vi strävar efter att beskriva hur tillsynen utvecklas över tiden.
4. Vi belastar de operativa tillsynsmyndigheterna så lite som möjligt.

Enligt 1 kap. 14 § miljötillsynsförordningen ska en operativ tillsynsmyndighet på begäran lämna den information som en tillsynsvägledande myndighet behöver för sin tillsynsvägledning. Vidare får, enligt 15 §, tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå inom sitt vägledningsområde meddela föreskrifter om vilken information som en operativ tillsynsmyndighet ska lämna enligt 14 § samt hur och när informationen ska lämnas. Enligt 3 kap. 18 § miljötillsynsförordningen kan Naturvårdsverket begära att en länsstyrelse ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket om vilka tillsynsvägledande insatser som länsstyrelsen har genomfört eller planerar.

### 6.3 Vägval och avgränsning

De vägval vi gör om uppföljning och utvärdering ska leda till att vi får kunskap som hjälper oss att bedöma tillsynen och om den uppfyller sitt syfte enligt 26 kap 1 § MB. Vi bedömer tillsynen med avseende på om den bidrar till likvärdig och rätts-säker tillämpning av miljöbalken och uppfyllelse av miljöbalkens mål och de miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. I uppföljningen och utvärderingen priorite-rar vi att studera följande områden:

1. Arbetsprocesser och metoder.
2. Likvärdig tillämpning av miljöbalkens tillsynsregler.
3. Myndigheternas förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn (operativ tillsyn och tillsynsvägledning) och att resurserna har anpassats efter det tillsynsbehov som finns.
4. Tillsynsarbetets omfattning.
5. Effekterna av vår tillsynsvägledning.

Ett särskilt utvecklingsområde är att hitta metoder för att bedöma tillsynens effek-ter på miljö och hälsa.

Strategin är avgränsad till uppföljning och utvärdering av tillsyn enligt miljöbalken på regional och lokal nivå, och sådant myndighetsarbete som har en stark koppling till denna tillsyn, t.ex. tillsynsvägledning (med fokus på Naturvårdsverkets vägled-ning), avgifter samt myndigheternas arbete med sanktioner

### 6.4 Arbetssätt

För att följa upp och utvärdera väljer vi i huvudsak tre arbetssätt insamling av in-formation (med stöd av 1 kap. 14 § och 3 kap. 18 § miljötillsynsförordningen,) samverkan med de operativa tillsynsmyndigheterna, samt särskilda uppföljnings-och utvärderingsinsatser kopplade till de vägledningsinsatser som Naturvårdsverket genomför eller genomfört. Utvärdering av information som andra tagit fram, t. ex genom forskning, ingår också i detta arbete.

För att följa upp hur tillsynen utvecklas begär vi in den information om tillsy-nen som behövs för det aktuella syftet. Länsstyrelsernas årsredovisningar, i de



delar som omfattar operativ tillsynen och tillsynsvägledning, och hur tillsynen kan utvecklas och förbättras, är ett viktigt underlag som ingår i arbetet. Formerna för hur dessa delar ska integreras i arbetet kommer att klargöras i dialog med länsstyrelserna. En annan källa till viktig information för detta syfte är de obligatoriska tillsynsplanerna, med tillhörande register över tillsynsobjekt, behovsutredning samt årlig uppföljning av tillsynen.

En återkommande utvärdering av hur tillsynen utvecklas kan exempelvis ingå i den fördjupade utvärderingen av miljömålen som normalt sker vart fjärde år. Naturvårdsverket kommer att utreda detta alternativ vidare med avseende på kostnadseffektiviteten.

Vilken och hur mycket information som ska samlas in måste noga avvägas så att kostnaderna för myndigheterna motiveras av nyttan. Vägval i sådana frågor kommer att föregås av samråd med representanter för de operativa tillsynsmyndigheterna och Tillsyns- och föreskriftsrådet. En viktig princip är att hitta den mest kostnadseffektiva formen för rapporteringen, som samtidigt kan säkerställa sådana kvalitetssäkrade informationsflöden av dessa data som bedöms motiveras av det tillsynsvägledande uppdraget.

I utredningen om hur informationsförsörjningen ska gå till kan även finnas skäl att studera om det är samhällsekonomiskt lönsamt att samtidigt säkerställa andra syften med samma data, såsom allmänhetens tillgång till miljödata enligt Århuskonventionen och Industriemissionsdirektivet m.fl.

## 6.5 Åtgärder som bör ingå i strategiarbetet

### 6.5.1 Säkra tillgång till information

Naturvårdsverket avser att med utgångspunkt från bl.a. resultaten från forskningsrapportern om ”Effektiv miljötillsyn”<sup>22</sup> genomföra en förstudie om hur ett resurseffektivt informationssystem kan konstrueras. I förstudien kommer även att ingå att identifiera lämpliga samverkansformer med de operativa tillsynsmyndigheterna, berörda tillsynsvägledande myndigheter och andra samarbetspartners. Syftet med samverkan är främst att skapa ett kostnadseffektivt informationssystem och att möjliggöra samtidig insamling av annan kvalitativ och kvantitativ information.

### 6.5.2 Länsstyrelsernas årsredovisningar

Av länsstyrelsernas regleringsbrev för 2013 framgår att formerna för länsstyrelsernas åiterrapportering när det gäller miljötillsyn ska utformas i dialog med Naturvårdsverket (se avsnitt 3.1). Vi avser att i samarbete med länsstyrelserna försöka hitta former för att låta länsstyrelsernas åiterrapportering i denna del ingå i Naturvårdsverkets strategiska uppföljning och utvärdering av tillsynen. En sådan syste-

---

<sup>22</sup> Effektiv miljötillsyn. Naturvårdsverket rapport 6558.

mansats kan bidra till synergier i utvecklingen av lokal, regional och central operativ tillsyn och tillsynsvägledning.

## 7. Tillsynsvägledning

### 7.1 Naturvårdsverkets tillsynsvägledningsplan

Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning kan ses som ett verktyg för att utveckla tillsynen. Genom att vi prioriterar tillsynsvägledning på områden där det kommit ny lagstiftning, där miljöbalken inte fått genomslag eller där de operativa tillsynsmyndigheterna tillämpar reglerna olika kan tillsynsvägledningen bidra till att tillsynen blir mer likvärdig och effektiv.

En annan viktig prioriteringsgrund för vår tillsynsvägledning är områden där tillsyn lyfts fram som ett viktigt styrmedel för att uppnå ett eller flera av miljömålen. Enligt den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2012 är information och vägledning till offentliga aktörer, näringsliv och individer ett viktigt utvecklingsområde för flera av miljömålen. Nationell och regional tillsynsvägledning och rådgivning är ett område som kräver ständig utveckling för att vara aktuell och för att kunna utgöra ett tillräckligt stöd för att tillsynsmyndigheter och miljöpåverkande aktörer ska kunna agera ”rätt”.

### 7.2 Behovsanalys

I arbetet med planen för tillsynsvägledning 2013-2015 gjorde vi en analys av behoven utifrån miljömålsarbetet. Analysen gjordes bl.a. utifrån frågeställningar om nödvändiga förändringar eller åtgärder inom vårt ansvarsområde som lyfts fram för att nå miljökvalitetsmålet och vad vi skulle kunna vägleda om för att underlätta att nödvändiga förändringar sker eller åtgärder vidtas. En utveckling av redovisningen av den fördjupade utvärderingen så att eventuella behov av vägledning pekas ut mer tydligt skulle förstås underlätta analysen.

Genom arbetet i Tillsyns- och föreskriftsrådet har det identifierats ett behov av samverkan mellan myndigheterna i arbetet med att ta fram tillsynsvägledningsplaner. Det som särskilt lyfts fram är planeringen av nationella tillsynskampanjer där länsstyrelser och kommuner förväntas delta och genomföra operativ tillsyn.

### 7.3 Samordnat arbete

Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Jordbruksverket, Havs och vattenmyndigheten och Kemikalieinspektionen har bildat en arbetsgrupp med syfte att ta fram en gemensam process för arbetet med de treåriga planerna för tillsynsvägledning. I processen ingår bl.a. beskrivningar av hur samverkan ska ske när det gäller t.ex. behovskartläggningar och prioriteringar. En utvecklad samordning mellan myndigheterna i arbetet med tillsynsvägledningsplaner kan också innebära ökade möjligheter till samordning med övriga miljöbalksmyndigheter med tillsynsvägledningsansvar och med nationella, regionala och lokala miljösamverkansorgan. På sikt bör

samordningen i arbetet med tillsynsvägledningsplaner också kunna bidra till att tillsynen blir mer likvärdig och effektiv.

## 7.4 Uppföljning och utvärdering av vägledningen

Uppföljning och utvärdering ska genomföras för de vägledningsinsatser som Naturvårdsverket genomför enligt tillsynsvägledningsplan eller verksamhetsplan. Syftet är främst att ta reda på om vägledningsinsatsen gett avsedda effekter hos målgruppen (uppföljning), och att söka förklaringar till resultatet (utvärdering) – Varför har det hänt/inte hänt? Har det fungerat bra? Vilka brister finns det? Genomförandet och omfattningen på arbetet fastställs när planerna tas fram. Eftersom vägledningens effekter kan låta vänta på sig kan uppföljning och utvärdering av en vägledningsinsats behöva ske en viss tid efter att vägledningsinsatsen avslutats.

För större vägledningsinsatser i tillsynsvägledningsplan eller verksamhetsplan bör mer omfattande uppföljningar och utvärderingar genomföras. Det kan t. ex vara efter tillsynskampanjer eller mer omfattande seminarier och utbildningsinsatser. Sådana uppföljningar/utvärderingar bör planeras som särskilda projekt i tillsynsvägledningsplan eller verksamhetsplan. Dessa uppföljningar/utvärderingar kan med fördel samordnas med den kontinuerliga uppföljningen eller den periodiska utvärderingen.

## Bilaga 1

### Tillsynsområden inom vilka den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen kan utvecklas och förbättras

Här följer några exempel på det som länsstyrelsen har lyft fram i sina årsredovisningar:

#### Blekinge

##### 2012

Genom Miljösamverkan Sverige och det regionala Miljösamverkan Kronoberg Blekinge förs en dialog med kommunerna om tillsynsvägledningen. Inför varje år tillfrågas kommunerna om vilken vägledning de behöver och på vilket sätt själva tillsynsvägledningen kan förbättras.

Ett eftersatt område är hälsoskyddet där det behövs en uppräckning både nationellt och regionalt. Orsaken bedöms framför allt vara hälsoskyddets låga status hos politiker m.fl. inom kommunerna. Av kommunernas tillsynsplaner kan man se att det är vanligare att jobba med klimat och miljöfrågor än stickande verksamheter såsom tatuering och dylikt.

#### Dalarna

##### 2012

För tillsynen av dammsäkerhet och Sevesolagstiftningen bedömer Länsstyrelsen att tillsynsarbetet kan förbättras. Inom dessa områden pågår nationella utredningar som kan komma att påverka tillsynen, som Länsstyrelsen bedömer det, på ett positivt sätt. Genom att tydliggöra lagstiftningen och samla resurser bedömer Länsstyrelsen att en mer kvalificerad tillsyn kan utföras. Införandet av IED-direktivet kommer sannolikt medföra behov av en förbättrad tillsynsvägledning till de operativa tillsynsmyndigheterna.

#### Gotland

##### 2012

Det finns behov av att generellt kunna prioritera tillsyn i Länsstyrelsens verksamhet. Inom strandskyddsområdet kommer ytterligare insatser att göras år 2013. Tillsyn av samrådspliktig täktverksamhet inom strandskyddat område behöver förbättras då olovlig strandgrustäkt är ett förekommande problem längs vissa kuster på Gotland.

Ytterligare en viktig fråga för Länsstyrelsen som behöver redas ut är hur föreskrifterna gällande naturreservatet Gotlandskusten relaterar till strandskyddsbestämmelserna och Länsstyrelsens och Region Gotlands roller ser ut gällande strandskyddsårendena. Den övervägande delen av strandskyddsprövningen ligger kvar på Länsstyrelsen på grund av naturreservatet gotlandskusten.

Rörande tillsynsvägledningen finns potential till utveckling och förbättring genom ett mer sektorsövergripande angreppssätt. Tillsynsvägledningen sker återkommande och är efterfrågad. Den håller generellt en god kvalitativ nivå, men tenderar att hållas sakområdesinriktat för miljöskydd, vattenförvaltning och förorenade områden. Integrering av sakområdena har ökat under de sista åren men kan förbättras ännu mer, särskilt gällande naturvårdsfrågorna, som behöver inkluderas i högre utsträckning.

Inom naturvården finns behov att utveckla tillsynsvägledningen gällande byggnader i strandskyddat område genom att öka samordningen vid bedömning av PBL och strandskyddsbestämmelserna. En annan förbättringspotential gäller tillsynsvägledning avseende Region Gotlands egna naturreservat. Idag finns ett stadsnära välbesökt naturreservat i Visby och ett är under bildande på Hällarna, söder om Visby.

## Gävleborg

### 2012

Vi tror att den tillsyn som Länsstyrelsen bedriver inom miljöområdet bör kunna utvecklas och förbättras inom de allra flesta av våra ansvarsområden. De senaste åren har tyvärr inte givna resurser kunnat matcha det faktiska behovet. Detta har tillsammans med en alltmera påtaglig svårighet att rekrytera och behålla nödvändig kompetens skapat brister i vår tillsyn. Vi har under ett antal år tvingats göra ned- och bortprioriteringar inom flera områden. De områden som i dag är mest eftersatta och därmed är i störst behov av förbättringar är dammsäkerhet och vattenverksamhet i allmänhet, samt tillsynen gentemot de miljöfarliga verksamheterna. Inom dessa områden bedrivs idag nästan uteslutande händelsestyrd tillsyn. Vi har dock skapat ett visst utrymme för proaktiv tillsyn gentemot de tillsynsobjekt vi ansvarar för bland länets miljöfarliga verksamheter, men detta täcker trots hårda omprioriteringar endast i storleksordningen 25-30 % av det identifierade behovet.

Behovet av tillsynsvägledning skiljer vanligtvis ganska mycket mellan länets olika kommuner. En liten kommun med en begränsad personalstab har ofta svårare att hålla egen kompetens inom sina ansvarsområden än en större kommun. De resursmässigt mindre kommunerna har därför ofta önskemål om och behov av vägledning inom fler och bredare områden än de större kommunerna. Historiskt har tillsynsvägledningen ofta bedrivits genom att Länsstyrelsen besvarar direkta frågor

från kommunerna samt genom att ett antal gånger per år arrangera tillsynsvägledningsträffar där man ofta klämmer in många olika områden vid varje träff.

För att försöka uppfylla kommunernas olika önskemål och i syfte att inrikta tillsynen mot miljömålen har vi det senaste året försökt tänka tematiskt i större utsträckning än tidigare. Med det upplägget har vi arrangerat hela eller halva temadagar med inriktning mot något nytt eller av andra orsaker intressanta områden. Vi dessa tillfällen bjuder vi in föreläsare med specialkompetens inom det område som är aktuellt. Exempel på områden där vi arrangerat temadagar under det senaste året är vindkraft och förbränningsteknik. Dessa temadagar har varit uppskattade av deltagarna eftersom upplägget ger möjlighet till fördjupad kompetens inom specialområdet.

Vi har även spånat kring hur man skulle kunna utveckla dessa temadagar ytterligare. En idé som vi funderar på är att kombinera föreläsningar och workshops. En annan kan vara att man till dessa temadagar även bjuder in representanter från olika företag som är verksamma inom det aktuella området. Ett sådant upplägg skulle förutom goda och givande diskussioner antagligen också kunna ge en ökad förståelse för varandras roller.

## Halland

### 2012

Länsstyrelsens bedömer att det föreligger behov av att utveckla och förbättra tillsynen och tillsynsvägledningen inom följande områden:

- Det föreligger ett fortlöpande utvecklings- och förbättringsbehov när det gäller operativ tillsyn och även tillsynsvägledningen inom området befintliga miljöfarliga verksamheter, t. ex vad avser kemikalietillsynen, förbränningsanläggningar samt hälsoskyddsområdet. Inom området Gränsöverskridande transporter av avfall är tillsynen och tillsynsvägledningen i behov av att förbättras och utvecklas.
- Uppdragen till länsstyrelser och kommuner, vad avser prioriteringar av tillsynen till områden som inte uppfyller eller riskerar att inte uppfylla kraven för God ekologisk status inom ramen för åtgärdsprogrammet för miljökvalitetsnormerna för vatten, fordrar att den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen utvecklas och förbättras f f a vad gäller avloppsreningsverk och enskilda avlopp. Det finns en stor utvecklings- och förbättringspotential vad gäller tillsynen och vägledningen avseende vattenverksamheter, särskilt sådana som saknar tillstånd. Även denna tillsyn har starka kopplingar till miljökvalitetsnormerna för vatten. Detta gäller bl. a dammanläggningar där verksamheternas laglighet grundas på urminnes hävd, men där syftet har ändrats från kvarnverksamhet till produktion. Anläggningarna är ofta i konflikt med allmänna intressen.
- Tillsynsvägledningen och tillsynsverksamheten inom området som omfattar artskyddsförordningen (CITES och fridlysningsbestämmelserna) är i stort behov av att utvecklas och förbättras bl. a genom deltagande i nationella kampanjer samt ett utvidgat samarbete över länsgränserna.

- Frågeställningarna kring vägledningen och tillsynen vad gäller arbetet inom området ”lagen om allmänna vattentjänster” behöver utvecklas då tillsynen inom detta område fortsatt är på en låg nivå.
- Länsstyrelsen ser också en utmärkt möjlighet till ytterligare utveckling av tillsyns- och tillsynsvägledningsarbetet genom ett fördjupat samarbete med ”Tillsynssamverkan Halland”, i regi av Region Halland, samt en ökad samverkan med polis- och åklagarmyndigheterna. Förutsättningarna för detta har ökat genom det pågående projektet ”Tillsynsutveckling i Väst” som huvudfinansieras av Europeiska Socialfonden och där Länsstyrelsen, tillsammans med Länsstyrelsen i Västra Götaland och samtliga kommuner i de båda länen, deltar.

## Jämtland

### 2012

Länsstyrelsens har under året påbörjat processkartläggning av tillsyn av vindkraftspark i anläggningsskedet. Under året har rutiner utarbetats och frågeställningar besvarats. Det är ett intensivt arbete och utvecklingen inom vindkraftsområdet är snabb. Det finns ett behov av att ta fram nationella riktlinjer inom området och att lösa frågor som måste hanteras vid tillsynen men som inte direkt har fyllts av tillstånd, till exempel frågor om hägn, transport och utfordring av renhjordar som förlorat betesmarker.

För dammsäkerhet har Svenska kraftnät tagit fram underlag för förstärkt och utvecklad dammsäkerhetstillsyn som nu prövas. Det finns även inom detta område behov av ytterligare samordning inom landet avseende tillsynsinsatser och bedömningar.

## Jönköping

### 2012

En behovsutredning för naturvårdstillsynen (den landbaserade tillsynen) visar att det finns en brist i Länsstyrelsens resurser för den landbaserade naturvårdstillsynen som motsvarar ca 1 årsarbetskraft samt ca 0,5 årsarbetskrafter som en engångsinsats. Behovsutredningen för naturvårdstillsynen är en del av den länsstyrelsegemensamma behovsutredningen som togs fram under året. För att prioritera den egeninitierade tillsynen är det en fördel om det kan ske i nationella tillsynskampanjer. Då finns det hjälp att få av varandra och ett effektivare resursutnyttjande kan göras.

En enkät om kommunernas tillsyn vad gäller strandskyddet har genomförts i början av året. Alla 13 kommuner svarade. I huvudsak är det händelsestyrd tillsyn som bedrivs men kommunerna har knappa resurser. Det är få direkta önskemål om vägledning när det gäller tillsyn strandskydd. En sammanställning av svaren skickades ut till kommunerna. Länsstyrelsen anordnade under hösten en konferens för kom-



munerna om strandskydd. Konferensen omfattade dispensgivning men även tillsyn – både vad gäller själva handläggningen av tillsynsärenden samt åtalsanmälan där länets miljöåklagare deltog. Konferensen var mycket uppskattad.

Länsstyrelsen har under året svarat muntligt på generella frågor från kommunerna när det gäller strandskyddstillsyn samt dispensgivning inom kommunala naturreservat. Under året har det endast genomförts enstaka egeninitierade tillsynsinsatser i form av uppföljning av meddelade dispenser. Länsstyrelsen har haft några händelsestyrda tillsynsärenden i skyddade områden.

Vad avser vindkraft (god bebyggd miljö) har det under året blivit aktuellt med tillsynsinsatser i och med att flera nya vindkraftsparker har börjat byggas. När det gäller vindkraft avser tillsynen till stor del klagomål och frågor som är av annan karaktär än sådana som är vanliga vid tillsyn över miljöfarlig verksamhet ”normalt” med utsläpp från en punktkälla. Inom detta område ser Länsstyrelsen att en utveckling av rutiner skett och kommer att behöva ske framgent, för att möta klagomål och konflikter mellan verksamhetsutövare och närboende.

Under kommande år bedömer Länsstyrelsen att utveckling behöver ske avseende tillsyn och tillsynsvägledning över IED-anläggningar, i och med den nya lagstiftningen som träder i kraft. Vidare har under året skett en omorganisation som rör miljöskyddstillsynen på grund av koncentrationen av miljöprövning.

Länsstyrelsen bedömer att tillsynen kommer att påverkas av koncentrationen också under kommande år, innan rutinerna för insatser som remissmyndighet sätter sig både för Länsstyrelsen i Jönköping och i Östergötland. I samband med detta krävs också tillsynsvägledande insatser för att påtala den ökande vikten av att de kommunala miljönämnderna skriver bra yttranden till Miljöprövningsdelegationen avseende specifika lokala förhållanden.

## Kalmar

### 2012

Länsstyrelsens arbete med tillsyn och prövning av miljöfarlig verksamhet har under 2012 kraftigt påverkats av koncentrationen av tillståndsprövningar enligt 9 kap miljöbalken. Länsstyrelsen i Kalmar län fick den 1 juni 2012 ansvaret för tillståndsprövningarna i Kronobergs län.

Ett viktigt sätt för Länsstyrelsen att bedriva tillsyn är granskning av de årliga miljörapporterna. På grund av prioriteringar och bristande resurser har Länsstyrelsen lågprioriterat granskningen av dessa sedan fem år tillbaka. Alla miljörapporter har översiktligt gått igenom med avseende på villkorsefterlevnad. Enstaka miljörapporter har handlagts mera utförligt. Kontrollinsatser sker i övrigt till stor del i form av reaktiv tillsyn. Exempel på detta är de flertalet anmälningsärenden beträffande

diverse mindre ändringar av verksamheter som inkommer till Länsstyrelsen. Mycket resurser läggs ner för att granska dessa. Egna initiativ för enbart tillsynsbesök utan särskild anledning har varit sällsynta. Under 2012 har analys gjorts för att belysa vid vilka tillsynsobjekt tillsynen ska prioriteras utifrån miljömålen. Analysen bygger på den så kallade TIM (tillsyn och miljömål)-modellen som Naturvårdsverket tagit fram. Resultatet av detta har legat till grund för 2012 års tillsynsplanering.

Kommunerna har i stor utsträckning tagit över tillsynen av miljöfarlig verksamhet och därför är tillsynsvägledning i efterbehandlingsfrågor en viktig arbetsmetod. Detta sker bl.a. genom träffar mellan Länsstyrelsen och enskilda kommuner, anordnande av gemensamma utbildningsdagar och handläggarträffar samt genom direkt vägledning i enskilda ärenden. Information om identifierade förorenade områden i samband med planärenden är också en viktig del i detta arbete. I takt med att kommunerna bedriver ett mer aktivt efterbehandlingsarbete ökar kraven på tillsynsvägledning.

## Kronoberg

### 2012

Den operativa tillsynen kan utvecklas och förbättras inom; planerad tillsyn på miljöfarliga verksamheter, Sevesotillsyn, planerad tillsyn av undersökning och bearbetning av torvfyndigheter samt tillsyn enligt LAV.

Generellt behöver den operativa tillsynen inom hela miljöskyddet förbättras. Tillsynen har varit nedprioriterad under ett antal år, vilket medför att handläggarna behöver uppdatera sig inom de olika ämnesområdena.

Insatser behöver också göras för att ta fram rutiner, checklistor och mallar. Dessutom behöver tillsynsmetodiken finslipas för att få till en så effektiv tillsyn som möjligt.

En väsentlig del i tillsynen är kunskapsuppbyggnaden hos handläggarna. Länsstyrelsen behöver kunna erbjuda handläggarna kontinuerlig fortbildning inom ämnesområdet för att kunna bedriva en effektiv och rättssäker tillsyn. Länsstyrelsen behöver även utveckla arbetsmetoder, rutiner och checklistor inom tillsyn av vattenverksamhet samt hur miljö kvalitetsnormerna kan tillämpas i tillsynen. Länsstyrelsen har genom att delta i seminarier, länsstyrelsegemensamma träffar samt genomgång av domar delvis stärkt kunskapen och effektiviteten i tillsynen och vid prövning.

För övriga tillsynsområden inom naturvård är det mycket svårt att upprätthålla en tillsyn ens med den låga ambitionsnivå som sattes i tillsynsplanen för 2012. Inom naturvårdsområdet måste tillsynsresurser i första hand läggas på hantering av kla-

gomålsärenden och i viss mån hantering av anmälningspliktig verksamhet. Det finns således ett uttalat behov av att utveckla och förbättra tillsynen för de objekt inom naturvårdsområdet som kräver återkommande tillsyn (artskyddsobjekt, vilt-hägn bl.a.) samt efterlevandet av lämnade dispenser och tillstånd (biotopskydd, reservatsföreskrifter, markavvattnings bl.a.).

Tillsynsvägledning har främst skett genom löpande kontakter med kommunernas handläggare.

## Norrbottnen

### 2012

Tillsynsvägledningen torde kunna förbättras till viss del genom att inom prioriterade tillsynsområden genomföra tillsynsprojekt. En annan möjlighet till förbättring av tillsynsvägledningen kan vara att till ovannämnda tillsynsråds möten inbjuda samtliga miljöinspektörer i länet att närvara via Lync (d v s möten via webb), vilket tillsynsrådet har diskuterat vid ett möte under hösten och överväger att införa.

## Skåne

### 2012

Miljöfarlig verksamhet: Generellt behövs ökade resurser för att åstadkomma en förbättring av den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen. Tillsynsresurserna bör stå i proportion till antalet tillsynsobjekt och deras omfattning. Avgifterna bör därför återföras till Länsstyrelsen såsom Naturvårdsverket föreslår i sin utredning Tillsyn enligt miljöbalken - möjligheter till utveckling och förbättring (NV-01466-12).

För att planera och utföra effektiv målstyrd tillsyn krävs kompetenta medarbetare, som är väl insatta i olika branscher med förståelse för de specifika miljöfrågorna och dess svårigheter. Även platsspecifik kunskap om de enskilda företagen i ett planerings- och prioriteringsskede kan vara avgörande för framgången. Utan väl fungerande objektstyrd tillsyn kommer på sikt inte den målstyrda tillsynen att kunna utföras på ett tillfredställande sätt.

Objektsknuten tillsyn av en viss omfattning kommer framöver att krävas i och med IED -direktivet men också kraven i Seveso-lagstiftningen väntas utvecklas i den riktningen. Den nationella kompetensutvecklingen inom området bör därför omfatta såväl projektinriktad, målstyrd som objektstyrd tillsyn.

Länsstyrelsen såväl som kommunerna har genom sin tillsyn identifierat problem med kontroll av schaktmassor, Eftersom ekonomiska incitament saknas hos branscherna när det gäller att allokera rätt massor till lämpliga anläggningsändamål, såsom bullervallar, vid utfyllnader med mera så är behovet av operativ tillsyn och tillsynsvägledning uttalat.

Gränsöverskridande transporter: Länsstyrelsens och samverkande myndigheters tillsyn på gränsöverskridande transporter har resulterat i fler stoppade illegala transporter under år 2012 jämfört med år 2011. Exempelvis har Tullverkets verktyg för att identifiera misstänkta illegala avfallsexporter förfinats men också upparbetad erfarenhet och utveckling av rutiner har börjat ge resultat.

Med fortsatt och utökat samarbete mellan myndigheterna kan den positiva utvecklingen fortsätta. Länsstyrelsen anser att förslaget till koncentration av tillsynen till storstadslänen och Västernorrlands län bör genomföras.

Vattenverksamheter: Länsstyrelsens tillsyn av vattenverksamhet är på grund av begränsade resurser till största delen händelsestyrd. Stora tillsynsinsatser behövs framöver för att klara vattenmyndigheternas åtgärdsprogram avseende t.ex. omprövning av gamla vattendomar samt egenkontroll.

Den särskilda satsningen från regeringen på tillsyn av vattenkraft och dammar i år är mycket positiv men behöver pågå under en längre tid för att bli effektiv och kunna avslutas.

Naturvårdstillsyn: Länsstyrelsen bedömer att den operativa tillsynen inom naturvården, särskilt artskyddet (CITES), behöver utvecklas och förbättras men det kräver i så fall resursförstärkning. CITES-tillsynen är särskilt viktig i Skåne eftersom länet fungerar som inkörsport i landet för många arter och produkter som omfattas av CITES-bestämmelserna.

Tillsynsvägledning: Kommunerna är generellt positiva till den vägledning som erbjuds, men att man önskar tydligare och mera konkret vägledning inom ett antal sakområden. Störst brister noteras inom hälsoskydd, enskilda avlopp, lantbruk och miljöfarliga verksamheter. Vidare önskar kommunerna exempelvis bättre kontaktlistor (vem gör vad inom Länsstyrelsen), ensade checklistor och regelbundna branschträffar. Länsstyrelsen kommer att beakta inkomna synpunkter inför framtagande av kommande plan för tillsynsvägledningen.

Stockholm

## 2012

Länsstyrelsen har identifierat att kommunerna har behov av vägledning, särskilt inom områdena avfall för anläggningsändamål och vattenskyddsområden. Implementeringen av industriutsläppsdirektivet och den nya lagstiftningen medför ett behov av insatser inom detta område. Länsstyrelsen ser även ett fortsatt behov av att bidra med vägledning om enskilda avlopp samt tillsynsvägledning inom förorenade områden. Tillsynsvägledningsbehovet följs löpande upp i samband med de seminarier, utbildningar och arbetsgruppsmöten som Länsstyrelsen årligen anordnar för kommunerna. Länsstyrelsen genomför även särskilda tillsynsprojekt där

kommunerna deltar aktivt. Under året har ett sådant tillsynsprojekt startats tillsammans med länsstyrelser i Mälardalen med inriktning på markföreningar vid nedlagda och pågående bilskrotningsanläggningar (se även regleringsbrevsuppdrag 47).

Samverkan kring miljöbrott kan utvecklas och förbättras. Kontakter har under året tagits med storstadslänen för erfarenhets- och kunskapsutbyte i frågan.

Gränsöverskridande avfallstransporter (GRÖT) är ett relativt nytt tillsynsområde som därför behöver utvecklas och förbättras för att få en så effektiv tillsyn som möjligt. Länsstyrelsen deltar aktivt i den nationella gruppen för GRÖT med att ta fram handlingsplaner, utföra aktiviteter och höja kunskapen inom området. Samverkan och samarbete är nödvändigt eftersom flera aktörer är inblandade och lagstiftningen är komplex.

## Södermanland

### 2012

Utvecklingspotential finns inom alla delområden inom miljöbalktillsynen och tillsynsvägledningen. Miljöskyddstillsynen fungerar väl och har en grundläggande egeninitierad tillsyn som väl kompletterar den reaktiva tillsynen. Ett behov finns dock av att göra tillsynskampanjer inom vissa områden. Det innebär bland annat att fokus på Reach samt dagvatten planeras under 2013.

Inom tillsynen över skyddade områden och artskydd finns ett stort behov av egeninitierad uppföljande och kontrollerande tillsyn. Resurser har fördelats om mellan tillsynsområden för att öka insatserna men ytterligare tillskott skulle behövas för att nå en nivå där Länsstyrelsen som tillsynsmyndighet kan anses ha en bra kontroll över hur väl föreskrifter följs inom de områden och verksamheter som omfattas. Länsstyrelsens operativa tillsyn över fågelskyddsområden sker genom kontrakterade tillsynsmän vid Östersjökusten och i sjön Båven. Tillsynen har inte varit verksamhetsmässigt kopplad och finansierad genom den funktion som hanterar övrig miljöbalktillsyn. Detta kan ha fått effekter på arbetsmetoden för tillsynen och hantering av de ärenden som uppstår. En möjlig förbättringspotential kan finnas och det ska undersökas vidare.

Även om naturmiljön normalt inte ändras på ett avgörande sätt på kort tid så finns anledning att utifrån resultatet av den uppföljande tillsyn som skett inom 12:6 MB se över rutinerna för denna typ av förebyggande tillsyn så att samrådets synpunkter har en giltighetstid.

Tillsynsvägledningen direkt till handläggare på kommunerna sker generellt främst genom handläggartreffar. Ibland svarar Länsstyrelsens handläggare på direkta frågor från kommunala handläggare.

112 st. kommunala ärenden har skickats till Länsstyrelsen för synpunkter, varav en mindre del har besvarats med direkta synpunkter kring ärendet och tillämplig lagstiftning etc. Hanteringen av dessa ärenden har styrts upp för att underlätta för kommunerna men en dialog med kommunerna kring förväntningar på Länsstyrelsen skulle kunna öka kvaliteten och nyttan för kommunerna. En stabilare närvaro och engagemang från Länsstyrelsen både på handläggartreffar och i arbetet att hjälpa till att samordna träffar kan förbättras. Där finns förutsättningar inom vissa av de kommunala tillsynsområdena att genom tillsynsvägledning ge bättre förutsättningar för en likvärdig hantering över länet.

## Uppsala

### 2012

Enligt Länsstyrelsens bedömning finns det behov av att tillsynen och tillsynsvägledningen förbättras och utvecklas inom följande områden:

- Balansen mellan kommunal och regional tillsyn bedöms inte vara optimal ur effektivitetssynpunkt. Det finns ett behov att i enlighet med miljötillsynsförordningen se över den överlåtna tillsynen. En brist är att Länsstyrelsen tidigare i något för stor utsträckning har överlåtit tillsyn över miljöfarlig verksamhet till de mindre kommunerna i länet. Verksamheter, där det finns behov av hög specialkompetens för att fullgöra tillsynsuppdraget, bör företrädesvis tillsynas av länsstyrelsen, alternativt en större kommun eller genom en etablerad kommunsamverkan. Det nya industriutsläppsdirektivet bidrar till den pågående utvecklingen att allt högre krav ställs på tillsynsmyndigheternas kompetens. Många av kommunerna i länet är små och saknar förutsättningar att bibehålla och utveckla den kompetens som är nödvändig för tillsyn av större miljöfarliga anläggningar. Ur ett regionalt perspektiv skulle också ett visst strategiskt återtag av tillsyn över miljöfarliga verksamheter komma kommunerna till del genom att det förbättrar Länsstyrelsens möjligheter att ge god tillsynsvägledning. I nuläget är dock finansieringen av tillsynen ett hinder för att uppnå rätt balans mellan kommunal och regional tillsyn. Länsstyrelsen anser att det därför bör inrättas ett system där en länsstyrelse omgående efter ett återtagande av tillsynsobjekt betalar riktade medel för tillsyn motsvarande den avgift verksamheten betalar.
- Inom området förorenad mark föreslås att länsstyrelserna i enlighet med Länsstyrelsen i Västra Götalands rapport Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden (redovisning av regeringsuppdrag enligt ändringsbrev till regleringsbrev för 2010, Fi2010/3412, punkt 46B) medges ett utökat tillsynsansvar för områden med hög riskklass. Länsstyrelsens bedömning är att årsskiftet 2013/2014 är en lämplig tidpunkt för en sådan reform. Ett utökat uppdrag bedöms vara ett effektivt sätt att tillvarata länsstyrelserna kompetens inom området, öka åtgärdstakten och bidra till uppfyllandet av miljömålet giftfri miljö.
- Egeninitierad tillsyn inom området vattenverksamhet behöver ske i långt större omfattning för att god status ska vara möjlig att uppnå i länets vattenförekomster senast år 2015 eller 2021. Dock behöver såväl tillsynsvägledning som lagstiftning inom detta område utvecklas för att tillsynen ska fungera ändamålsenligt och effektivt.

- Tillsynen enligt lagen om allmänna vattentjänster behöver utvecklas då tillsynen inom detta område fortfarande är på en låg nivå. Länsstyrelsen konstaterar att det inte finns någon myndighet som enligt denna lag har ett tillsynsvägledningsansvar. Kommunernas skyldighet att tillhandahålla vattentjänster bygger på rekvisiten till skydd för människors hälsa och miljön varför möjligheten att reglera denna skyldighet genom miljöbalken bör utredas. Därigenom blir bland annat reglerna i 2 kap miljöbalken, de så kallade hänsynsreglerna tillämpliga. Vidare torde ett en sådan förändring avsevärt stärka kommunernas arbete med VA-planering.
- Vad gäller samordning och rollfördelning mellan länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas tillsynsvägledning finns en förbättringspotential. Idag har länsstyrelserna parallellt med centrala myndigheter vägledningsansvar inom regionen. Vad som kan förbättras är samordningen av tillsynsprojekt och ansvarsfördelningen. Länsstyrelsernas styrka som tillsynsvägledande myndigheter ligger i den nära kontakt som man får med kommunerna i länet genom att ordna handläggartreffen med mera. En verksamhet som redan påbörjats är att via tillsynsvägledningen lyfta fram länsstyrelsens tvärssektoriella arbete med de regionala miljö kvalitetsmålen, åtgärdsprogram för vatten, kontroll av tvärvillkor, greppa näringen, återkoppling av överklagandeärenden, bullerfrågor i planeringen etc.

## Värmland

### 2012

- Generellt måste egeninitierad, kontrollerande tillsyn utvecklas och öka. Ett rationellt arbete ska då stödjas av framtagna rutiner och i vissa fall samordnas geografiskt.
- Tillsynen bör inom vissa områden utvecklas att uppnå speciella miljömål, till exempel vad gäller askåterföring. I pågående projekt bör ytterligare områden för miljömålsstyrd tillsyn identifieras.
- Vi behöver utveckla och implementera tillämpningen av miljö kvalitetsnormer för vatten i tillsynen.
- Tillsynen vad gäller Gränsöverskridande transporter måste utvecklas.
- Inom vatten och naturtillsyn är det speciellt viktigt att fortsätta vidareutveckla lättillgänglig information på webben. Informationen ska bland annat utvecklas vad gäller miljöbalkens krav, tillstånds- och anmälningsprocesser, förslag till försiktighetsåtgärder och hur man söker kunskap.
- För att underlätta tillsynsplaneringen finns ett behov av att utveckla kopplingen mellan Platina och GIS.
- Det behövs en ökad tillsynsvägledning mot kommunerna vad gäller regler för strandskydd, hantering av muddermassor med mera.
- Arbetet med att bedöma och vid behov ompröva villkor behöver utvecklas.
- Arbetet med tillsyn av vattenverksamheternas egenkontroll och tillsyn av vattenverksamheter utan giltiga tillstånd eller villkor bör fortsätta att utvecklas och förstärkas.
- Behovsutredning och tillsynsplan behöver utvecklas ytterligare.

## Västerbotten

### 2012

Det finns flera områden där regler och förordningar samt tillämpningen av dessa skulle behöva förändras för att den operativa tillsynen och vägledningen ska utvecklas och förbättras. Nedan redovisas de viktigaste:

- Det pågår en statlig utredning i syfte att lämna förslag till en reviderad Sevesolagstiftning med målsättning att lagstiftningen ska bli mer effektiv, ändamålsenlig och överblickbar. Utredningen fokuserar bland annat att åstadkomma ett mer ändamålsenligt och kostnadseffektivt avgiftssystem för kostnadstäckning av Sevesoanläggningarnas tillsynsbehov. Länsstyrelsen ser positivt på denna utveckling eftersom resurser är en avgörande fråga för att kunna bedriva en förbättrad kvalitet på tillsynen.
- I samband med miljörapportering och redovisning av produktion av ballast bör uppgifter kunna tas fram för prövning, tillsyn och produktionsstatistik.
- Förbättrad dialog med miljöpolis och åklagare i samband med misstänkta miljöbrott.
- Mer och tydligare tillsynsvägledning från Naturvårdsverket skulle förbättra och likrikta tillsynen i landet.
- Det finns små möjligheter att via tillsyn enligt miljöbalken förbättra miljösituationen vid vattenkraftverk som saknar tillstånd eller drivs med stöd av tillstånd från före miljöbalken. Detta beror bl.a. på att rättskraften är mycket stark och att det kräver mycket resurser för att driva igenom omprövningar. Det är i många fall inte heller möjligt att nå önskvärt resultat med omprövning eftersom hur långtgående krav som får ställas begränsas av sista stycket i 24 kap. 5 § miljöbalken. Många av dessa frågor ska dock tas upp inom ramen för Vattenverksamhetsutredningen.
- Förbättrad vägledning för tillämpning av miljö kvalitetsnormerna för vatten inom den operativa tillsynen.
- Tillsynen av dammsäkerheten är mycket begränsad. En förbättring lär förutsätta en riktad resursförstärkning.
- Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar för förorenade områden.
- Länsstyrelsen har via skrivelse till Naturvårdsverket (dnr 503-7602-2011) begärt föreskrifter som förtydligar huruvida syrabildande gråberg kan klassas som farligt avfall enligt 3 och 12 §§ avfallsförordningen (2011:929). Länsstyrelsen anser fortfarande att detta behövs. En gruvdamm med syfte att innehålla gruvavfall, vanligen anrikningssand, är att se som en avfallsanläggning enligt 5 § förordning (2008:722) om utvinningsavfall. Enligt 31 § samma förordning ska verksamhetsutövaren efter anläggningen avslutat och efterbehandlats underhålla, övervaka och kontrollera anläggningen så länge som tillsynsmyndigheten bestämmer. Gruvdammar är vanligen inte naturliga formationer och problem finns att uppnå underhållsfri långtidsstabilitet vilket innebär att underhållsansvaret kan komma att sträcka sig över lång tid, i vissa fall längre tid än bolagets livslängd. Detta innebär att behov finns för en gemensam ansvarslösning inom branschen förslagsvis en fond eller försäkring, dit underhållsansvaret kan flyttas efter godkännande efterbehandling.
- Korrelationen mellan resurser och faktiskt behov behöver bli bättre inom tillsyns- och prövningsområdet. Detta är särskilt påtagligt i Västerbotten



där det bland annat finns en pågående expansion av gruvor samt en stor utbyggnad av vindkraft. Detta leder till ett ökat behov av tillsyn och provningsresurser men också ökade intäkter i form av tillsyns- och provningsavgifter. Det ger dock ingen tydlig effekt på tillgängliga resurser hos länsstyrelserna för att arbeta med dessa frågor. I budgeten för 2013 har regeringen avsatt mer resurser till tillsyn vilket är positivt och kommer att leda till bättre och effektivare tillsyn.

- Intresset för energitorv har sedan ett par år ökat i Västerbotten. Energitorvtäkter regleras i Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter (torvlagen) och inte i Miljöbalken som övriga miljöfarliga verksamheter. Detta skapar en mindre effektiv provning och tillsyn av torvtäkter. För att samordna provningen och skapa en effektivare tillsyn borde energitorvtäkter lyftas in i Miljöbalken.

## Västernorrland

### 2012

Inom området miljöfarlig verksamhet finns anledning att vidareutveckla arbetssätt gällande tillsynsmetodik exempelvis vad gäller hantering av inkommande anmälningar. Därutöver är det angeläget att i större utsträckning vidta åtgärder för att motsvara vattenförvaltningens krav vad avser omprovning av befintliga tillstånd och att säkerställa att verksamhetsutövarna genomför nödvändig egenkontroll.

Det är, mot bakgrund av införandet av Miljötillsynsförordningen, angeläget med vägledning i överlåtelse av länsstyrelsens operativa tillsyn till kommunal nämnd. Dessutom är det angeläget med vägledning vad gäller provning och tillsyn av fiskodling.

Ytterligare stöd vid tillämpning av miljö kvalitetsnormer för vatten i arbetet med provning och tillsyn enligt miljöbalken är önskvärt.

## Västmanland

### 2012

Länsstyrelsen har i samband med uppföljning av tidigare års operativa tillsyn, revidering av behovsutredningen och tillsynsplaneringen för 2013 identifierat ett antal områden inom den operativa tillsynen som behöver utvecklas och förbättras.

För att Länsstyrelsen ska kunna bedriva en ännu effektivare tillsyn

- Måste en metod för uppföljning och utvärdering av tillsynen utvecklas
- Kommer ytterligare rutiner att tas fram

## Västra Götaland

### 2012

Det finns behov av att utveckla och förbättra den operativa tillsynen i Västra Götalands län vad gäller den egeninitierade tillsynen inom strandskydd, särskilt utmed

kuststräckorna. Det har också visat sig finnas stora behov av tillsyn över det generella biotopskyddet i odlingslandskapet. Kontroller av jordbrukets miljöstöd visar på förluster av skyddade miljöer. Att åtminstone stickprovsvis kontrollera genomförda samråd enligt 12:6 miljöbalken är ett annat angeläget tillsynsområde som behöver utvecklas. Tillsyn över CITES-lagstiftningen är i behov av förbättring, inte minst att ingripa på anmälda och akuta situationer gällande handel av vilda växter och djur.

## Örebro

### 2012

För att öka möjligheterna att bedriva tillsyn över vissa typer av vattenverksamheter, strandskydd och övriga skyddade områden där otillåtna ingrepp och åtgärder kan ske inom stora geografiska områden bedömer vi att fjärranalys är en metod. Fjärranalys har potential att kunna utvecklas till ett effektivt stöd. Här bedömer vi att det krävs utvecklingsinsatser på nationell nivå.

## Östergötland

### 2012

- Fortsatt arbete med att effektivisera tillsynsarbetet för att få mer tid till mer egeninitierad tillsyn. Uppdelningen mellan tillsyn och prövning kommer med tiden att leda till ett effektivare tillsynsarbete då tillsynstiden främjas på ett tydligare sätt.
- Geografisk tillsyn d.v.s. se helheten inom ett område och inte fokusering på varje anläggning separat.
- Miljökvalitetsnormer för vatten och åtgärdsprogram kopplat till dem
- Buller (kvarstående från förra året) då vi skrev ”Buller, frågan är aktuell på flera platser i länet och en vidare diskussion kring hur vi ska hantera frågan behöver ske.”
- Vattenskydd
- Länsstyrelsen skulle behöva utveckla sin behovsutredning för miljöfarliga verksamheter. Vi avvaktar resultatet från Miljösamverkan Sverige projektet ”Optimal behovsutredning”.
- Områdesskydd
- Vattenverksamhet
- Samråd enligt 12 kap 6 § MB
- Artskydd
- Dammsäkerhet

Utöver ovanstående har följande områden identifierats där behovet av tillsynsvägledning är särskilt stort.

- Förbränning
- Tillsyn avloppsledningsnät
- Strandskydd

## Bilaga 2

### Enkät till kommunala miljöchefer

(ur rapporten Effektiv miljötillsyn, Naturvårdsverket rapport 6558)

Typ av verksamhet	Svarande	Min	Max	Medel	Standard- avvikelse
A-verksamheter	60	0	12	2,3	2,6
B-verksamheter	121	1	130	20	21
C-verksamheter	132	6	910	80	103
U-verksamheter med fast årlig avgift	85	0	794	72	115
Övriga U-verksamheter	106	3	1521	247	301
Anmälningspliktiga hälso- skyddsverksamheter	118	0	1480	107	162

**Tabell 2.1:** Antal verksamheter under miljöbalkstillsyn.

Kommungrupp	Svarande	Min	Max	Medel	Standard- avvikelse
Förortskommun till storstäder	18	33	903	285	207
Större städer	12	292	3815	1310	947
Förortskommuner till större städer	10	43	1170	337	325
Pendlingskommuner	21	58	1778	370	479
Turism- och besöks- näringskommuner	11	50	800	328	280
Varuproducerande kommuner	22	74	1055	368	307
Glesbygdskommuner	10	25	670	211	187
Kommuner i tätbefol- kad region	17	202	1169	427	262
Kommuner i glesbe- folkad region	9	90	598	292	182

**Tabell 2.2:** Antal verksamheter under miljöbalkstillsyn per kommungrupp.

Kommungrupp	Svarande	Min	Max	Medel	Standard- avvikelse
Förortskommun till storstäder	32	1,0	21	8,5	4,8
Större städer	32	12	101	25	18
Förortskommuner till större städer	17	1,5	8,4	4,1	2,0
Pendlingskommuner	37	1,0	15	4,4	3,4
Turism- och besöks- näringskommuner	20	1,5	24	5,9	5,4
Varuproducerande kommuner	41	1,6	18	5,4	3,4
Glesbygdskommuner	18	0,5	5,0	2,3	1,3
Kommuner i tätbefolkad region	26	2,0	21	8,1	4,8
Kommuner i glesbefolkad region	14	1,8	9,0	5,1	2,2

**Tabell 2.4:** Antal faktiska årsarbetare av miljö- och hälsoskyddsinspektörer. Källa: SKL:s personal- och lönestatistik avseende 2010.

Kommungrupp	Svarande	Min	Max	Medel	Standard- avvikelse
Förortskommun till storstäder	17	0,01	0,14	0,038	0,032
Större städer	12	0,01	0,05	0,025	0,012
Förortskommuner till större städer	9	0,01	0,13	0,031	0,040
Pendlingskommuner	18	0,01	0,18	0,041	0,042
Turism- och besöks- näringskommuner	11	0,01	0,09	0,029	0,028
Varuproducerande kommuner	20	0	0,07	0,023	0,019
Glesbygdskommuner	10	0	0,06	0,019	0,017
Kommuner i tätbefolkad region	16	0	0,05	0,022	0,013
Kommuner i glesbefolkad region	8	0,01	0,06	0,029	0,017

**Tabell 2.6:** Antal faktiska årsarbetare av miljö- och hälsoskyddsinspektörer per verksamhet under miljöbalkstillsyn. Källa: SKL:s personal- och lönestatistik avseende 2010 och EMT-enkäten.

	Antal	Andel av svarande (%)
Ja, positivt	6	16,2
Ja, negativt	13	35,1
Nej	18	48,6

**Tabell 2.8:** Politiska kostnadstäckningskravs påverkan på möjligheten att arbeta mot miljömålen. (Frågan besvarad om politiska kostnadstäckningskrav föreligger)

	Antal	Andel av svarande (%)
Ja, positivt	16	43,2
Ja, negativt	3	8,1
Nej	18	48,6

**Tabell 2.9:** Politiska kostnadstäckningskravs påverkan på möjligheten att genomföra planerad tillsynsverksamhet.

	Antal	Andel av totalt svarande (%)
Ja, positivt	4	10,8
Ja, negativt	14	37,8
Nej	19	51,4

**Tabell 2.10:** Politiska kostnadstäckningskravs påverkan på möjligheten att genomföra händelsestyrd tillsynsverksamhet.

Kommungrupp	Svarande	Min	Max	Medel	Standardavvikelse
Förortskommun till storstäder	18	5,0	14	9,7	2,9
Större städer	11	4,0	15	10	3,2
Förortskommuner till större städer	11	2,0	14	7,8	4,0
Pendlingskommuner	19	4,0	16	10	3,9
Turism- och besöksnäringskommuner	11	2,0	19	6,2	4,7
Varuproducerande kommuner	22	1,0	20	8,4	4,6
Glesbygdskommuner	10	1,5	31	15	9,2
Kommuner i tätbefolkad region	16	3,0	20	9,8	4,7
Kommuner i glesbefolkad region	9	8,0	22	14	5,2

**Tabell 2.12:** Genomsnittlig yrkeserfarenhet per kommungrupp.

Typ av verksamhet	Svarande	Min	Max	Medel	Standardavvikelse
A-verksamheter	30	0	9	2,1	2,3
B-verksamheter	88	0	120	19	20
C-verksamheter	108	3	294	44	48
U-verksamheter med fast årlig avgift	63	0	289	38	53
Övriga U-verksamheter	78	0	600	69	111
Anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter	91	0	1310	53	146

**Tabell 2.14:** Utövad tillsyn (telefonsamtal, läsning av provsvar, miljörapport, inspektionsbesök mm).

Typ av verksamhet	Svarande	Min	Max	Medel	Standardavvikelse
A-verksamheter	21	0,33	1,0	0,94	0,16
B-verksamheter	76	0,0	1,0	0,84	0,28
C-verksamheter	92	0,08	1,0	0,58	0,26
U-verksamheter med fast årlig avgift	46	0,14	1,0	0,53	0,30
Övriga U-verksamheter	57	0	1,0	0,27	0,24
Anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter	75	0,02	1,0	0,36	0,26

**Tabell 2.15:** Utövad tillsyn delat med antal verksamheter.

Typ av verksamhet	Svarande	Min	Max	Medel	Standardavvikelse
A-verksamheter	25	0	51	4,3	11
B-verksamheter	84	0	82	13	15
C-verksamheter	111	2,0	105	27	23
U-verksamheter med fast årlig avgift	62	0	372	32	61
Övriga U-verksamheter	81	0	238	32	41
Anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter	97	0	264	26	47

**Tabell 2.16:** Antal verksamheter inspekterade på plats.

Tillsynstyp	Svarande	Min	Max	Medel	Standard- avvikelse
Systemtillsyn	69	0	80	33,8	20,6
Detaljtillsyn	69	0	95	40,3	23,1
Riktad information/råd	69	0	85	14,7	12,1
Övrigt	69	0	80	11,1	16,2

**Tabell 2.23:** Andelen av tillsynstid per tillsynstyp (%).

Politiskt organ	Typ av tillsyn	Svarande	Min	Max	Medel	S-avv
Nämnd där bygg-, miljö och/eller planärenden ingår.	Systemtillsyn	42	2,0	80	33	19
	Detaljtillsyn	42	0	95	41	21
	Riktad information	42	0	40	15	9,4
	Övrigt	42	0	60	11	15
Miljö- och hälsoskyddsnämnd.	Systemtillsyn	15	10	70	40	21
	Detaljtillsyn	15	0	80	43	22
	Riktad information	15	0	20	10	6,1
	Övrigt	15	0	25	6,7	9,0
Nämnd där miljö ingår tillsammans med räddning eller fastighetsärenden eller teknik.	Systemtillsyn	3	0	50	18	28
	Detaljtillsyn	3	5,0	15	8,3	5,8
	Riktad information	3	10	85	37	42
	Övrigt	3	10	80	37	38
Kommunstyrelsen eller kommun- styrelseutskott.	Systemtillsyn	1	20	20	20	-
	Detaljtillsyn	1	20	20	20	-
	Riktad information	1	10	10	10	-
	Övrigt	1	50	50	50	-
Annan nämnd	Systemtillsyn	7	5,0	75	37	26
	Detaljtillsyn	7	10	85	42	29
	Riktad information	7	5,0	30	16	7,5
	Övrigt	7	0	20	4,29	7,9

**Tabell 2.24:** Andelen tillsynstid för olika typer av tillsyn per kommungrupp (%).