

Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring

Redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen den 15 april 2016 med komplettering den 4 maj 2016

Innehåll

INNEHÅLL	2
1.0 SAMMANFATTNING	4
2.0 NATURVÅRDSVERKETS 1:28-UPPDRAG	6
3.0 METOD	8
4.0 ANALYS OCH SLUTSATSER	9
4.1 Samverkan	9
4.1.1 Resultatanalys	9
4.1.2 Slutsats	9
4.2 Förutsättningar för miljöbalkstillsynen	10
4.2.1 Resultatanalys	10
4.2.2 Slutsats	11
4.3 Genomförande av miljöbalkstillsyn	11
4.3.1 Resultatanalys	11
4.3.2 Redovisning av tillsyn enligt Länsstyrelsernas regleringsbrev	13
4.3.3 Slutsats	15
4.4 Efterlevnad av miljötillsynsförordningen	16
4.4.1 Resultatanalys	16
4.4.2 Slutsats	17
4.5 Tillsyn inom miljöbalkens sakområden	17
4.5.1 Resultatanalys	17
4.5.2 Slutsats	20
5.0 RESULTAT	21
5.1 Svarefrekvens	21
5.2 Övergripande resultat	21
5.2.1 Inledning	21
5.2.2 Samverkan inom miljöbalkstillsynen	21
5.2.3 Personresurser	23
5.2.4 Kostnadstäckningsgrad	26
5.2.5 Överlåten tillsyn	27
5.2.6 Ärendehantering	29
5.2.7 Miljöbrott och miljöstraffavgift	31
5.2.8 Genomförande av miljöbalkstillsyn 2015	33
5.2.9 Redovisning av tillsyn enligt Länsstyrelsernas regleringsbrev	36

5.2.10 Efterlevnad av miljötillsynsförordningen	40
5.2.11 Tillsynsmyndigheternas kompetensförsörjning	44
5.3 Resultat per sakområde	46
5.3.1 Inledning	46
5.3.2 Skyddade områden/Naturvård - Kapitel 7 miljöbalken	46
5.3.3 Artskydd - Kapitel 8 miljöbalken	50
5.3.4 Miljöfarlig verksamhet - Kapitel 9 miljöbalken	53
5.3.5 Hälsoskydd - Kapitel 9 miljöbalken	56
5.3.6 Efterbehandling/förorenade områden – Kapitel 10 miljöbalken	57
5.3.7 Vattenverksamheter – Kapitel 11 miljöbalken	61
5.4 Resultat från andra uppföljningar, utvärderingar m.m.	64
5.4.1 Tillsynsprojekt om bekämpningsmedel i jordbruket 2015	64
5.4.2 Tillsynsprojekt om inomhusmiljön i skolor 2014-2015	65
6.0 FORTSATT ARBETE	66
BILAGA	67

1.0 Sammanfattning

Naturvårdsverket ska 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. Hur tillsynsredovisningen kan utvecklas har Naturvårdsverket beskrivit i en rapport till regeringen 2015.

I år är det första gången som arbetet med tillsynsredovisningen sker enligt den arbetsmetod som beskrivits i rapporten. Arbetet med tillsynsuppföljningen har genomförts i en arbetsgrupp där Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk, Folkhälsomyndigheten och en representant för länsstyrelserna ingått. Fokus för redovisningen denna gång är att redogöra för de uppgifter om miljöbalktillsyn som hämtats in via enkäter, befintliga datakällor och rapporter.

För att kunna göra djupare analyser och lämna förslag på åtgärder i kommande redovisningar kommer vi att arbeta vidare med underlaget som vi hämtat in. Detta bl.a. genom dialoger med tillsynsmyndigheter samt forsknings- eller utvärderingsinsatser. I utvecklingen av den årliga tillsynsredovisningen ingår även att tillgängliggöra inhämtad information som öppna data på Naturvårdsverkets webbplats.

SAMMANFATTADE SLUTSATSER

Vår samlade bedömning är att miljöbalktillsynen kan effektiviseras och bli mer likvärdig genom utökad samverkan såväl nationellt, regionalt som lokalt. En stor utmaning är hur samverkansinsatserna och vägledningsarbetet i landet bättre kan koordineras och prioriteras för att bidra till en mer effektiv och likvärdig miljöbalktillsyn.

I likhet med tidigare tillsynsredovisningar bedömer vi att ansvarsfördelningen för miljöbalktillsynen behöver ses över för att bättre ta till vara den kompetens och erfarenhet som landets tillsynsmyndigheter har. En annan fördelning av ansvaret skulle kunna ge flera fördelar genom att gagna rättssäkerheten och öka likvärdigheten i bedömningarna. Andra fördelar skulle kunna vara en mer förutsägbar tillsyn för verksamhetsutövarna, och en förbättrad arbetsmiljö för tillsynsmyndigheterna.

Tillsynsmyndigheternas sammantagna bedömning av resurser och kompetensförsörjning är övervägande positiv, men det finns en stor spridning i bedömningarna. Samtidigt finns det fördjupade uppföljningar inom enskilda sakområden som visar att det finns behov av mer resurser för tillsynen samt kompetensförstärkning genom tillsynsvägledning och utbildning. Vidare att det finns delar inom de olika tillsynsområdena där tillsyn överhuvudtaget inte bedrivs. För att få en fördjupad kunskap inom de olika tillsynsområdena behöver det arbete som inletts med denna uppföljning fortsätta och utvecklas. Det är även viktigt att resultaten från denna redovisning tas om hand av berörda tillsynsvägledande myndigheter som kan fördjupa analysen.

Den inhämtade informationen till denna redovisning om kommunernas miljöbalkstillsyn bör bli ett bra underlag när länsstyrelserna ska följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn. Underlaget har efterfrågats av några länsstyrelser. Även om enkätresultatet visar att tillsynsvägledning sker inom samtliga tillsynsområden vet vi genom andra utredningar att efterfrågan på vägledning från länsstyrelserna är stor inom flera områden. Vår bedömning är därför att den regionala miljösamverkan bör stärkas och finnas i alla län.

Enkätsvaren visar att tillsynsmyndigheterna överlag uppfyller de krav som följer av miljötillsynsförordningen. Vilka de aktuella utvecklings- och vägledningsbehoven är, gällande exempelvis behovsutredningar och tillsynsplaner, kan inte enbart besvaras utifrån enkätresultatet. Analysen behöver således kompletteras genom dialog med tillsynsmyndigheterna.

Alla tillsynsmyndigheter har ett ansvar att följa upp och utvärdera sin egen tillsynsverksamhet. Idag finns det skillnader i hur och i vilken omfattning detta genomförs. En mer jämförbar uppföljning och utvärdering skulle underlätta för de tillsynsvägledande myndigheterna som i sin tur ska följa upp och utvärdera den operativa miljöbalkstillsynen. Samtidigt behöver de tillsynsvägledande myndigheterna ge tydligare styrsignaler om vad som ska följas upp och på vilket sätt.

Redovisningen omfattar även uppföljning av tillsyn inom flera av miljöbalkens sakområden. Dessa delar kommer vi att överlämna till berörda tillsynsvägledande myndigheter.

2.0 Naturvårdsverkets 1:28-uppdrag

Naturvårdsverket har som tillsynsvägledande myndighet i uppdrag, i enlighet med 1 kap. 28 § miljötillsynsförordning (2011:13), 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.

Uppdraget att redovisa utvecklingsbehov och åtgärdsförslag har Naturvårdsverket haft sedan förändringarna i miljötillsynsförordningen 2011. Fyra redovisningar har lämnats sedan uppdragets tillkomst. Redovisningarna finns samlade på Naturvårdsverkets webbplats.

Hur tillsynsredovisningen kan utformas för att återkommande ge en samlad bild av hur tillsynen enligt miljöbalken genomförs med bl.a. redovisning av relevanta tillsynsdata har Naturvårdsverket beskrivit i en rapport till regeringen 2015¹. Uppdraget genomfördes i samråd med Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk och Folkhälsomyndigheten samt i samverkan med övriga centrala myndigheter med ansvar för tillsynsvägledningen enligt miljöbalken och länsstyrelserna. Under arbetets gång inhämtades även synpunkter från Sveriges Kommuner och Landsting och via Tillsyns- och föreskriftsrådet.

I rapporten beskrivs vilka myndigheter och intressenter som har behov av information om miljöbalkstillsynen, de statistiska förutsättningarna till underlag för en helhetsbild av hur tillsynen fungerar i landet och svårigheten idag att kunna mäta tillsynens resultat mot bakgrund av bristen på tillgängliga och jämförbara data. För att förbättra tillgången till information om tillsynen och erhålla ett bättre analysunderlag, anges en struktur för insamlingen av information som innehåller följande delar:

1. **Årlig uppföljning**, bestående av övergripande, kvantitativ information om förutsättningar för och genomförande av tillsyn. Denna information ska inhämtas så långt som möjligt från befintliga datakällor. Resterande delar via kompletterande enkäter till de operativa tillsynsmyndigheterna.
2. **Återkommande fördjupning**, som omfattar mer information om behov och utvecklingsmöjligheter gällande tillsynsfrågor enligt kapitel 7-15 i miljöbalken. Underlaget inhämtas via enkät och genom dialog med tillsynsmyndigheterna.
3. **Relevanta resultat från övriga uppföljningar och utvärderingar** som genomförs av de tillsynsvägledande myndigheterna.

¹ Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. Redovisning till regeringen av regeringsuppdrag om tillsynsredovisning enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen, NV-00662-14.

4. **Information om miljöbalkens systemfrågor**, som erhålls genom analyser av den samlade informationen i punkterna 1-3.

I år är det första gången som informationsinhämtningen skett enligt denna arbetsmetod. Alla moment är ännu inte genomförda, och parallellt pågår arbetet med att tillgängliggöra inhämtad information som öppna data på Naturvårdsverkets webbplats. Detta innebär att arbetet har varit inriktat på att sjösätta och informera om metoden, samt att redovisningen främst kan fokusera på att visa vilka uppgifter som tillsynsmyndigheterna lämnat i enkäterna som ingår i den årliga uppföljningen.

Tillsynsvägledande myndigheter och övriga som behöver information om miljöbalkstillsynen	Varför?
Naturvårdsverket	1 kap. 28 § 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen (MTF)
Svenska kraftnät	3 kap. 3 § MTF
Boverket	3 kap. 4 § MTF
Folkhälsomyndigheten	3 kap. 4 a § MTF
Havs- och vattenmyndigheten	3 kap. 5 § MTF
Kemikalieinspektionen	3 kap. 6 § MTF
Läkemedelsverket	3 kap. 7 § MTF
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	3 kap. 8 § MTF
Riksantikvarieämbetet	3 kap. 9 § MTF
Skogsstyrelsen	3 kap. 10 § MTF
Socialstyrelsen	3 kap. 11 § MTF
Statens energimyndighet	3 kap. 12 § MTF
Statens jordbruksverk	3 kap. 13 § MTF
Strålsäkerhetsmyndigheten	3 kap. 14 § MTF
Länsstyrelserna	3 kap. 16 § MTF
EU, OECD m fl.	Rapportering kopplat till olika direktiv och förordningar. Återkommande granskningar av Sveriges miljöpolitik, och uppföljning av lämnade rekommendationer. Underlag i samband med regeringsuppdrag.

Tabell 1 Även andra aktörer, bl.a. de operativa tillsynsmyndigheterna, verksamheterna som är föremål för tillsynen och universitet och högskolor behöver information om miljöbalkstillsynen.

3.0 Metod

Arbetet med tillsynsuppföljningen har genomförts i en arbetsgrupp där förutom Naturvårdsverket representanter för Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna ingått.

Inför årets redovisning tog arbetsgruppen fram två enkäter, en till länsstyrelserna och en till kommunerna. Enkäterna bestod av 48 respektive 37 frågor. Vi ställde frågor om formell samverkan mellan kommunerna, personresurser, tillsynsobjekt, ärendehantering, intäkter och kostnader, efterlevnad av miljötillsynsförordningen, genomförande av tillsyn samt några frågor med anledning av länsstyrelsernas regleringsbrev för 2015. Vår avsikt är att ställa i princip samma frågor de kommande åren.

Årets fördjupning gjordes inom områdena naturvård/skyddade områden, artskydd och vattenverksamheter. (Kapitel 7, 8 och 11 i miljöbalken.) Avsikten med fördjupningarna är att återkommande, enligt en tre- eller fyraårscykel, ställa detaljerade frågor kring kapitel 7- 15 i miljöbalken.

Underlaget från enkätsvaren har vi kompletterat med uppgifter från Svenska miljörapporteringsportalen (tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter), EBH-stödet (efterbehandlingsobjekt), Kammarkollegiet (miljösanktionsavgifter), Länsstyrelsen i Örebro (genomförd tillsyn) samt länsstyrelsernas årsredovisningar (ärendehantering).

Enkäterna skickades ut den 9 februari. Svarstiden pågick, efter viss förlängning till och med den 8 mars.

Vi har i årets redovisning fokuserat på att göra en sammanställning av det omfattande material som vi hämtat in för att kunna presentera den helhetsbild av tillsynen enligt miljöbalken som efterfrågats av miljö- och energidepartementet. För att kunna göra djupare analyser och lämna förslag på åtgärder i kommande redovisningar kommer vi att arbeta vidare med underlaget. Detta bl.a. genom dialoger med kommuner och länsstyrelser samt forsknings- eller utvärderingsinsatser. Vi avser också att tillgängliggöra allt underlag som öppna data på Naturvårdsverkets webbplats.

4.0 Analys och slutsatser

4.1 Samverkan

4.1.1 RESULTATANALYS

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har i rapporten Väger till samarbete angett sju principiellt olika sätt för kommunerna att samverka. Av enkätsvaren framgår att de vanligaste formerna är formaliserade nätverk och samarbetsprojekt samt samarbetsavtal inom olika specialistområden (diagram 2). Gemensamma nämnder, förvaltningar och kommunalförbund finns i ungefär en tiondel av kommunerna. Det är också i första hand bland dessa kommuner vi finner de kommuner som lämnat svar på enkäten som omfattar två eller fler kommuner. Av en nyligen genomförd studie² framgår att 95 % av kommunerna under det senaste året har deltagit i regional miljösamverkan, och att 85 % deltagit i andra nätverk, främst med andra kommuner.

När det gäller nationell och regional miljösamverkan (diagram 3 och 4) deltar nästan alla länsstyrelser på något sätt i Miljösamverkan Sveriges (MSS) aktiviteter. Vanligast är att delta i de utbildningar som MSS ordnar eller att medverka med projektdeltagare. När det gäller regional miljösamverkan deltar 18 länsstyrelser i sådana.

I länsstyrelsernas årsredovisningar för 2015 och i de synpunkter som lämnats i samband med enkäten ges flera exempel på positiva effekter av miljösamverkan på såväl nationell som regional nivå. Bland annat att man genom samverkan når större säkerhet i handläggning och en samsyn gentemot till exempel entreprenörer. Det är också viktigt att kunna utbyta erfarenheter, stödja varandra inför svåra beslut och gemensamt finna nya former för utveckling samt att sprida information, skapa dialog och en kunskapsbank med goda exempel och förebilder. Men samtidigt påpekar en länsstyrelse att det inte finns något intresse av regional miljösamverkan bland länets kommuner, utöver återkommande chefsträffar inom sakområden.

4.1.2 SLUTSATS

Vår bedömning är att miljöbalkstillsynen kan effektiviseras och bli mer likvärdig genom utökad samverkan såväl nationellt, regionalt som lokalt. Framförallt för tillsynsmyndigheter med små resurser för tillsynen är samverkan en förutsättning för att klara det komplexa och omfattande uppdraget som miljöbalkstillsynen numera är. En stor utmaning är hur samverkansinsatserna och vägledningsarbetet i landet bättre kan koordineras och prioriteras för att bidra till en mer effektiv och

² Naturvårdsverket har under 2015 finansierat en studie om tillsynsmyndigheternas kompetensförsörjning. Studien kommer att slutredovisas våren 2016.

likvärdig miljöbalkstillsyn. Frågorna ingår i direktivet för tillsyns- och sanktionsutredningen³.

Tillsyns- och föreskriftsrådet planerar under 2016 att tillsätta en arbetsgrupp med syfte att identifiera och lyfta goda exempel på hur kommuner samverkar på olika sätt för att skapa samsyn. Naturvårdsverket kan bidra i detta arbete samt, utifrån enkätsvaren kompletterat med uppföljande dialoger, titta närmare på i vilken grad olika former av samverkan påverkar förutsättningarna och genomförande av tillsynen.

4.2 Förutsättningar för miljöbalkstillsynen

4.2.1 RESULTATANALYS

Enkätsvaren visar att det är en stor spridning i tillsynsmyndigheternas tillgängliga personresurser för miljöbalkstillsynen. Detta gäller både kommunerna och länsstyrelserna (diagram 6 och 8). Personresurserna används framförallt till tillsyn av miljöfarliga verksamheter. På andra plats kommer hälsoskyddstillsynen för kommunerna respektive tillsynen av vattenverksamheter för länsstyrelserna (diagram 5 och 7).

Kostnadstäckningsgraden för miljöbalkstillsynen är förhållandevis låg. För mer än hälften av de kommuner som svarat på enkätfrågorna om intäkter och kostnader är kostnadstäckningsgraden lägre än 60 % (diagram 9). Ett beräkningsunderlag saknas för närvarande beträffande länsstyrelsernas miljöbalkstillsyn. Från och med år 2017 kommer det att finnas ett underlag även från länsstyrelserna.

Spridningen är stor även beträffande hur antalet tillsynsobjekt fördelar sig mellan tillsynsmyndigheterna. Uppgifter om antalet tillsynsobjekt har inhämtats för tillsynen av miljöfarliga verksamheter (diagram 55-57), hälsoskyddsverksamheter (diagram 60), efterbehandlingsobjekt (diagram 64-65) samt vattenverksamheter (diagram 68). Tillsynsmyndigheterna ansvarar för tillsynen av fler än 110 000 tillsynsobjekt (diagram 13). I uppgifterna ingår dock inte skyddade områden, artskydd, ett stort antal vattenverksamheter samt miljöfarliga verksamheter som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga.

Av enkätsvaren framgår vidare inom vilka tillsynsområden som ansvaret för tillsyn överlåtits från länsstyrelserna till kommunerna samt uppgifter om antalet övertagna tillsynsobjekt på kommunerna (diagram 10-11). Det vanligaste tillsynsområdet som överlåtits är tillsynen av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, följt av tillsynen av förorenade områden/efterbehandling. Det tillsynsområde som överlåtits i minst omfattning är tillsynen av vattenverksamheter.

³ Enhetliga och effektiva system för miljötillsyn och sanktioner. Direktiv 2016:32.

På flera länsstyrelser pågår arbete med att se över tidigare beslut om överlåtelse. För att kunna ge en bra tillsynsvägledning är det, som en länsstyrelse framhåller i sin årsredovisning, viktigt att behålla kompetensen inom länsstyrelsen. Vidare att handläggarna behöver komma ut på tillsynsbesök regelbundet och att länsstyrelserna därför bör behålla egna tillsynsobjekt inom olika branscher.

Det är ett mycket stort antal ärenden som tillsynsmyndigheterna tillsammans hanterat 2015. Bara antalet inkomna ärenden uppgår till fler än 330 000 ärenden (diagram 14-15). I ärendehantering tillkommer också de ärenden som myndigheterna själva upprättar i samband med tillsynen. Länsstyrelserna registrerar uppgifter om antalet upprättade ärenden, som uppgick till närmare 10 000 stycken. Motsvarande uppgifter saknas idag från kommunerna. Sammanlagt fattade tillsynsmyndigheterna mer än 160 000 beslut 2015. Det är en stor variation i hur besluten är fördelade mellan tillsynsmyndigheterna (diagram 16-18) som delvis kan förklaras av tillgängliga personresurser och omfattningen av tillsynsansvar.

Under 2015 gjordes sammanlagt 1211 anmälningar om miljöbrott och det fattades 2747 beslut om miljöstraffavgift. Kommunerna svarade för merparten av anmälningarna (75 %) och besluten (70 %). Spridningen är stor i hur anmälningarna och besluten är fördelade mellan tillsynsmyndigheterna (diagram 19-22).

4.2.2 SLUTSATS

I likhet med tidigare tillsynsredovisningar bedömer vi att ansvarsfördelningen för miljöbalktillsynen behöver ses över för att bättre ta till vara den kompetens och erfarenhet som landets tillsynsmyndigheter har. En annan fördelning av ansvaret skulle kunna ge flera fördelar genom att gagna rättssäkerheten och öka likvärdigheten i bedömningarna. Andra fördelar skulle kunna vara en mer förutsägbar tillsyn för verksamhetsutövarna, och en förbättrad arbetsmiljö för tillsynsmyndigheterna.

Det har gjorts flera utredningar om miljöbalktillsyn under senare år. I utredningarna lämnas flera förslag för att utveckla tillsynen. Inom ramen för Naturvårdsverkets pågående miljöbalksprojekt arbetar vi bl.a. med att ta fram förslag på åtgärder med utgångspunkt från de förslag som lämnats i utredningarna.

4.3 Genomförande av miljöbalktillsyn

4.3.1 RESULTATANALYS

I enkätsvaren har länsstyrelserna och kommunerna fått göra en bedömning av i vilken grad resurser för miljöbalktillsyn kunnat avsättas i förhållande till hur behoven beskrivits i behovsutredningen, (diagram 23). Det finns svar i alla intervall mellan 0 och 100 %. Störst spridning finns mellan kommunerna som angett svar i samtliga intervall mellan ”inga resurser alls” till ”76-100%”. Hälften av kommu-

nera svarar att resurser motsvarande 76-100% av behoven kunnat avsättas. För länsstyrelsernas del har ingen angett mer än 51-75%.

Tillsynsmyndigheternas bedömning av resurssituationen är för majoriteten förhållandevis positiv, särskilt när det gäller kommunerna. Detta skulle kunna förklaras av t.ex. skillnader i avgiftssystemen samt skillnader i ansvarsområden. Kommuner-
na bestämmer själva tillsynsavgifternas storlek och får behålla avgifterna till skillnad från länsstyrelserna samtidigt som länsstyrelsernas tillsynsansvar omfattar fler tillsynsområden. Vi konstaterar samtidigt att variationerna i kostnadstäckningsgraden är stor när det gäller kommunernas miljöbalkstillsyn (diagram 9).

När det gäller tillsynsområden som mot bakgrund av behovsutredningen som tillsynsmyndigheterna bedömt borde ha ingått i 2015 års tillsynsplan men som helt eller delvis bortprioriterats (diagram 24-25), sker det bortprioriteringar inom alla tillsynsområden både när det gäller länsstyrelser och kommuner. Att ett område helt bortprioriterats förekommer dock bara i några enstaka fall. Det som oftast blir helt bortprioriterat i tillsynsplanen är tillsyn av skyddade områden samt av kemiska produkter och biotekniska organismer.

Fördjupade uppföljningar inom avgränsade områden visar att det finns luckor i tillsynen. Enligt en rapport⁴ från Riksrevisionen om tillsynen över transporter av farligt avfall bedriver endast ett fåtal kommuner tillsyn över nationella avfallstransporter på eget initiativ. Det är inte heller tydligt för alla kommuner att de har ett tillsynsansvar över nationella avfallstransporter.

Tillsynsmyndigheternas bedömning av i vilken grad tillsyn inom miljöbalkens tillsynsområden genomförts i förhållande till hur tillsynen planerats är övervägande positiv (diagram 26). Mer än hälften av såväl kommuner som länsstyrelser bedömer att 76-100% av den planerade tillsynen för 2015 har genomförts.

Ett exempel på en tillsynsuppgift är beslut om att påföra miljöstraffavgifter. Förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter anger ungefär 100 överträdelser som kan beläggas med miljöstraffavgift. Under 2015 togs beslut som gällde cirka 50 av dessa överträdelser (diagram 1). När det gäller kommunerna handlade de flesta besluten (1099 st.) om överträdelse av 9 kap. 17 §⁵ som rör försenad rapportering avseende kontroll av läckage av köldmedier. Många överträdelser rörde andra krav inom köldmedieområdet. Det gällde t.ex. kontrollintervall, genomförande av kontroll av läckage och information till tillsynsmyndigheter. Övriga områden med många beslut gällde inrättande av avloppsanordningar utan tillstånd,

⁴ Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen? RIR 2015:10.

⁵ 9 kap. 17 § För en överträdelse av 29 § förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen genom att vara försenad med att rapportera från läckagekontrollen ska en miljöstraffavgift betalas med 1000 kr.

påbörjan av verksamhet utan anmälan, återkommande kontroll av brandfarliga vätskor och försenad miljörapport.

Några synpunkter från tillsynsmyndigheterna har lämnats till det pågående miljöbalksprojektet om att miljöstraffsavgifter inom vissa områden har spelat ut sin roll. De upplevs som en administrativ börda utan egentlig miljönytta. Istället för att arbeta förebyggande och rikta tillsynsinsatserna där det föreligger misskötsel så läggs resurser på att granska rapporter, om t.ex. köldmedia, från verksamhetsutövare som sköter sig.

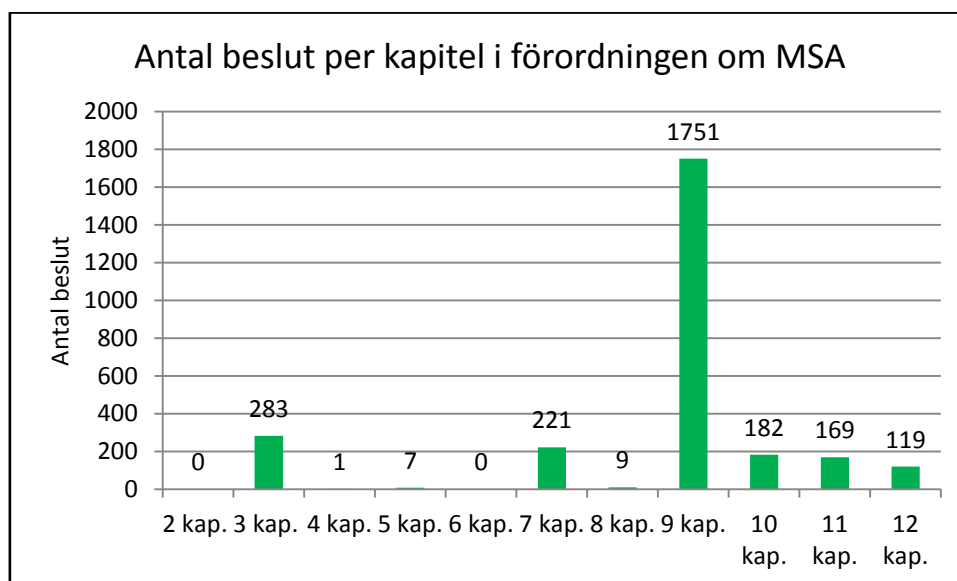


Diagram 1 Tillsynsmyndigheternas beslut om miljöstraffsavgift under 2015 per kapitel i förordningen om miljöstraffsavgift.

En majoritet av kommunerna anger i enkäten att det under året genomförts insatser för att utveckla personalens kompetens (diagram 39). För merparten av dessa kommuner uppgår antalet dagar som avsatts för kompetensutveckling till mer än tre dagar per inspektör/handläggare. De flesta kommunala miljöchefer bedömer i en pågående studie⁶ att kompetensen i den egna organisationen motsvarar kraven enligt miljöbalken, och att kompetensen är tillräcklig för att genomföra ett effektivt tillsynsarbete. Studien visar vidare att det är en utmaning för många att rekrytera och behålla kompetenta inspektörer.

4.3.2 REDOVISNING AV TILLSYN ENLIGT LÄNSSTYRELSESNAS REGLERINGSBREV

Enligt länsstyrelsernas regleringsbrev för 2015 ska länsstyrelserna särskilt redovisa:

- vilka insatser som har vidtagits för att öka tillsynen och

⁶ Naturvårdsverket har under 2015 finansierat en studie om tillsynsmyndigheternas kompetensförsörjning. Studien kommer att slutredovisas våren 2016.

- hur den operativa tillsynen och andelen egeninitierad tillsyn har utvecklats sedan föregående år, samt
- hur tillsynen har prioriterats mellan olika områden som t.ex. miljöfarlig verksamhet, strandskydd, biotopskydd, naturreservat, vattenverksamheter, vattenskydd, artskydd och Natura 2000.

Länsstyrelserna ska även redovisa vilka tillsynsvägläddande insatser som har genomförts, särskilt avseende uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa tillsyn, samt om samverkan skett med Miljösamverkan Sverige och regional miljösamverkan i de län där sådan samverkan bedrivs.

Länsstyrelsernas återrapportering ska utformas på ett enhetligt sätt i dialog med Naturvårdsverket. Återrapporteringen lämnas till Naturvårdsverket och redovisas därefter i den tillsynsredovisning som Naturvårdsverket ska lämna till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 15 april 2016.

Återrapporteringen har skett genom att frågor ställts i enkäten till länsstyrelserna. Dialog har förts i enlighet med en samverkansmodell mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna samt genom att en länsstyrelse finns representerad i den arbetsgrupp som tagit fram årets tillsynsredovisning.

Alla länsstyrelser utom en har genomfört någon typ av åtgärd för att öka tillsynen. Vanligast är utveckling av den interna samverkan och städinsatser inom ärendehantering (diagram 27).

När det gäller utvecklingen av den egeninitierade tillsynen uppskattar åtta länsstyrelser att den ökat, fem att den minskat och övriga åtta att den är oförändrad (diagram 28). Åtta länsstyrelser uppskattar att den händelsestyrda tillsynen ökat, en att den minskat, tio att den är oförändrad och övriga två länsstyrelser vet inte (diagram 29). Två länsstyrelser uppskattar att såväl den egeninitierade som den händelsestyrda tillsynen har ökat.

Mängden inkommande ärenden ställt i relation till tillgängliga resurser påverkar handlingsutrymmet och därmed möjligheten att genomföra planerad egeninitierad tillsyn. Flera länsstyrelser uppger i sina årsredovisningar för 2015 att ambitionen är att öka andelen egeninitierad tillsyn. Effekterna av detta är, som en av länsstyrelserna uttrycker det, bättre resursutnyttjande och målstyrning och att arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen går fortare.

Att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen i länet är en del av länsstyrelsernas tillsynsvägläddningsansvar. Detta genomförs vanligtvis via kommunbesök, (diagram 31). Tio av länsstyrelserna uppger att 0-25% av kommunerna i länet omfattades av någon aktivitet under 2015 och sju länsstyrelser 76-100% av kommunerna (diagram 30). Frågeställningar som tas upp vid besöken kan gälla jäv- och beroendeställning, behovsutredning och tillsynsplan, samt resurser och kompetens.

Länsstyrelserna har under 2015 genomfört tillsynsvägledande insatser inom samtliga tillsynsområden. Alla länsstyrelser har gett tillsynsvägledning om miljöfarliga verksamheter och förorenade områden/efterbehandling. Endast tre länsstyrelser har tillsynsväglett om vattenverksamheter. Tack vare projekt som två eller flera länsstyrelser genomfört gemensamt har tillsynsvägledningen ökat inom vissa tillsynsområden skriver ett par länsstyrelser i sina årsredovisningar för 2015. En länsstyrelse bedömer att tillsynsvägledningen blivit både effektivare och mer kvalitativ genom att de under 2015 tillsatt en samordnare för tillsynsvägledningen inom miljöområdet.

Övriga frågor enligt länsstyrelsernas regleringsbrev redovisas under avsnitten resultat per sakområde respektive samverkan.

4.3.3 SLUTSATS

Tillsynsmyndigheternas sammantagna bedömning av resurser och kompetensförsörjning är övervägande positiv. Men det finns en stor spridning i bedömningarna. Samtidigt finns det fördjupade uppföljningar inom enskilda sakområden som visar att det finns behov av mer resurser för tillsynen samt kompetensförstärkning genom tillsynsvägledning och utbildning. Vidare visar uppföljningarna att det finns delar inom de olika tillsynsområdena där tillsyn överhuvudtaget inte bedrivs. För att få en fördjupad kunskap inom de olika tillsynsområdena behöver det arbete som inletts med denna uppföljning fortsätta och utvecklas. Det är även viktigt att resultaten från denna redovisning tas om hand av de berörda tillsynsvägledande myndigheterna som kan fördjupa analysen.

Enkätsvaren visar att en stor del av länsstyrelsernas tillsyn är händelsestyrd. De vanligaste åtgärderna för att öka tillsynen är städinsatser inom ärendehantering och utvecklad intern samverkan. Vår bedömning är att åtgärderna bör kunna ge mer utrymme för egeninitierad tillsyn. Samtidigt konstaterar vi att det även krävs andra åtgärder för att stärka länsstyrelsernas tillsyn. Åtgärderna kan t.ex. röra resurstilldelningen eller fördelningen av tillsynsansvar.

Den inhämtade informationen till denna redovisning om kommunernas miljöbalkstillsyn bör bli ett bra underlag när länsstyrelserna ska följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn, vilket även efterfrågats av några länsstyrelser. Ett par kommuner har påpekat att det skulle vara bra om samordning sker med länsstyrelserna då de nyligen svarat på liknande enkäter gällande miljöbalkstillsynen. I det fortsatta arbetet ingår att tillgängliggöra inhämtad tillsynsinformation som öppna data. Det är en viktig åtgärd för att tillgodose alla tillsynsmyndigheters behov av information om miljöbalkstillsyn, och bör också bidra till att behovet av inhämtning av information direkt från tillsynsmyndigheterna på sikt bör minska.

Även om enkätresultatet visar att tillsynsvägledning sker inom samtliga tillsynsområden vet vi bl.a. genom Statskontorets utredning⁷ att efterfrågan på vägledning från länsstyrelserna är stor inom flera områden. Som vi konstaterat i tidigare redovisningar bedömer vi således att den regionala miljösamverkan bör stärkas och finnas i alla län.

4.4 Efterlevnad av miljötillsynsförordningen

4.4.1 RESULTATANALYS

I miljötillsynsförordningen finns bestämmelser om bl.a. behovsutredning, tillsynsregister, tillsynsplan, tillsynsvägledningsplan samt uppföljning och utvärdering av den egna tillsynsverksamheten. Vi vet sedan tidigare att det finns en stor variation när det gäller innehåll, uppdatering mm. när det gäller genomförande och dokumentation kopplat till kraven i miljötillsynsförordningen. Även om dokumenten finns på plats så kan de vara ofullständiga, inte vara formellt beslutade osv. Därför har vi valt att i årets uppföljning utgå från formuleringar och krav enligt miljötillsynsförordningen.

Ungefär lika stor andel av länsstyrelserna och kommunerna (81 % respektive 86 %) har svarat att de har behovsutredningar som helt motsvarar kraven i miljötillsynsförordningen (diagram 33). Det innebär att det ska finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken, att behovsutredningen ska avse en tid om tre år och att utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år.

Detsamma gäller frågan om register över de tillsynsobjekt som fordrar återkommande tillsyn (diagram 34). Nästan alla länsstyrelser och kommuner har svarat att de har sådana register.

En något högre andel av kommunerna har svarat att de har en samlad tillsynsplan som är upprättad och beslutad i enlighet med kraven i miljötillsynsförordningen (diagram 35). Detta kan delvis bero på att länsstyrelsernas tillsynsplaner omfattar fler tillsynsområden och att ansvaret är uppdelat på olika avdelningar inom länsstyrelserna, vilket gör det svårare att uppfylla de formella kraven.

Alla länsstyrelser utom två har svarat att de har en plan för sin tillsynsvägledning som uppfyller kraven i miljötillsynsförordningen (diagram 36).

När det gäller metoder för att följa upp och utvärdera den egna tillsynsverksamheten finns det vissa skillnader mellan länsstyrelserna och kommunerna. Alla länsstyrelser men endast hälften av kommunerna använder tidsredovisning för uppföljningen. Uppföljning via ärendebalans, ärendehantering och utvärdering av gjorda uppföljningsaktiviteter används också i högre grad av länsstyrelserna än av kommunerna (diagram 37).

⁷ Vägar till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet. (2014:17)

När det gäller bedömningen av uppföljningen och utvärderingens betydelse för planeringen av tillsynen är svaren från länsstyrelserna och kommunerna i stort sett lika förutom när det gäller tillsynsavgifterna. Detta beror sannolikt på att länsstyrelserna har små möjligheter att påverka avgifterna (diagram 38).

4.4.2 SLUTSATS

Enkätsvaren visar att tillsynsmyndigheterna överlag uppfyller de krav som följer av miljötillsynsförordningen. Vilka de aktuella utvecklings- och vägledningsbehoven är, gällande exempelvis planeringsunderlagen, kan inte enbart besvaras utifrån enkätresultatet. Analysen behöver således kompletteras genom dialog med tillsynsmyndigheterna. Detta stöds också av de synpunkter, som lämnats bl.a. i enkäten, där den praktiska betydelsen av behovsutredningar i planeringen och fördelningen av resurser ifrågasätts.

Kommunerna efterfrågar idag vägledning när det gäller behovsutredningar och tillsynsplaner. Dessa frågor har lyfts inom Tillsyns- och föreskriftsrådet. Naturvårdsverkets utvärdering av tillsynsplanerna som planeringsinstrument⁸ visar bl.a. att den systematiska planeringen och uppföljningen är bristfällig, och att utvecklingsbehovet är stort.

Alla tillsynsmyndigheter har ett ansvar att följa upp och utvärdera sin egen tillsynsverksamhet. Idag finns det skillnader i hur och i vilken omfattning detta genomförs. En mer jämförbar uppföljning och utvärdering skulle underlätta för de tillsynsvägläddande myndigheterna som i sin tur ska följa upp och utvärdera den operativa miljöbalkstillsynen. De tillsynsvägläddande myndigheterna behöver samtidigt ge tydligare styrsignaler om vad som ska följas upp och på vilket sätt. Vi avser att lyfta dessa frågor i nätverket för tillsynsredovisning.

4.5 Tillsyn inom miljöbalkens sakområden

4.5.1 RESULTATANALYS

FÖRDJUPNING 2016 - SKYDDADE OMRÅDEN/NATURVÅRD, ARTSKYDD OCH VATTENVERKSAMHETER

I årets uppföljning har vi i enkäterna ställt ytterligare frågor kring planering och genomförande av tillsyn till både länsstyrelser och kommuner när det gäller tillsyn av skyddade områden/naturvårdstillsyn. Vi har också ställt frågor kring planering och genomförande av tillsyn inom artskyddet och vattenverksamheter till länsstyrelserna.

⁸ Tillsynsplaner – aktiva eller fiktiva styrdokument. En utvärdering av tillsynsplanernas styrande roll. Naturvårdsverkets rapport 5959 (2009).

Dessutom har det ingått frågor om vilka kommuner och länsstyrelser som har lokala respektive regionala specifika mål för tillsynen när det gäller skyddade områden, artskydd och vattenverksamheter. Tolv länsstyrelser har mål för tillsynen när det gäller vattenverksamheter, tio länsstyrelser när det gäller artskydd samt sex länsstyrelser respektive 24 kommuner när det gäller skyddade områden.

SKYDDADE OMRÅDEN/NATURVÅRD

Huvuddelen av de kommuner som kunnat ange personresurser för naturvårdstillsyn har mindre än en årsarbetskraft för detta (diagram 41). För länsstyrelserna varierar antalet årsarbetskrafter mellan 0,3 till 4 per länsstyrelse och sammanlagt 21 årsarbetskrafter (diagram 40). I drygt hälften av de svarande kommunerna ingår skyddade områden/naturvård i behovsutredningen. Detsamma gäller för 17 länsstyrelser. Fem länsstyrelser svarar att skyddade områden inte ingår i en samlad tillsynsplan vilket då troligen innebär att de har en separat tillsynsplan för denna del av tillsynen (diagram 43). Alla de olika typerna av skyddade områden som anges i 7:e kapitlet i miljöbalken finns med i tillsynsplanerna. För länsstyrelserna är naturreservat och Natura 2000-områden vanligast (diagram 45) och för kommunerna vattenskyddsområden och strandskydd (diagram 46). I vilken grad tillsyn genomförs enligt tillsynsplanerna för 2015 varierar från inte alls till 75-100% för både kommuner och länsstyrelser (diagram 47).

Tillsynen när det gäller skyddade områden är till stor del händelsestyrd och lågt prioriterad. Särskilda satsningar, t.ex. i form av en särskild tillsynsvecka, har dock enligt ett par länsstyrelser årsredovisningar bidragit till att mer planerad, egeninitierad tillsyn kunnat genomföras inom tillsynsområdet.

ARTSKYDD

När det gäller artskyddstillsyn varierar antalet årsarbetskrafter på länsstyrelserna mellan 0 och 0,4 och sammanlagt 2,5 årsarbetskrafter (diagram 48). Artskydd ingår oftast i länsstyrelsernas behovsutredning men fem länsstyrelser svarar att artskyddet inte ingår i en samlad tillsynsplan (diagram 49 och 50). Det finns en stor variation, som täcker hela skalan från 0 till 100 %, mellan länsstyrelserna när det gäller i vilken grad artskyddstillsyn genomförs enligt tillsynsplanen för 2015 (diagram 52).

De tillgängliga resurserna för artskyddstillsyn är mycket begränsade. En länsstyrelse skriver i sin årsredovisning att den egeninitierade tillsynen är eftersatt och att endast anmälningar inom området skyddade arter kunnat handläggas. Vidare att det hade varit önskvärt om även tagna beslut inom artskydd hade kunnat följas upp.

VATTENVERKSAMHETER

Länsstyrelsernas årsarbetskrafter när det gäller tillsyn vattenverksamheter varierar mellan 1 och 10 och sammanlagt 48 årsarbetskrafter (diagram 68). Vattenverksamheter som behöver återkommande tillsyn ska finnas med i myndigheternas register, men endast 14 länsstyrelser kan uppge antalet i sina register (diagram 69). Vatten-

verksamheter ingår i behovsutredningen hos alla länsstyrelser utom en (diagram 70). Precis som för skyddade områden och artskydd är det några länsstyrelser där tillsynen inte ingår i en samlad tillsynsplan (diagram 71). När det gäller olika typer av vattenverksamheter (markavvattning, dammar/vattenkraftverk, dammsäkerhet och övriga vattenverksamheter) som ingår i tillsynsplanerna så fördelar sig dessa ganska lika. Markavvattning ingår dock i något färre tillsynsplaner 2015 (diagram 72). När det gäller graden av genomförd tillsyn svarar hälften av länsstyrelserna att 76-100% av planerad genomförs (diagram 73).

Nya dammsäkerhetsbestämmelser trädde ikraft 2014, vilket inneburit ett ökat arbete för länsstyrelsen under 2015 med att besluta om dammsäkerhetsklass för de största dammarna. Detta arbete kommer att fortgå till och med 2018. Med detta arbete följer även ett ökat krav på att bedriva tillsyn av dammarna.

KORTFATTAD BESKRIVNING AV NÅGRA ANDRA TILLSYNSOMRÅDEN

I redovisningen i år ger vi även en kortfattad beskrivning av de övergripande förutsättningarna för tillsynen av miljöfarliga verksamheter, hälsoskyddet samt efterbehandling/förorenade områden.

MILJÖFARLIGA VERKSAMHETER

Det är en stor spridning i antalet personresurser för tillsynen av miljöfarliga verksamheter. För majoriteten av kommunerna som besvarat enkäten är personresurserna 2,0 årsarbetskrafter eller mindre (diagram 54). I övrigt fördelar sig svaren från inga personresurser alls (en svarande) till fler än 10,0 (25 svarande). På länsstyrelserna är fördelningen 2015 från 0,8 till 7,2 årsarbetskrafter (diagram 53). Antalet tillståndspliktiga och anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter som är föremål för tillsyn uppgår sammanlagt till fler än 25 000 tillsynsobjekt (diagram 13). Hur många miljöfarliga verksamheter som ingår i tillsynsmyndigheternas ansvar varierar stort (diagram 55-57). Medianen för kommunerna är 10 tillståndspliktiga verksamheter respektive 63 anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, och för länsstyrelserna är medianen 64 tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. Av enkätsvaren från kommunerna framgår att för majoriteten är kostnadstäckningsgraden mellan 30 % och 60 % inom detta tillsynsområde (diagram 58).

HÄLSOSKYDD

Beträffande hälsoskyddstillsynen, som kommunerna svarar för, så är situationen likartad. Detta betyder att det föreligger en stor variation i både antalet personresurser och i fördelningen av antalet hälsoskyddsobjekt (diagram 59-60). Enkätsvaren visar att för huvuddelen av kommunerna är antalet årsarbetskrafter 2,0 eller mindre. Endast fyra kommuner uppger att årsarbetskrafterna är större än 10,0, och två kommuner uppger att de saknar personresurser för hälsoskyddstillsynen. Även inom hälsoskyddstillsynen är kostnadstäckningsgraden mellan 30 % och 60 % för merparten av kommunerna (diagram 61).

EFTERBEHANDLING/FÖRORENADE OMRÅDEN

Huvuddelen av kommunerna har mindre än 1,0 årsarbetskraft avsatta för tillsyn förorenade områden och efterbehandling. På länsstyrelserna varierar antalet personresurser från 0,1 till 2,8 årsarbetskrafter och sammanlagt 25 årsarbetskrafter (diagram 62 och 63). Även antalet objekt med ansvarig tillsynsmyndighet varierar stort (diagram 64 och 65). Detta kan bl.a. förklaras av i vilken grad tillsynen överlåts, olika tolkning av miljötillsynsförordningens bestämmelser om tillsynsansvar samt varierande exploateringsstryck i landet som påverkar antalet åtgärdade markföroreningar.

Tillsynen av förorenade områden är avgörande för att den ansvarige ska bära sitt ansvar för att åtgärda föroreningen. Tillsynen är också högst väsentlig i det bidragsdrivna efterbehandlingsarbetet eftersom det i många av de statliga efterbehandlingsobjekten finns en ansvarig som ska bära en del av kostnaden. Naturvårdsverket fördelar årligen ut medel från sakanslaget till sanering för tillsyn av förorenade områden. Att förstärka länsstyrelsernas tillsynsarbete är värdefullt för att öka takten och öka den privatfinansierade delen av efterbehandlingsarbetet. Hur stor del av länsstyrelsernas tillsyn som är finansierad av sakanslaget framgår av diagram 66.

I enkäten till länsstyrelserna frågade vi efter hur stor del av tillsynen under 2015 som finansierades av förvaltningsanslaget (diagram 67). Det finns i några fall skillnader när det gäller länsstyrelsernas uppskattningar inför 2015 och redovisningen av utfallet i enkätsvaret. Dessa kan delvis förklaras av att några länsstyrelser redovisat tid för arbete med miljöskyddstillsyn under samma post som arbetet med förorenade områden.

4.5.2 SLUTSATS

Underlaget när det gäller de olika sakområdena kommer vi att överlämna till berörda tillsynsvägledande myndigheter, vilket innebär att vi i denna redovisning inte gör någon mer ingående analys om sakområdena. De följande analyser som myndigheterna eventuellt gör baserat på detta och annat underlag m.m. kan komma att redovisas i nästa års tillsynsredovisning.

I det fortsatta arbetet och inför nästa års redovisning avser vi att ta reda på mer om innehållet i de lokala och regionala tillsynsspecifika målen samt i vilken mån de har påverkat genomförandet av tillsynen inom dessa områden.

5.0 Resultat

5.1 Svarsfrekvens

Samtliga 21 länsstyrelser svarade på enkäten. Från kommunerna fick vi 217 svar. Eftersom 22 st. samverkande kommuner lämnade gemensamma svar omfattades totalt 254 kommuner av svaren, vilket är en svarsfrekvens på 88 %. Det var 36 kommuner (12 %) som inte svarade. Några av dessa kan ha påbörjat enkäten men valt att inte avsluta enkäten. Dessa kommuner är fördelade över hela landet och sett till befolkningmängden⁹ motsvarar de 10 % av Sveriges befolkning 2015.

Resultaten påverkas av tillsynsmyndigheternas möjlighet att avsätta tid för att ta fram efterfrågade uppgifter. Förutsättningar varierar beroende på bl.a. hur ansvaret för tillsynen är fördelat inom organisationen, vilket ärende- och diarieföringssystem myndigheten har, de administrativa resurserna och olika arbetsrutiner. Dessutom påpekar flera kommuner att mängden enkäter, särskilt i början av året, är stor.

Till enkäterna skickade vi även med relativt detaljerade anvisningar. I vilken mån mottagarna av enkäterna tagit del av dessa anvisningar kan också påverka de svar som de lämnat.

Eftersom vi bedömt att tillsynsmyndigheternas möjlighet att ge exakta svar på vissa av frågorna varierat har det i enkäten varit möjligt att ange om svaren är exakta eller helt eller delvis uppskattade.

5.2 Övergripande resultat

5.2.1 INLEDNING

I de diagram som visas i resultatdelen skriver vi genomgående ”kommuner” även om det i vissa fall handlar om mellan två och fem samverkande kommuner som lämnat gemensamma svar. För några av frågorna som gäller sifferuppgifter har vi bitt de svarande att uppge om svaren är exakta eller uppskattade, se bilaga. I sammanställningarna har vi inte gjort någon skillnad på exakta och uppskattade värden.

5.2.2 SAMVERKAN INOM MILJÖBALKSTILLSYNNEN

Följande tre diagram visar en aktuell beskrivning av i vilken grad kommunerna samverkar samt hur länsstyrelserna genomfört samverkan med Miljösamverkan Sverige och antalet länsstyrelser som deltagit i regional miljösamverkan.

⁹ Uppgifter från Statistiska centralbyrån.

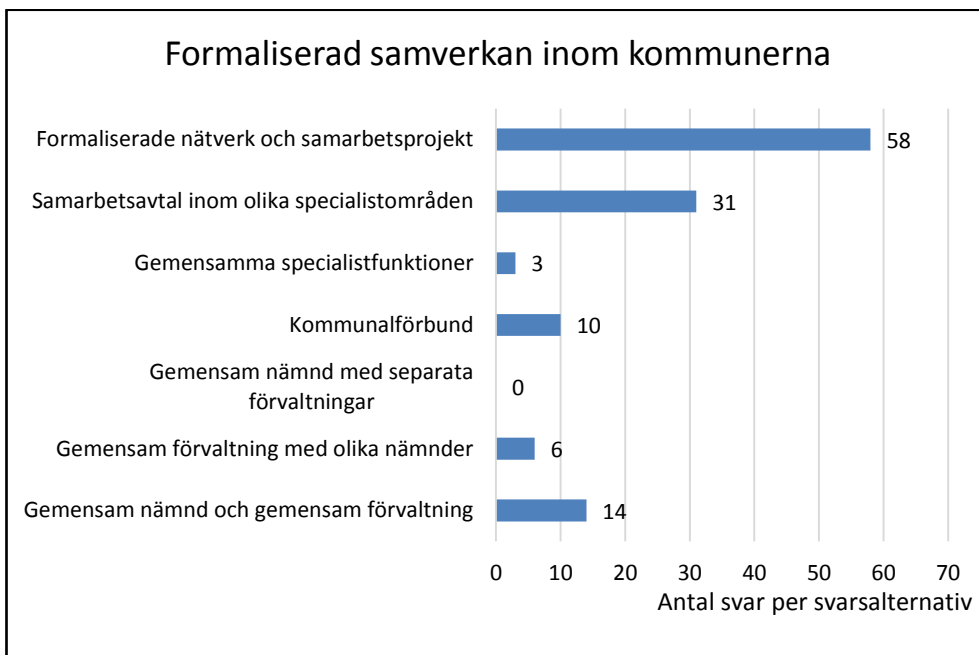


Diagram 2 Formaliserad samverkan enligt Sveriges kommuners och landstings indelning i rapporten *Vägar till samarbete* som anger sju principiellt olika sätt för kommunerna att samverka. Mer än ett svarsalternativ kunde anges i svaret. 93 kommuner har svarat att de har formell samverkan och 124 kommuner att de inte har det.

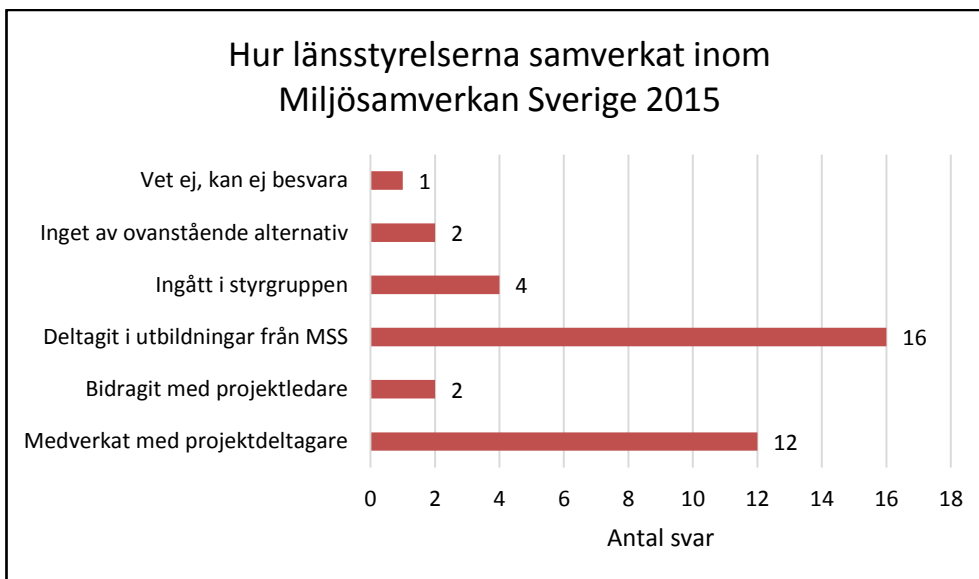


Diagram 3 Hur länsstyrelserna genomför samverkan med Miljösamverkan Sverige. Det var möjligt att ange flera av alternativen. Frågan ställdes med anledning av länsstyrelsernas regleringsbrev för 2015.

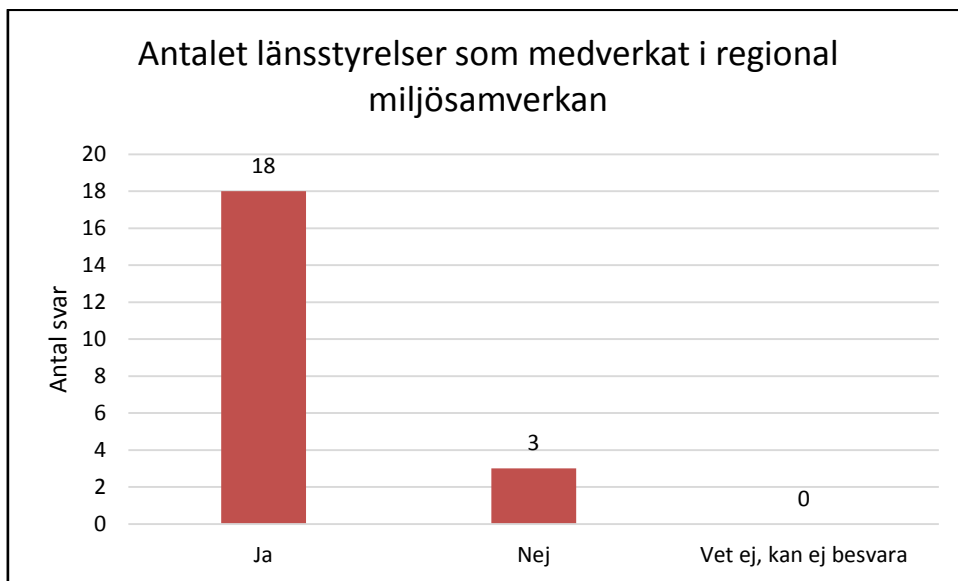


Diagram 4 Antalet länsstyrelser som medverkat i regional miljösamverkan under 2015. Frågan ställdes med anledning av länsstyrelsernas regleringsbrev för 2015.

5.2.3 PERSONRESURSER

Följande fyra diagram visar totala antalet personresurser för miljöbalkstillsyn för kommunerna respektive länsstyrelserna. Uppgifterna som gäller kommunerna har inhämtats via enkät och uppgifterna som gäller länsstyrelserna har hämtats från Länsstyrelsen i Örebro.

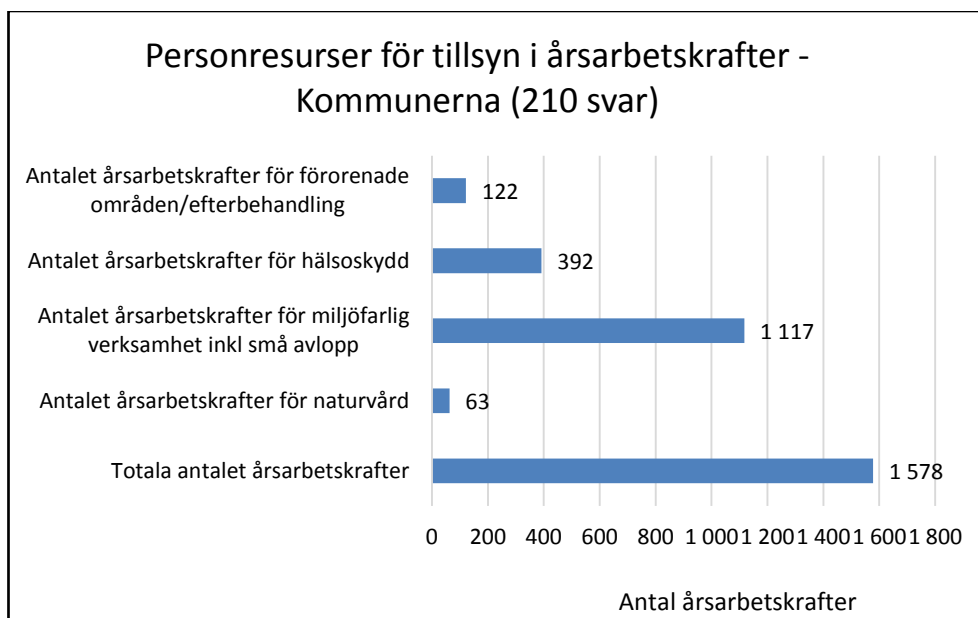


Diagram 5 Med totalt antal årsarbetskrafter menas det faktiska och inte planerade antalet. Hit räknas all arbetskraft som arbetat operativt eller administrativt med miljöbalkstillsyn under 2015. Det totala antalet årsarbetskrafter varierade mellan 0,5 och 62,8 per kommun. Medianen var 5,3 årsarbetskrafter. Vi frågade också efter en fördelning av årsarbetskrafterna mellan fyra olika tillsynsområden.

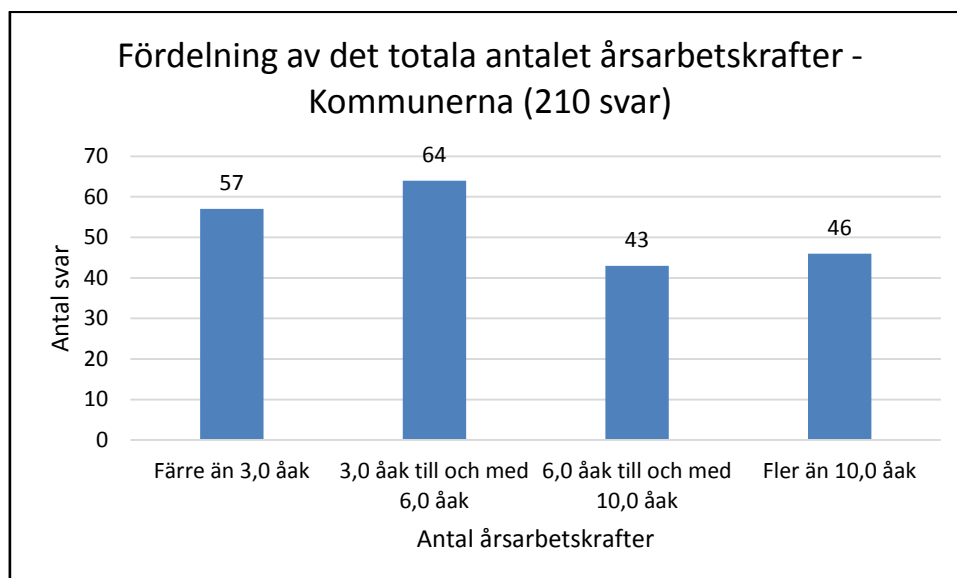


Diagram 6 Hur det totala antalet årsarbetskrafter fördelar sig mellan de svarande kommunerna.

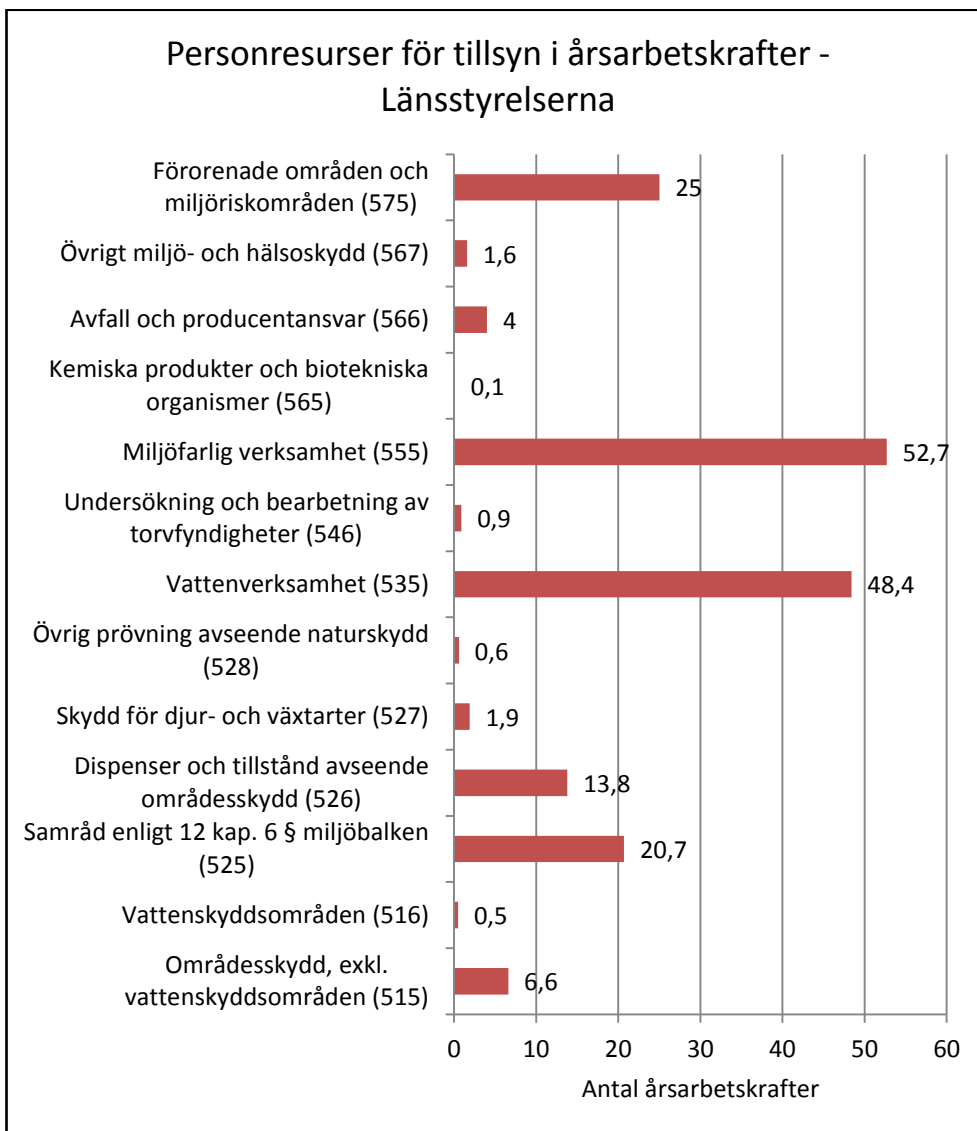


Diagram 7 Totalt genomförd tid för tillsyn inom olika områden enligt länsstyrelsernas tidsredovisning. Tiden har räknats om till årsarbetskrafter. En årsarbetskraft motsvarar 1710 timmar. Uppgifterna har hämtats från Länsstyrelsen i Örebro.

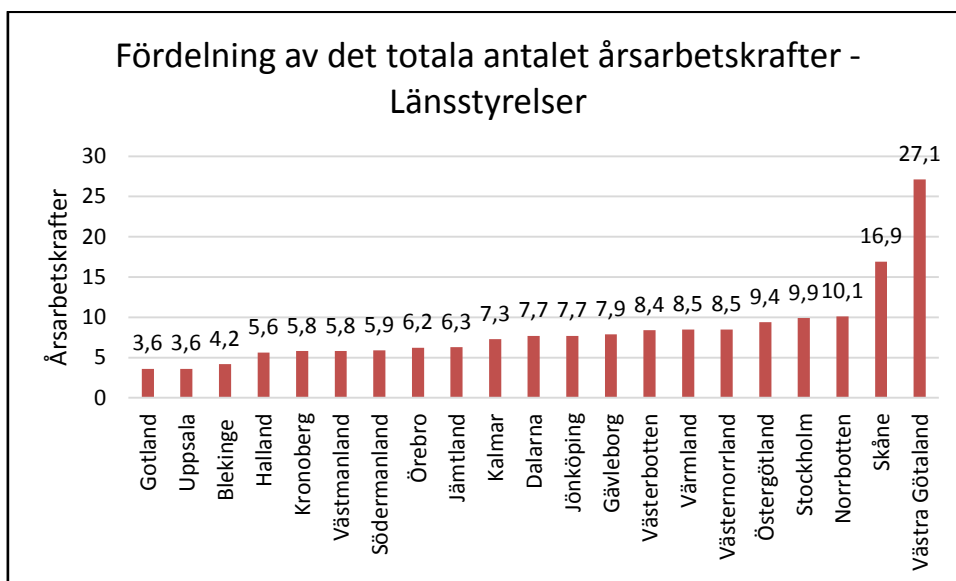


Diagram 8 Totalt genomförd tid för tillsyn inom olika områden enligt länsstyrelsernas tidsredovisning, uppdelat per länsstyrelse. Tiden har räknats om till årsarbetskrafter. En årsarbetskraft motsvarar 1710 timmar. Uppgifterna har hämtats från Länsstyrelsen i Örebro.

5.2.4 KOSTNADSTÄCKNINGSGRAD

Följande diagram visar den totala kostnadstäckningsgraden för kommunernas miljöbalktillsyn. Vi ställde inga frågor till länsstyrelserna om kostnader och intäkter eftersom dessa uppgifter från och med år 2017 ska rapporteras till Naturvårdsverket som en följd av 10 kapitlet i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn.

Kommunernas timtaxa för miljöbalktillsyn varierar mellan 600 kr och 1302 kr, medianen är 850 kr.

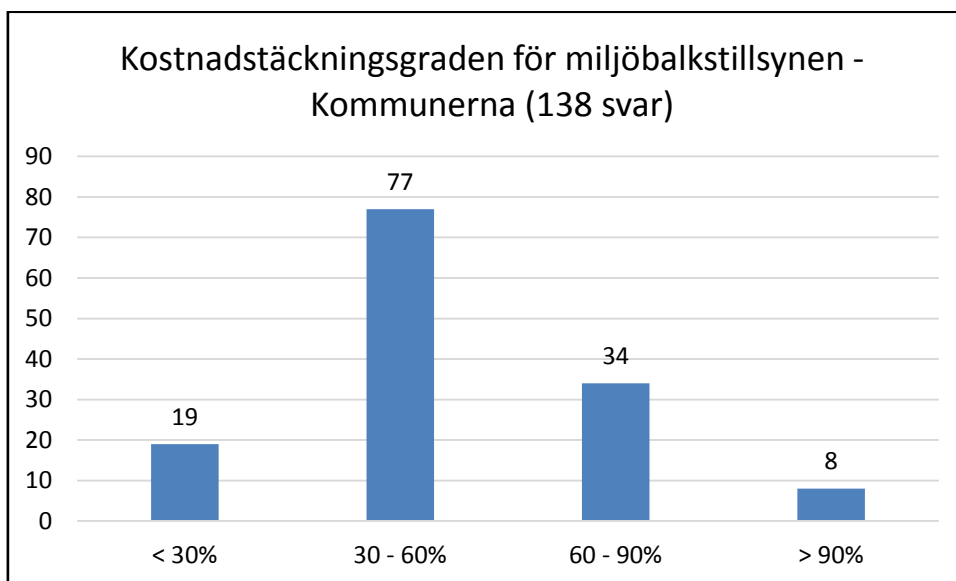


Diagram 9 Frågan gällde den totala summan som fakturerats för operativ tillsyn under 2015. Kommunbidrag/anslag ingår inte. Av de 217 som svarat på enkäten har 138 kunnat redovisa både intäkter och kostnader för miljöbalktillsynen.

5.2.5 ÖVERLÅTEN TILLSYN

Det är möjligt att överlåta ansvaret för tillsyn från länsstyrelse till kommun inom fyra olika områden. Tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter är vanligast. I enkäten har vi frågat efter det totala antalet tillsynsobjekt som överlåtits. Följande fyra diagram visar inom vilka områden som länsstyrelsen överlåtit tillsyn till kommunerna, antalet tillsynsobjekt som kommunerna övertagit samt det totala antalet tillsynsobjekt inom några tillsynsområden.

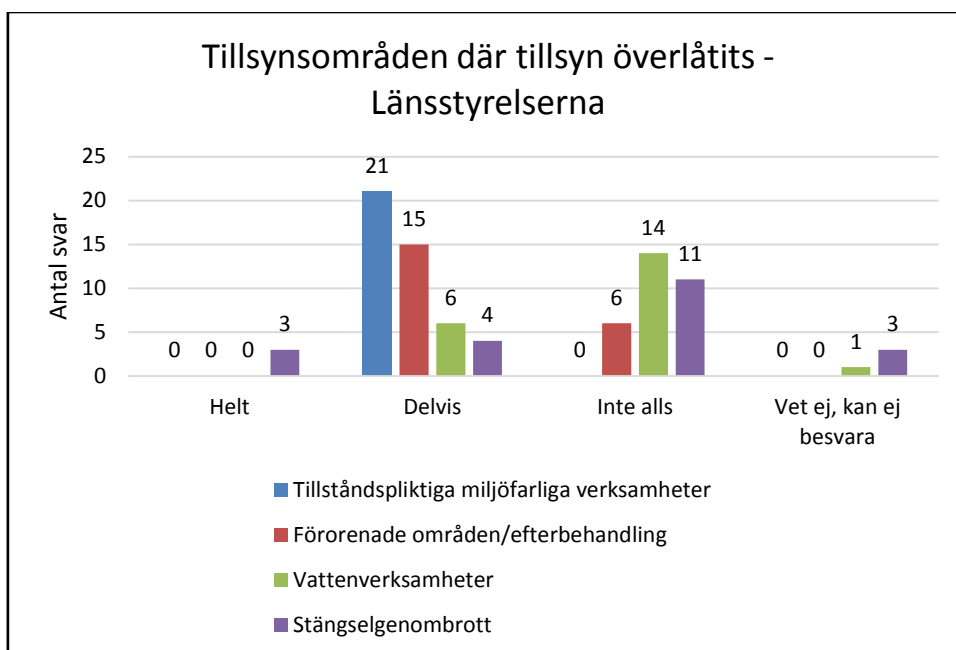


Diagram 10 Tillsynsområden där länsstyrelserna helt eller delvis överlåtit tillsynen till kommunerna.

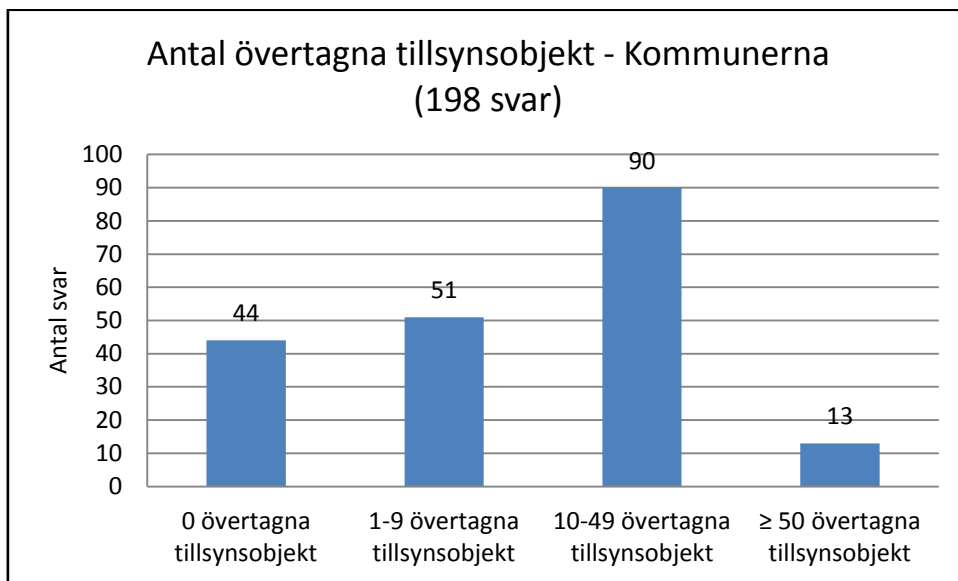


Diagram 11 Det totala antalet tillsynsobjekt som kommunerna uppger att de övertagit från länsstyrelserna.

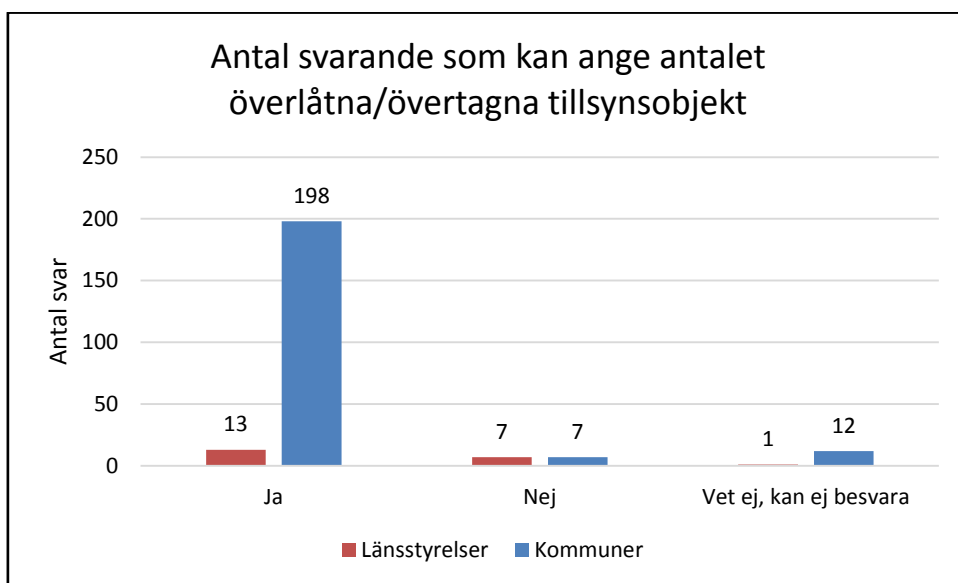


Diagram 12 Kännedom om antalet överlåtna/övertagna tillsynsobjekt.

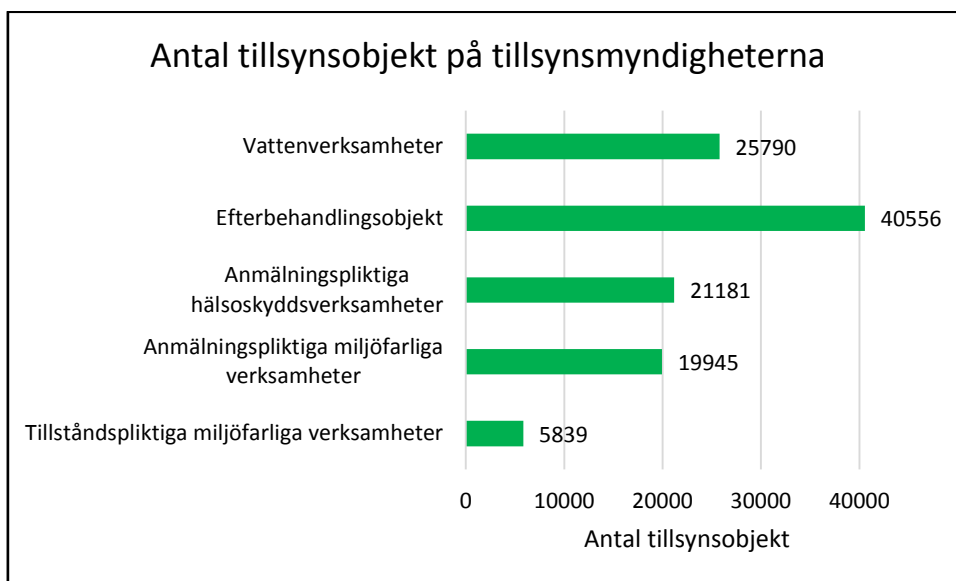


Diagram 13 Summering av antalet kända tillsynsobjekt på tillsynsmyndigheterna. Uppgifter om antalet har inhämtats via enkät, Svenska Miljörapporteringsportalen och EBH-stödet. Dock har inte uppgifter om bl.a. skyddade områden och miljöfarliga verksamheter som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga inhämtats.

5.2.6 ÄRENDEHANTERING

Följande fem diagram visar fördelningen mellan antalet inkomna och avslutade ärenden. För kommunerna visas också andelen klagomålsärenden samt antalet beslut. För länsstyrelserna visas även antalet upprättade ärenden samt andelen tillsynsärenden. Länsstyrelserna redovisar sina ärenden på samma sätt i sina årsredovisningar (tabell F). Kommunerna har olika ärendesystem, rutiner och arbetsformer vilket har gjort det svårt för en del kommuner att svara på frågorna.

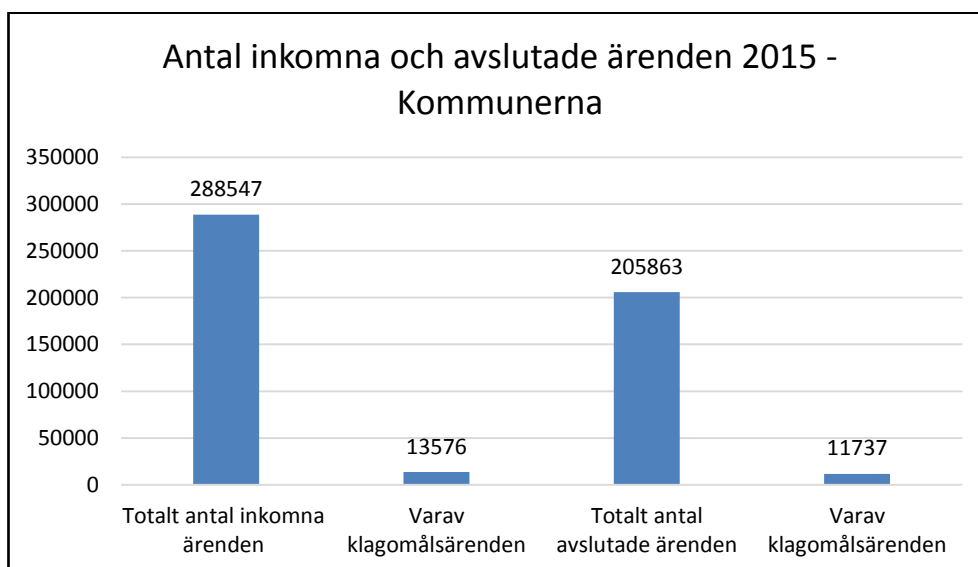


Diagram 14 Summering av redovisade uppgifter om antal inkomna och avslutade ärenden. Det var något färre svar när det gäller antalet avslutade ärenden. Antalet inkomna ärenden varierar mellan 15 och 7851, median är 720 ärenden. Antalet avslutade ärenden varierar mellan 3 och 9019, median är 749 ärenden. Antalet inkomna klagomål varierar mellan 0 och 1112, median är 45 klagomål. Antalet avslutade klagomål varierar mellan 0 och 1427, median är 37 klagomål.

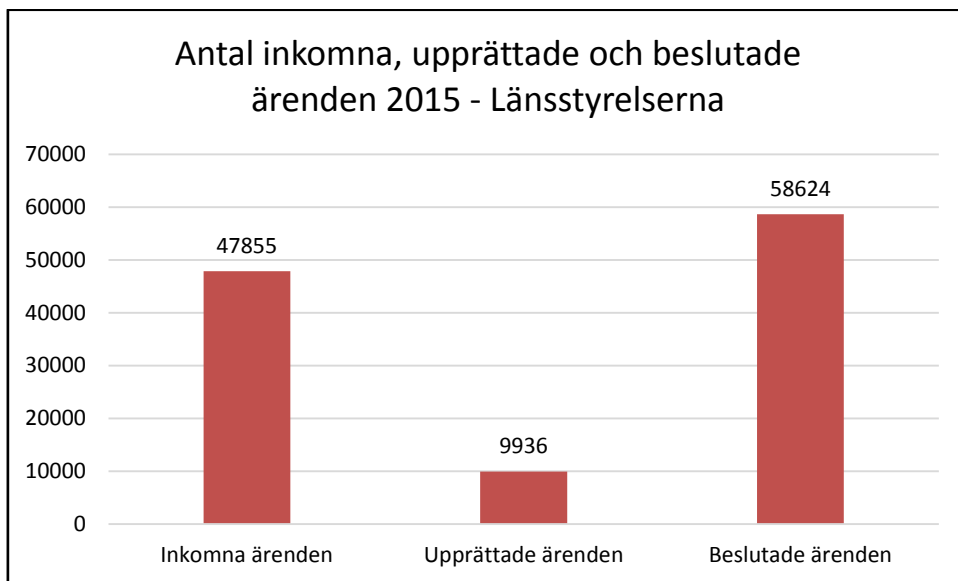


Diagram 15 Summering av redovisade uppgifter om antal inkomna, upprättade och avslutade ärenden, tabell F i länsstyrelsernas årsredovisningar för 2015.

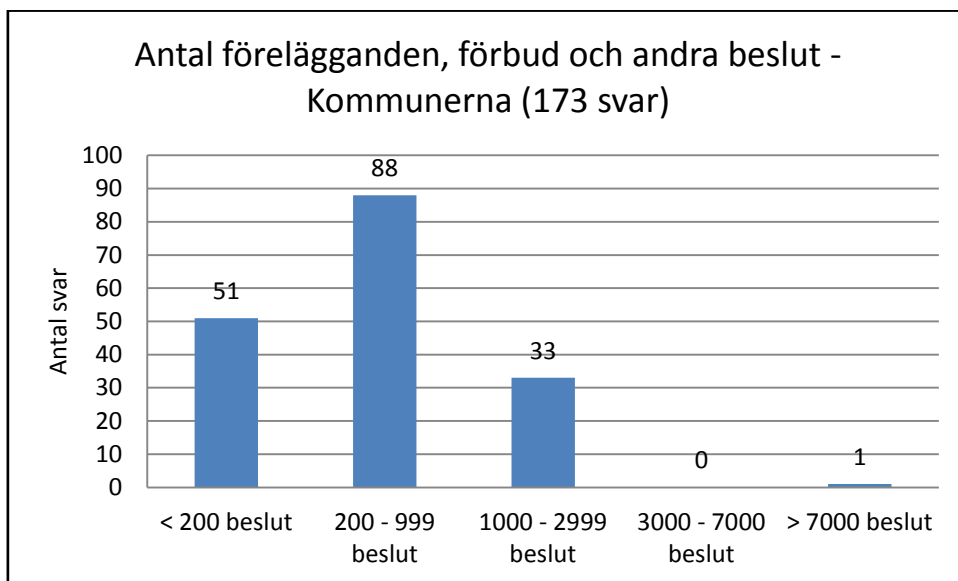


Diagram 16 Antal förelägganden, förbud m.m. varierar mellan 0 och 7098 st. per kommun/kommunförbund. Medianen är 350 stycken.

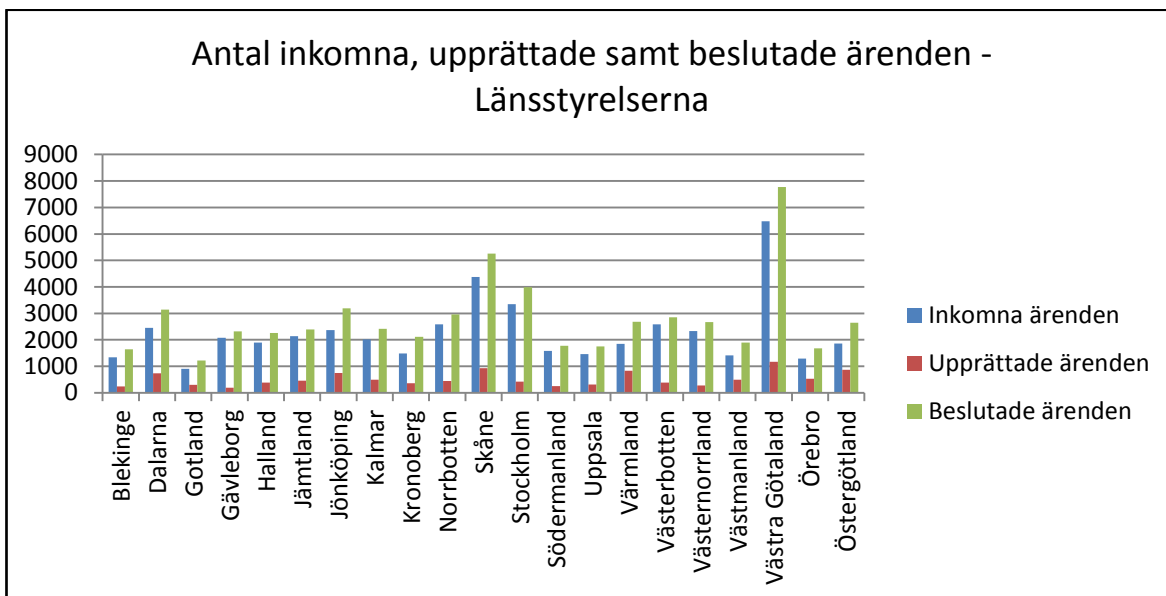


Diagram 17 Sammanställning av tabell F i länsstyrelsernas årsredovisningar för 2015. Samtliga ärenden som gäller prövning och tillsyn inom miljöbalkens område ingår.

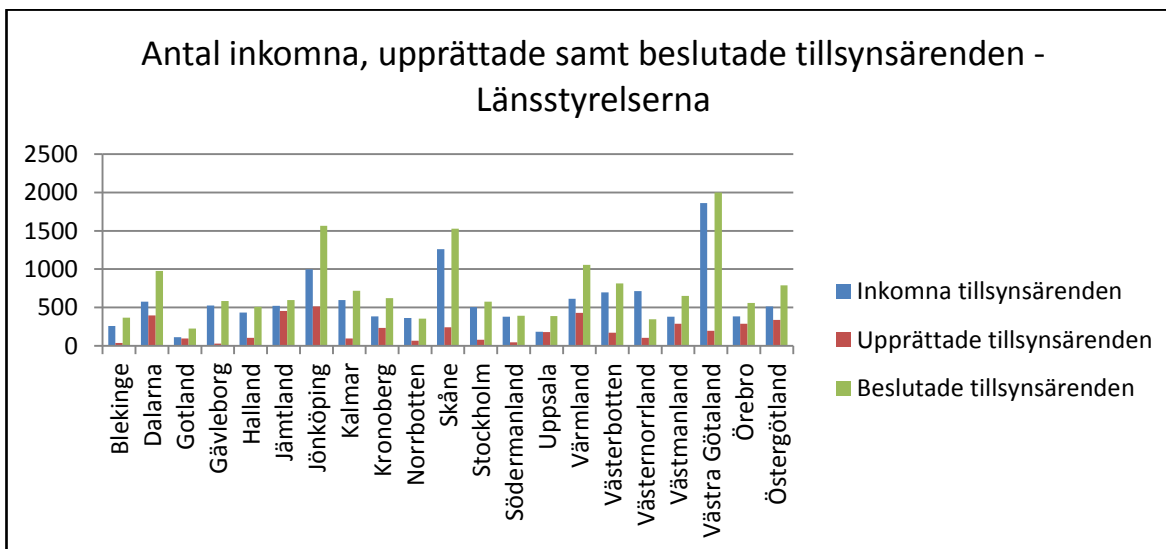


Diagram 18 Antal tillsynsärenden enligt tabell F i länsstyrelsernas årsredovisningar, en delmängd av det totala antalet enligt diagrammet ovan. De tillsynsärenden som ingår gäller tillsyn vattenskyddsområden, vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet samt förorenade områden och miljöriskområden.

5.2.7 MILJÖBROTT OCH MILJÖSANKTIONSAVGIFT

Följande fyra diagram visar antalet miljöbrott samt miljöstraffavgifter per kommun respektive länsstyrelse. De kommuner som svarat (194 st.) har totalt gjort 905 anmälningar miljöbrott. Länsstyrelserna har totalt gjort 306 anmälningar. Enligt åklagarmyndighetens årsredovisning kom det under 2015 in 3837 misstankar om miljöbrott (även arbetsmiljöbrott ingår i denna kategori). Andelen brott som

leder till något slags påföljd är ca 15 %¹⁰. Miljöbrottssamverkan finns enligt enkät-svaren i 18 län.

Uppgifter om antalet miljöstraffavgifter (MSA) har hämtats från Kammarkollegiet. Under 2015 togs totalt 2747 beslut om att påföra miljöstraffavgift. Besluten togs av 209 kommuner, 17 länsstyrelser och 3 centrala myndigheter (Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket och Naturvårdsverket). Kommunerna stod för drygt 70 % av antalet beslut.

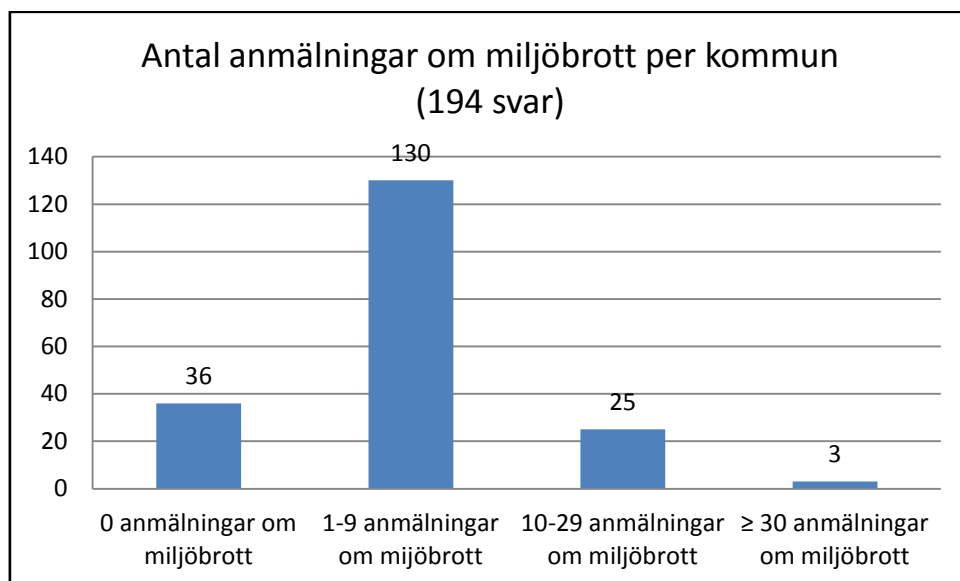


Diagram 19 Antalet anmälningar varierar mellan 0 och 54 per kommun/kommunförbund. Medianen är 2 anmälningar.

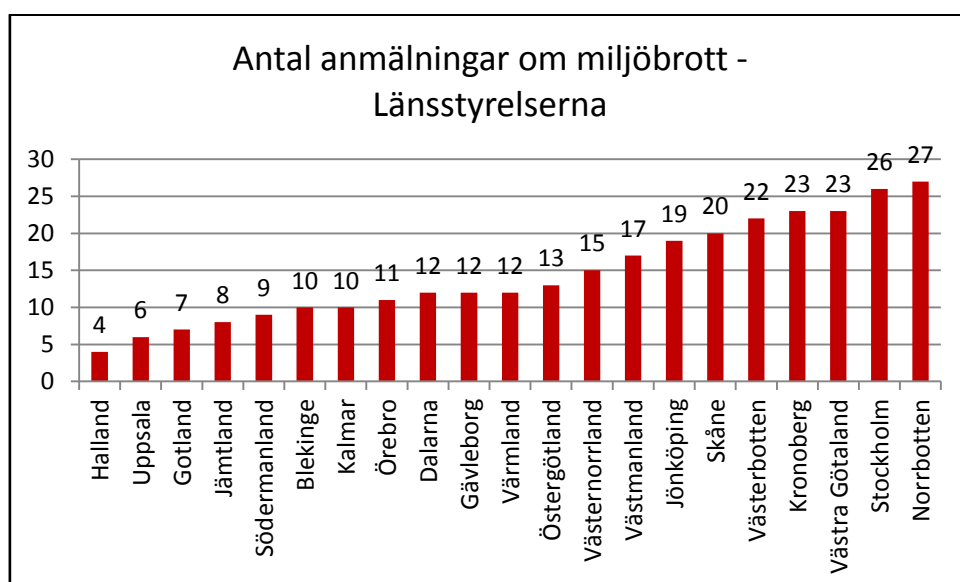


Diagram 20 Länsstyrelserna gjorde totalt 306 anmälningar om miljöbrott under 2016.

¹⁰ TillsynsNytt nr 3, 4 april 2016 (Naturvårdsverket).

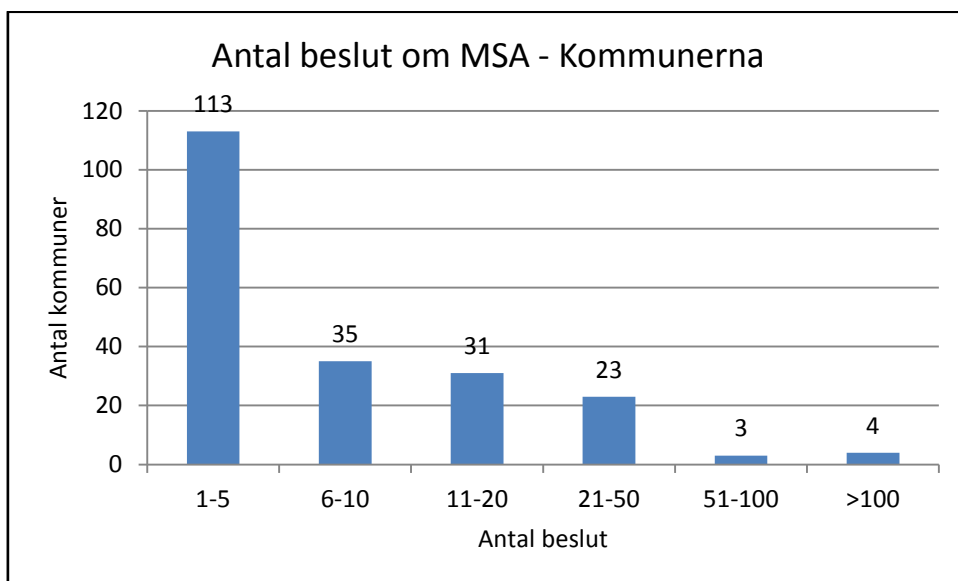


Diagram 21 I knappt 80 kommuner togs inga beslut alls och i de 209 kommunerna varierade antalet beslut mellan 1 och 155. Medianen var 5 beslut per kommun. De fem kommuner med flest antal beslut var Göteborg, Malmö, Stockholm, Södertälje och Norrköping.

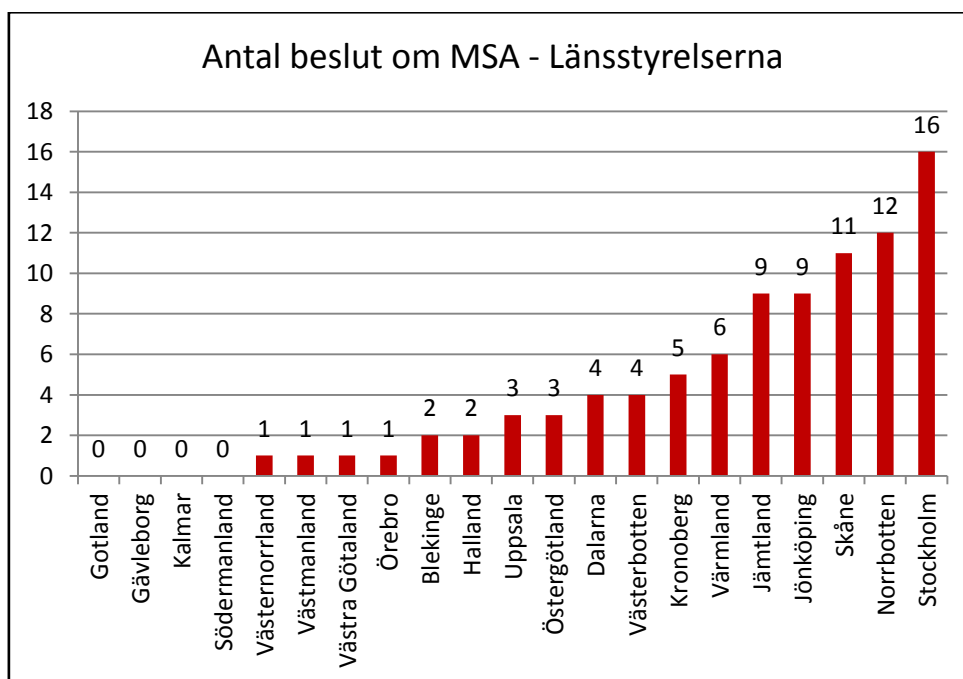


Diagram 22 Fyra länsstyrelser togs inga beslut alls och för de övriga varierade antalet beslut mellan 1 och 16. Medianen var 4 beslut per länsstyrelse.

5.2.8 GENOMFÖRANDE AV MILJÖBALKSTILLSYN 2015

Följande fyra diagram visar tillsynsmyndigheternas bedömning av avsatta resurser i förhållande till behovsutredningen, tillsynsområden som helt eller delvis bortprioriterats, samt i vilken grad tillsyn genomförts enligt tillsynsplanen. Uppgifterna är inte jämförbara eftersom länsstyrelsernas ansvar omfattar fler tillsynsområden.

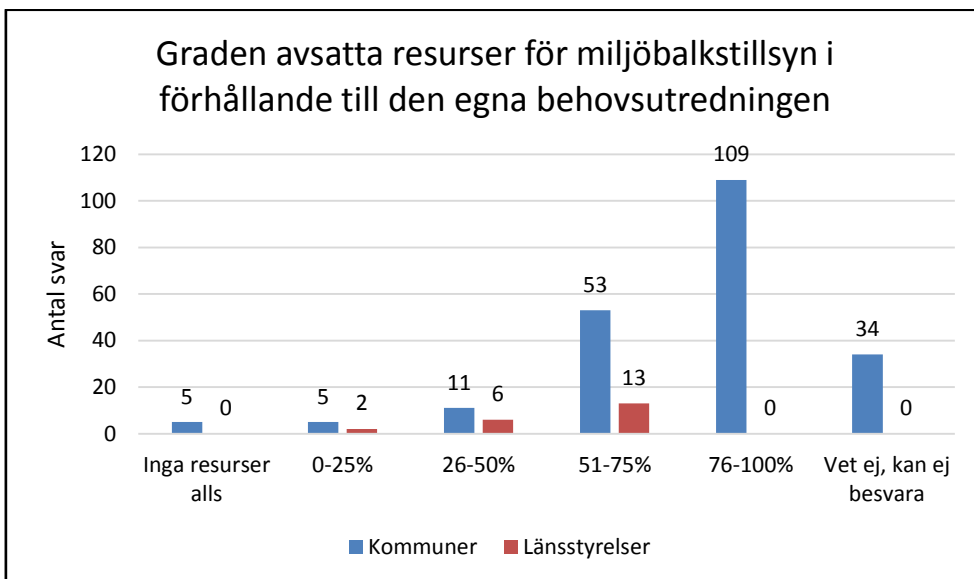


Diagram 23 Tillsynsmyndigheternas bedömning av i vilken grad resurser för miljöbalkstillsyn har kunnat avsättas i förhållande till hur behoven har beskrivits i behovsutredningen.

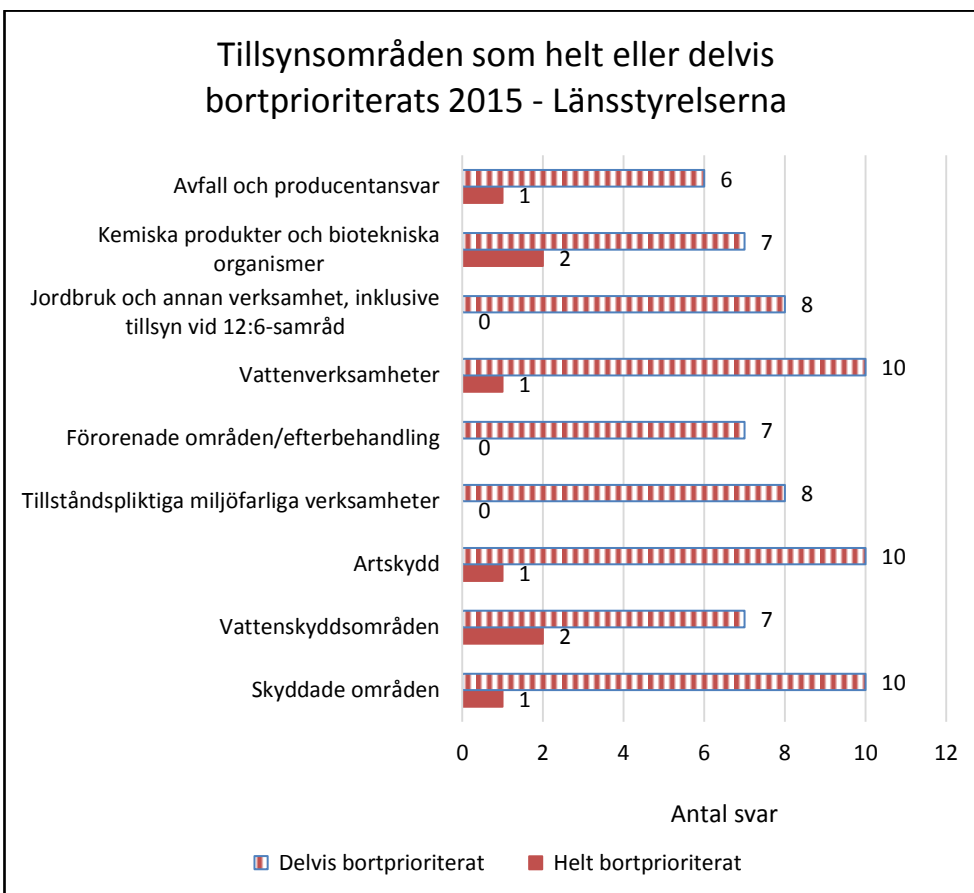


Diagram 24 Tillsynsområden som enligt länsstyrelserna borde ha ingått i tillsynsplanen för 2015 men som helt eller delvis bortprioriterats.

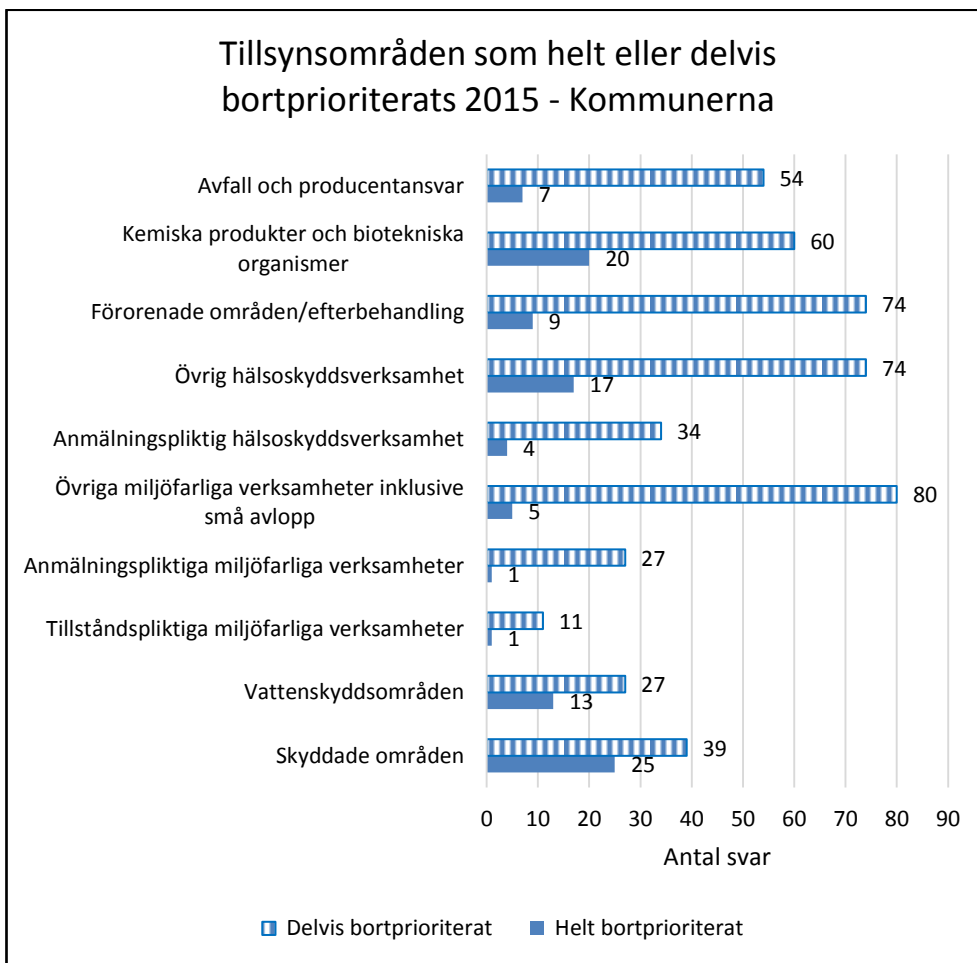


Diagram 25 Tillsynsområden som enligt kommunerna borde ha ingått i tillsynsplanen för 2015 men som helt eller delvis bortprioriterats.

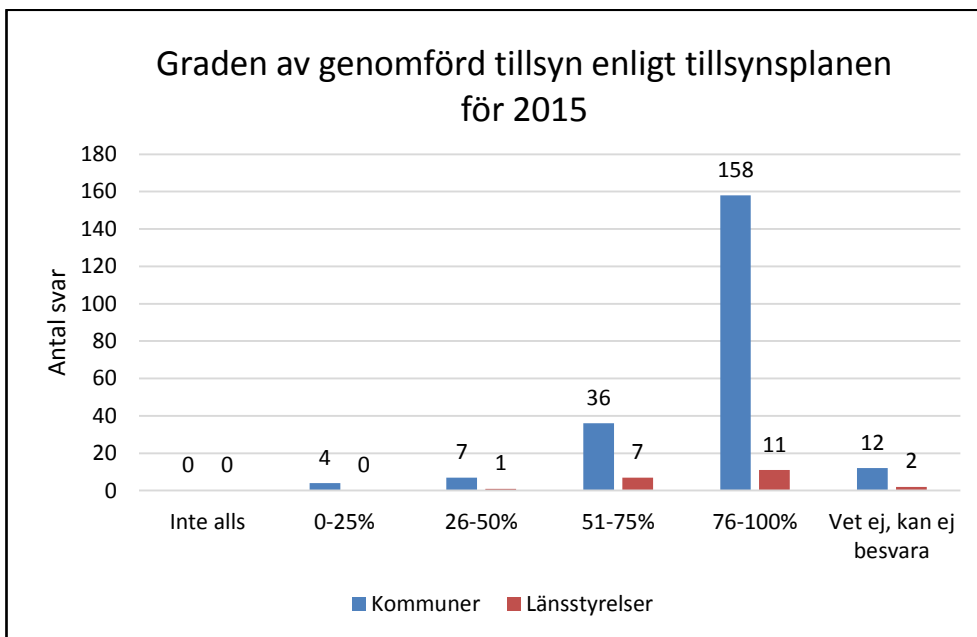


Diagram 26 Myndigheternas bedömning av i vilken grad tillsyn inom miljöbalkens tillsynsområden genomförts i förhållande till hur tillsynen planerats, exempelvis planerade antalet inspektioner eller avsatt tid för tillsynsobjekten.

5.2.9 REDOVISNING AV TILLSYN ENLIGT LÄNSSTYRELSESNAS REGLERINGSBREV

Följande sex diagram redovisar svar på några av de rapporteringskrav som finns i länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2015. Ytterligare uppgifter finns under samverkan samt under respektive sakområde. Frågorna gäller åtgärder för att öka tillsynen, egeninitierad och händelsestyrd tillsyn, uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn samt tillsynsvägledning. När det gäller åtgärder för öka tillsynen samt metoder att följa upp och utvärdera miljöbalkstillsynen i kommunerna fanns det även möjlighet för länsstyrelserna att kortfattat beskriva andra åtgärder/metoder än de som inrymdes i alternativen nedan.

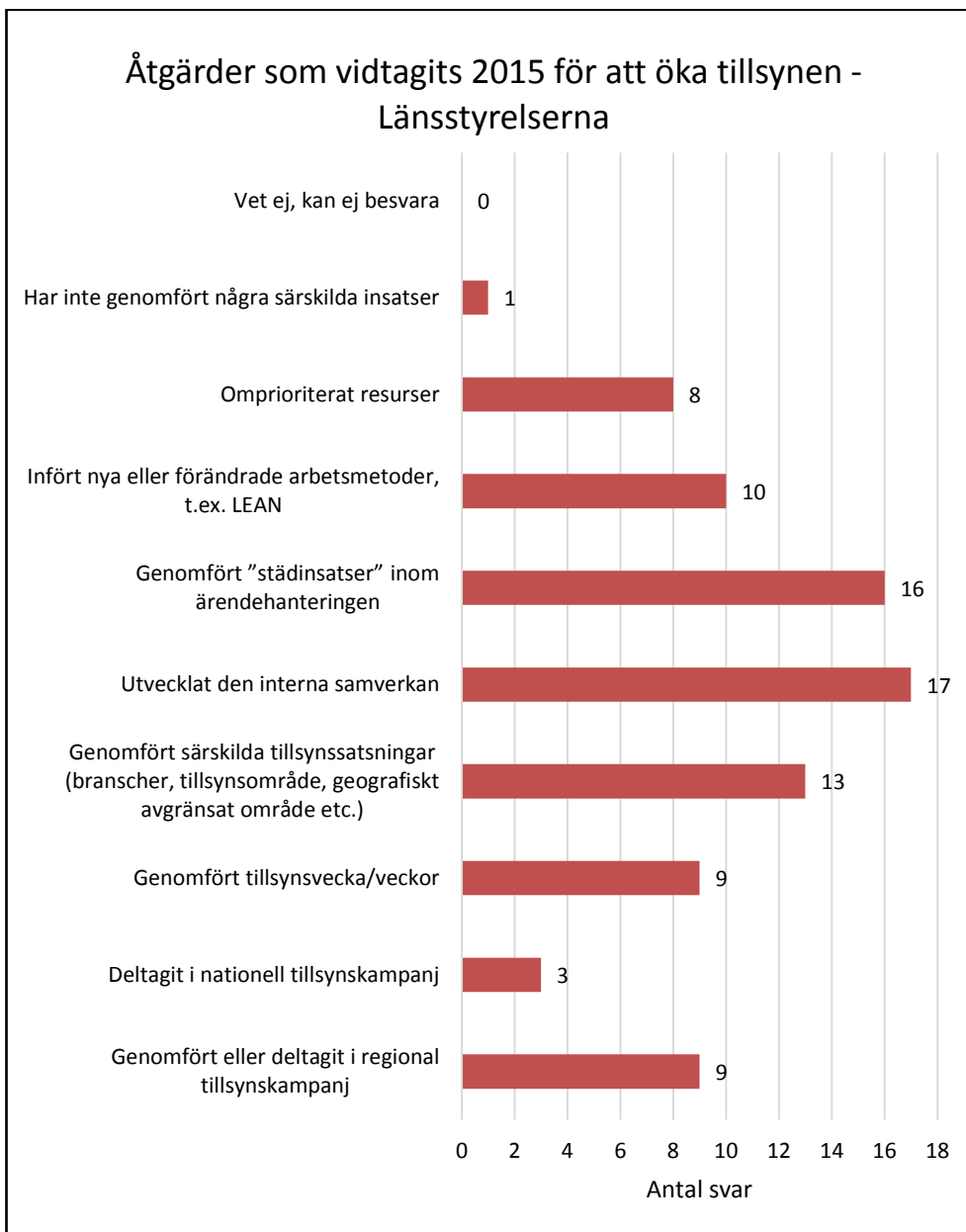


Diagram 27 Eventuella åtgärder som länsstyrelserna genomfört för att öka tillsynen. Det var möjligt att ange flera alternativ.

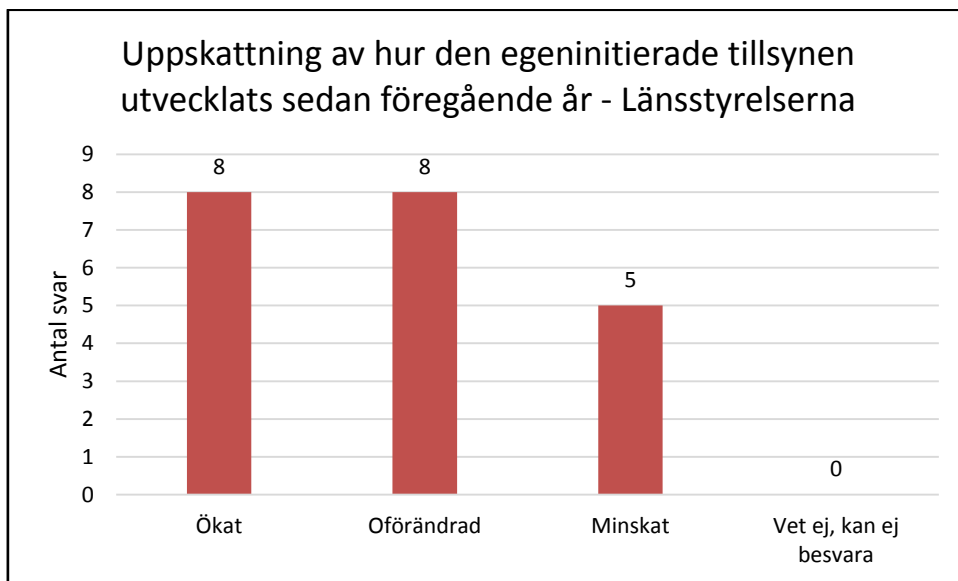


Diagram 28 Egeninitierad (planerad) tillsyn gäller ärenden som initieras av myndigheten själv. Det behöver inte finnas något klagomål eller problem.

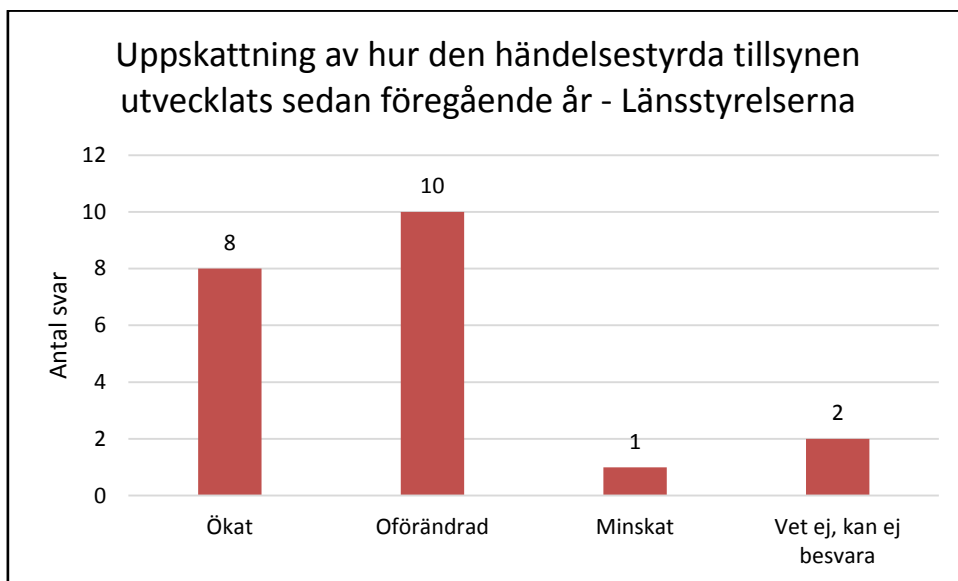


Diagram 29 Händelsestörd tillsyn gäller ärenden som initieras av klagomål utifrån eller av verksamhetsutövaren själv.

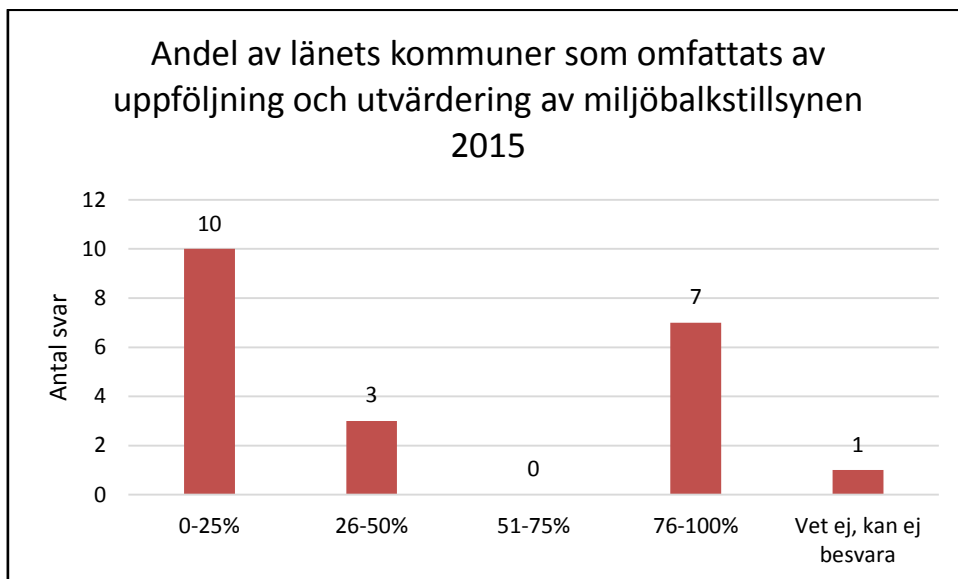


Diagram 30 Uppskattning av andelen kommunerna i länet där länsstyrelserna följt upp och utvärderat miljöbalkstillsynen under 2015.

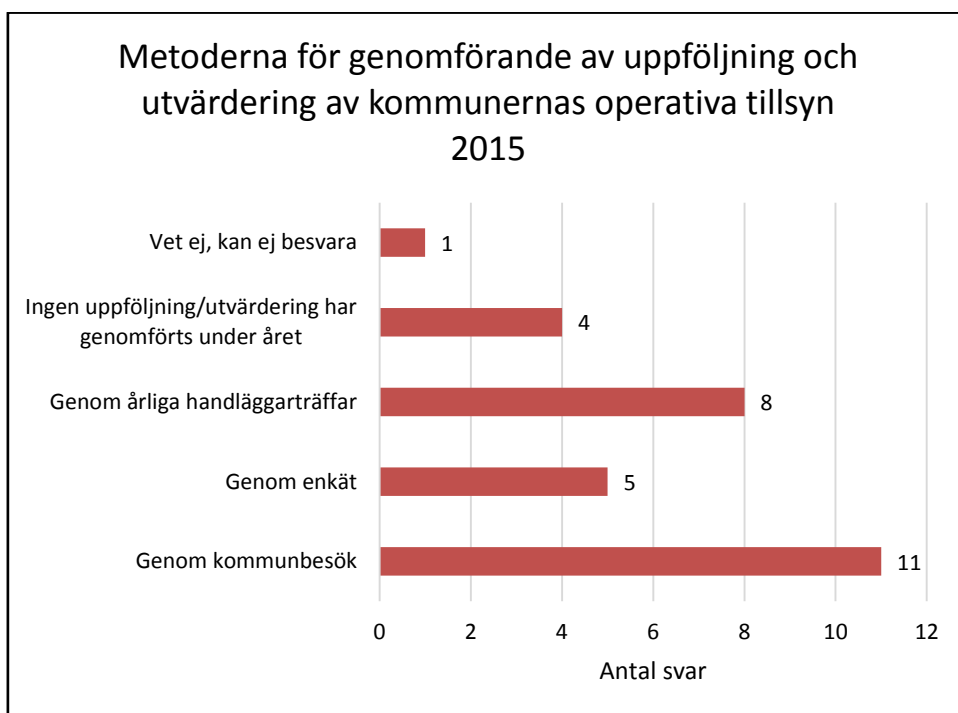


Diagram 31 Metoder som länsstyrelserna använder för att följa upp och utvärdera miljöbalkstillsynen i kommunerna. Det var möjligt att ange flera alternativ.

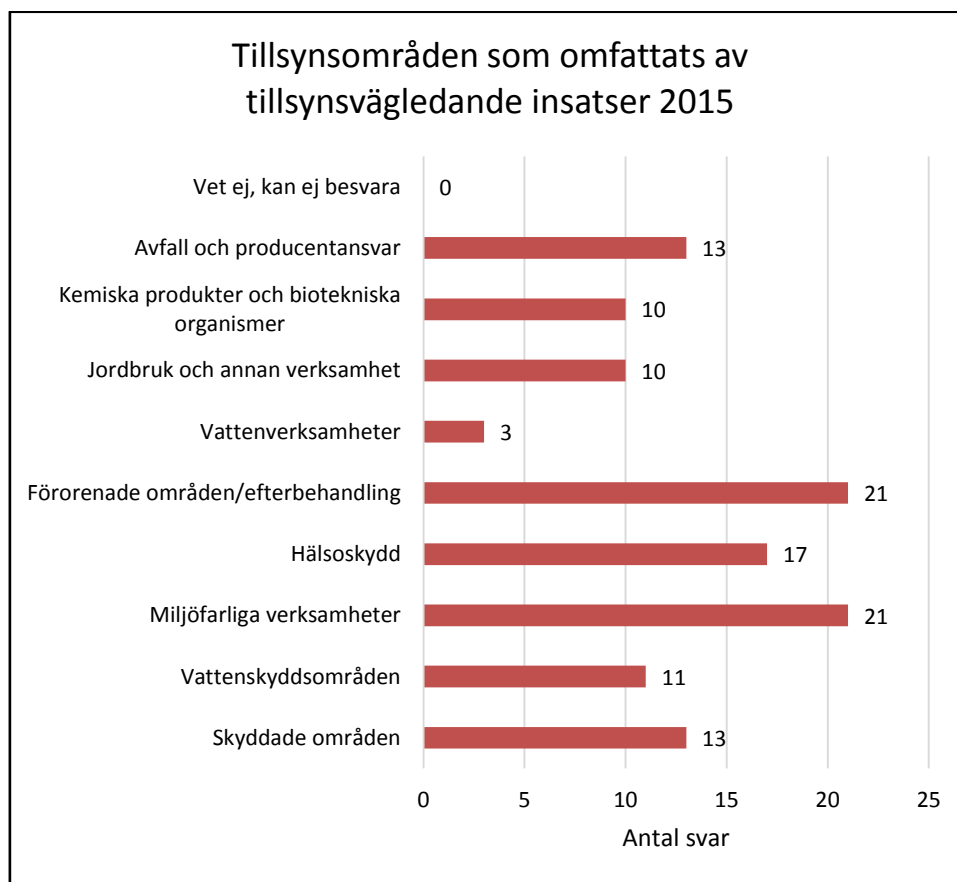


Diagram 32 Tillsynsområden där länsstyrelserna genomfört tillsynsvägledande insatser under 2015.

5.2.10 EFTERLEVNAD AV MILJÖTILLSYNSFÖRORDNINGEN

Frågorna om efterlevnad av miljötillsynsförordningen (MTF) har utgått från bestämmelserna i förordningens första kapitel (allmänt om miljötillsynen) och tredje kapitel (tillsynsvägledning). Följande sex diagram visar myndigheternas bedömning av hur de efterlever förordningens krav när det gäller behovsutredning, register, tillsynsplan, tillsynsvägledningsplan samt uppföljning och utvärdering av den egna tillsynsverksamheten.

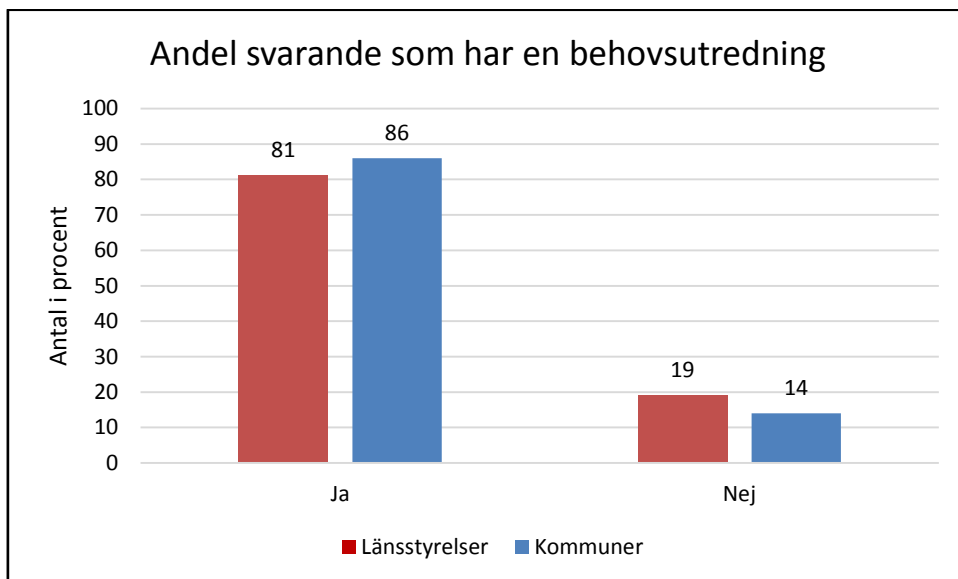


Diagram 33 De som svarat *ja* har bedömt att deras behovsutredning är upprättad och beslutad i enlighet med 1 kap. 6 och 11 §§ MTF.

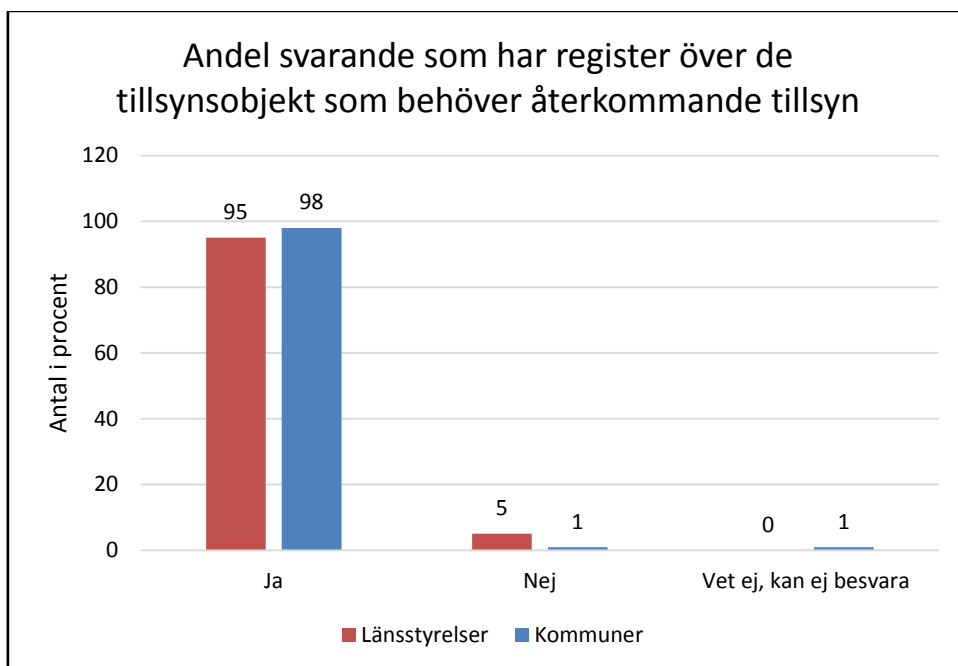


Diagram 34 Kravet på register finns i 1 kap. 7 § MTF.

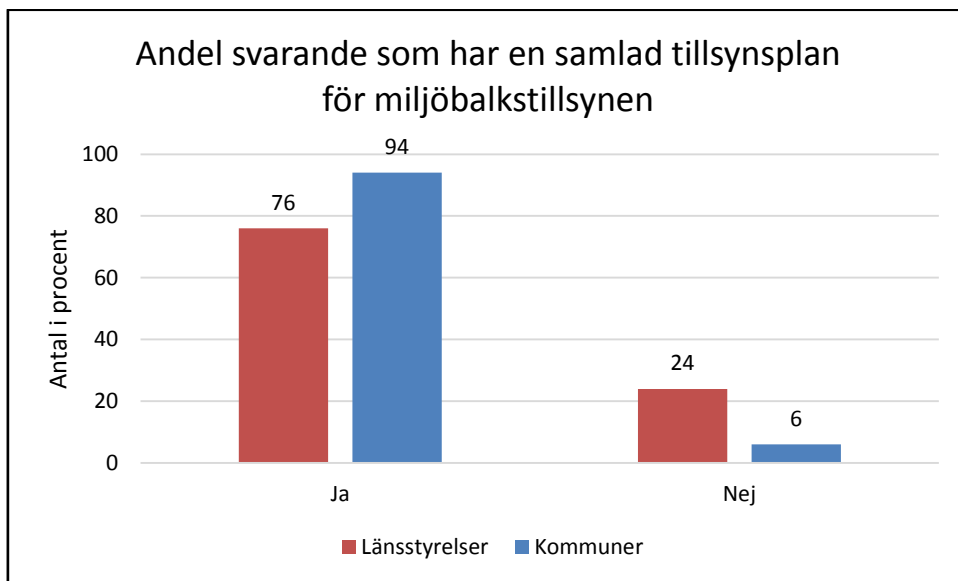


Diagram 35 De som svarat *ja* har bedömt att deras tillsynsplan är upprättad i enlighet med 1 kap. 8, 10 (endast länsstyrelserna) och 11 §§ MTF.

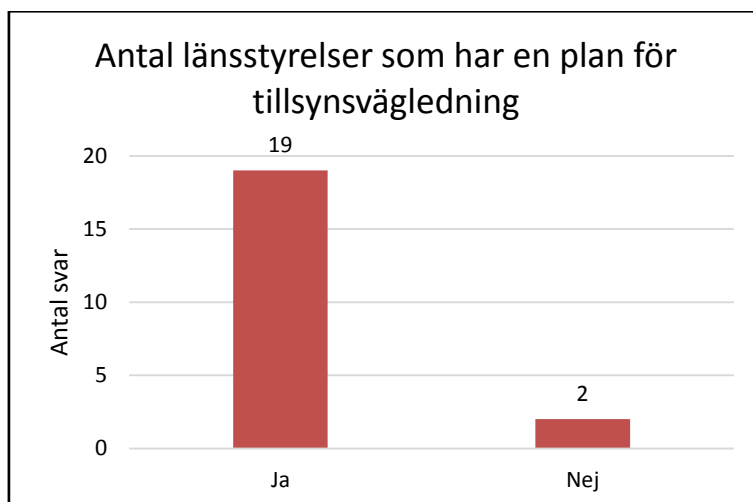


Diagram 36 De länsstyrelser som svarat *ja* har angett att de har en tillsynsvägledningsplan i enlighet med 3 kap. 17 § MTF.

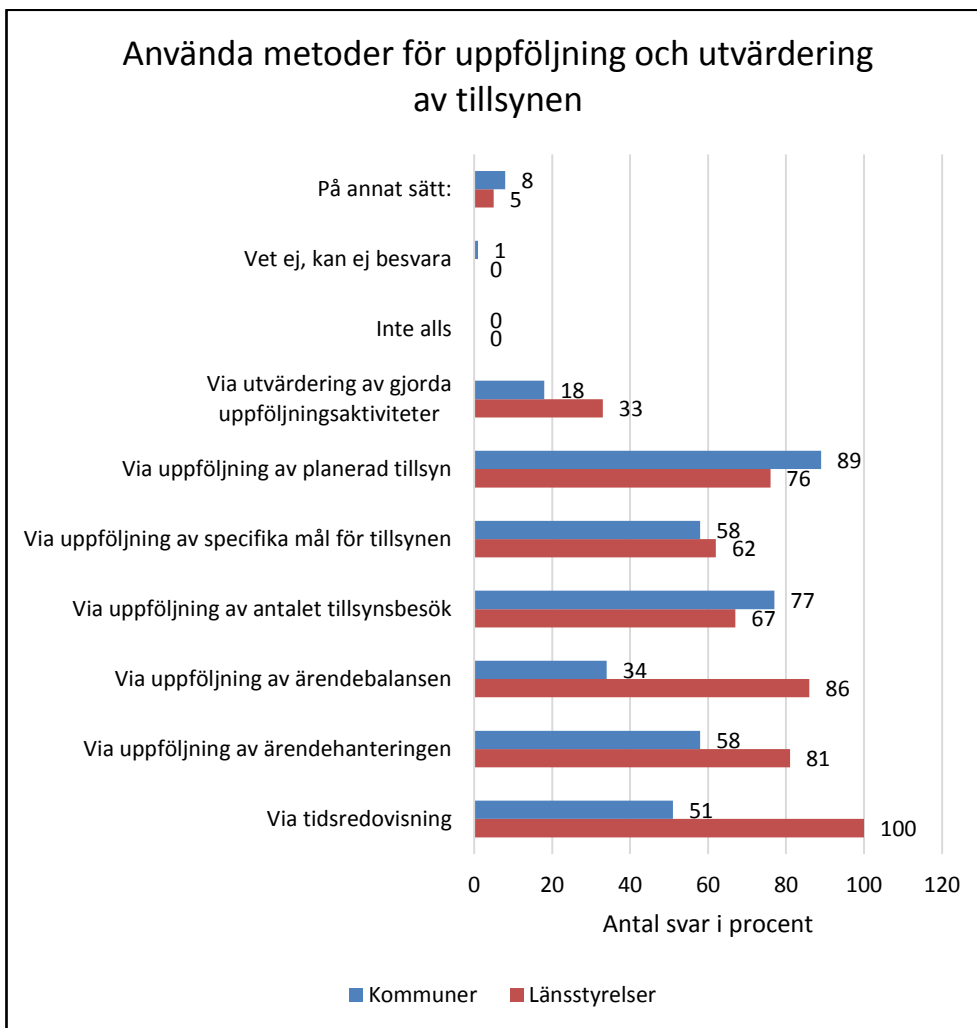


Diagram 37 Metoder som länsstyrelserna och kommunerna använder för att efterleva kraven enligt 1 kap. 12 § MTF. Det var möjligt att ange flera alternativ.

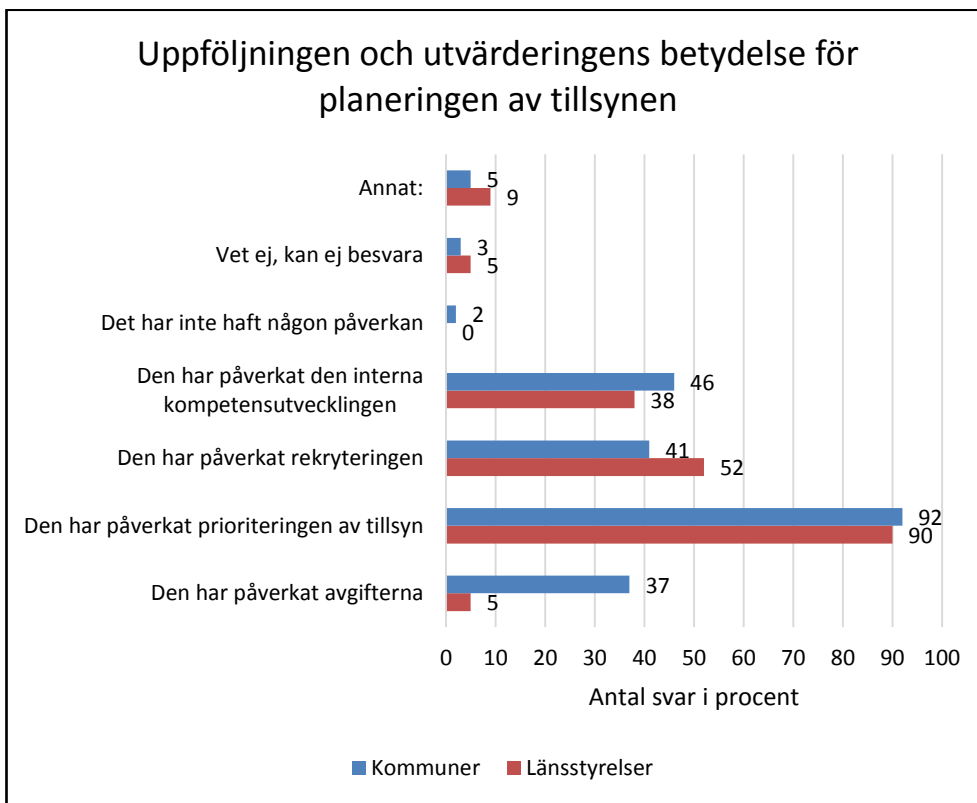


Diagram 38 Myndigheternas bedömning av uppföljningens och utvärderingens betydelse för planeringen av tillsynen. Det fanns möjlighet att ange flera alternativ eller beskriva andra alternativ i fritext.

5.2.11 TILLSYNSMYNDIGHETERNAS KOMPETENSFÖRSÖRJNING

Av 3 och 8 §§ i myndighetsförordningen följer att en operativ tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor. 211 kommuner har svarat att de genomfört kompetensutveckling under 2015 och följande diagram visar den tid kommunerna uppskattat att de avsatt för detta. Vi har även inhämtat uppgifter från länsstyrelserna i Örebro gällande nedlagd till för kompetensutveckling inom miljöbalkens område. Men då vi bedömt dessa uppgifter alltför osäkra har vi valt att inte ta med dem i denna redovisning.

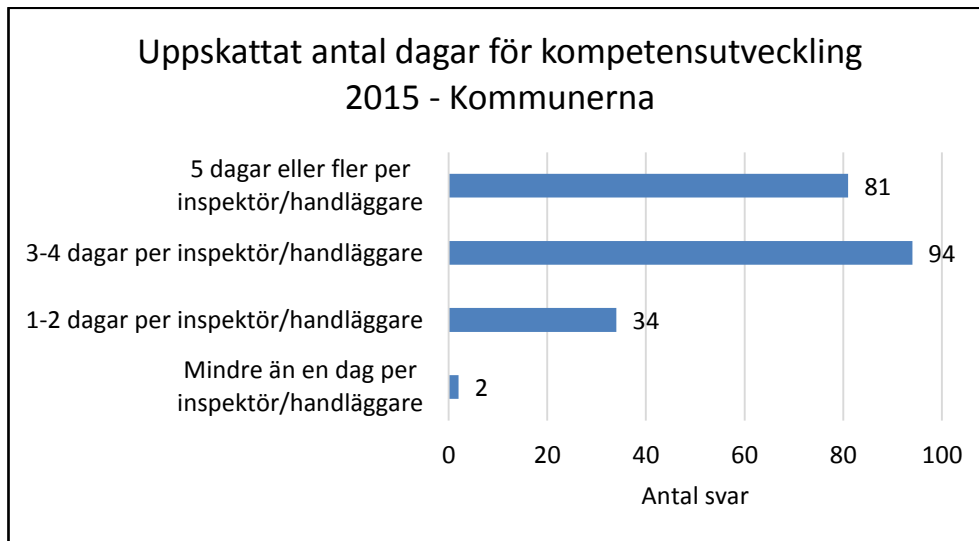


Diagram 39 Med kompetensutveckling avses åtgärder med syfte att utveckla de anställdas kompetens när det gäller t.ex. sakkunskap, tillsynsmetodik, lagstiftning och juridik, IT-stöd, uppföljning och utvärdering, utredningsmetodik, förvaltningskunskap, bemötande och service.

I en nyligen genomförd studie¹¹ har 185 kommunala miljöchefer gett sina övergripande bedömningar om kompetensförsörjningen, egna åtgärder som vidtas för att stärka kompetensförsörjningen, samt lämnat förslag på andra åtgärder:

Gällande bedömning av inspektörernas kompetens:

- Bäst bedömning är det när det gäller synen på om kompetensen motsvarar kraven enligt miljöbalken. Endast några enstaka anser inte detta.
- När det gäller synen på om kompetensen motsvarar kraven på ett effektivt tillsynsarbete är också bilden positiv, bara cirka 5% av kommunerna delar inte denna bild.

Samtidigt är det utmaningar i att rekrytera och behålla kompetenta inspektörer:

- Hela 57% av kommunerna anser att det är en utmaning att rekrytera inspektörer med rätt kompetens. Var tredje kommun anser utmaningen betydande.
- Hela 73% anser det vara en utmaning att behålla kompetenta inspektörer. Var fjärde kommun anser utmaningen vara betydande.

En del åtgärder vidtas för att stärka kompetensförsörjningen i tillsynsarbetet:

- Samtliga har (det senaste året) haft direktkontakt med tillsynsvägläddande myndigheter.
- 95% har deltagit i regional miljösamverkan.
- 86% har deltagit i andra nätverk – främst med andra kommuner.
- Ungefär 50% delar ibland resurser med andra kommuner.
- Kommunerna är relativt kritiska till de tillsynsvägläddande myndigheterna.

¹¹ Naturvårdsverket har under 2015 finansierat en studie om tillsynsmyndigheternas kompetensförsörjning. Studien kommer att slutredovisas våren 2016.

Det finns många förslag till utveckling när det gäller kompetensförsörjning. Några återkommande teman är:

- Bättre samordning mellan de tillsynsvägledande myndigheterna. Alternativt färre myndigheter.
- Mer nationellt utvecklade system till stöd för behovsutredning, planering och tillsyn.
- Mer utbildning.

5.3 Resultat per sakområde

5.3.1 INLEDNING

I detta avsnitt har vi valt att redovisa uppgifter för olika sakområden enligt miljöbalkens kapitel 7 till och med 11. Enligt redovisningen av regeringsuppdraget om tillsynsredovisning enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen som Naturvårdsverkets lämnade 2015 ska redovisningen innehålla fördjupad information gällande tillsynsfrågor enligt kapitel 7-15 i miljöbalken. Underlaget ska hämtas in via dels enkäter och dels genom dialog med tillsynsmyndigheterna. I årets enkät valde vi att ställa några kompletterande frågor kring skyddade områden/naturvård, artskydd och vattenverksamheter (kapitel 7, 8 och 11 i miljöbalken). I detta avsnitt har vi också valt att samla information som gäller miljöfarlig verksamhet, hälsoskydd och förorenade områden/efterbehandling (kapitel 9 och 10 i miljöbalken). Dessa uppgifter har vi hämtat in via enkäterna, från Svenska miljörapporteringsportalen (SMP) och från EBH-stödet.

5.3.2 SKYDDADE OMRÅDEN/NATURVÅRD - KAPITEL 7 MILJÖBALKEN

Vi har ställt frågor om skyddade områden/naturvård till både länsstyrelser och kommuner. Följande åtta diagram innehåller uppgifter om personresurser, behovsutredning, tillsynsplan samt graden av genomförande av tillsyn.

Vi har också frågat kommunerna om intäkter och kostnader. Eftersom endast 28 kommuner kunde specificera och ange både intäkter och kostnader för naturvårds-tillsynen har vi valt att inte visa dessa uppgifter. Flera kommuner har angett att uppgifterna inräknas i andra poster.

På en fråga om det finns specifika lokala/regionala mål för tillsynen gällande skyddade områden/naturvård har 24 kommuner respektive 6 länsstyrelsen svarat att det finns sådana.

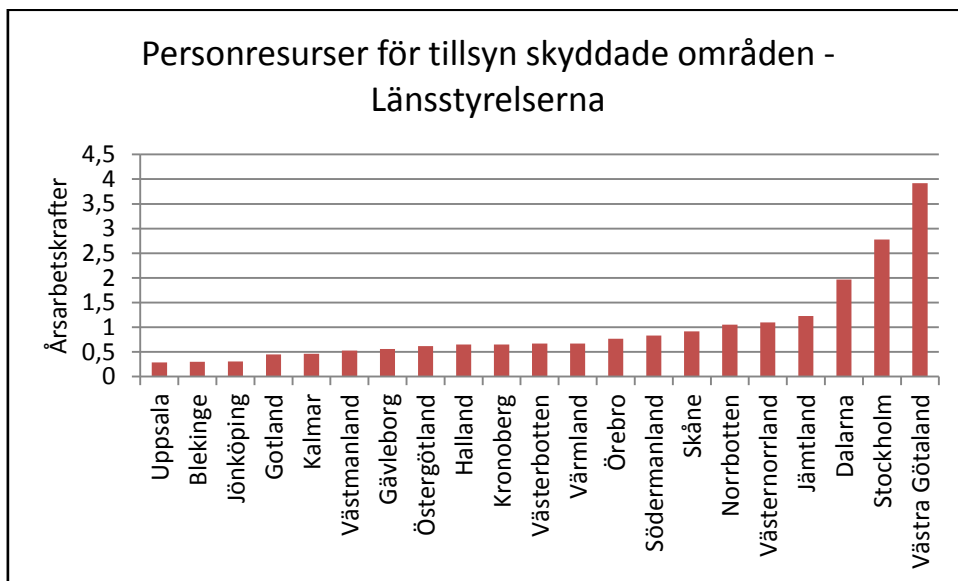


Diagram 40 Personresurser på länsstyrelserna för tillsyn skyddade områden 2015 Uppgifterna har hämtats från länsstyrelsen i Örebro.

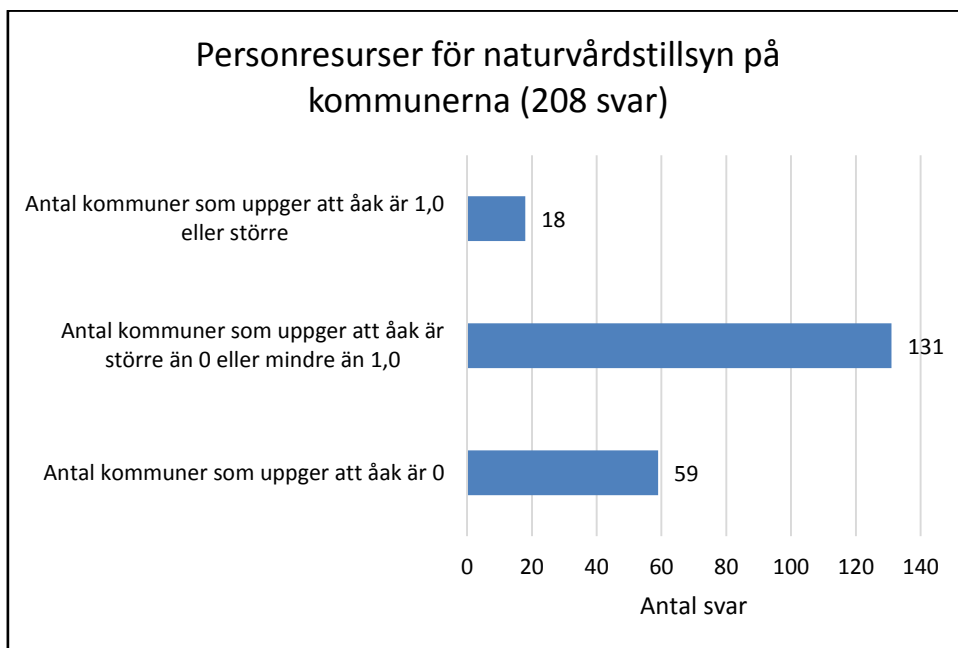


Diagram 41 Personresurser på kommunerna för naturvårdstillsyn 2015 (208 svar).

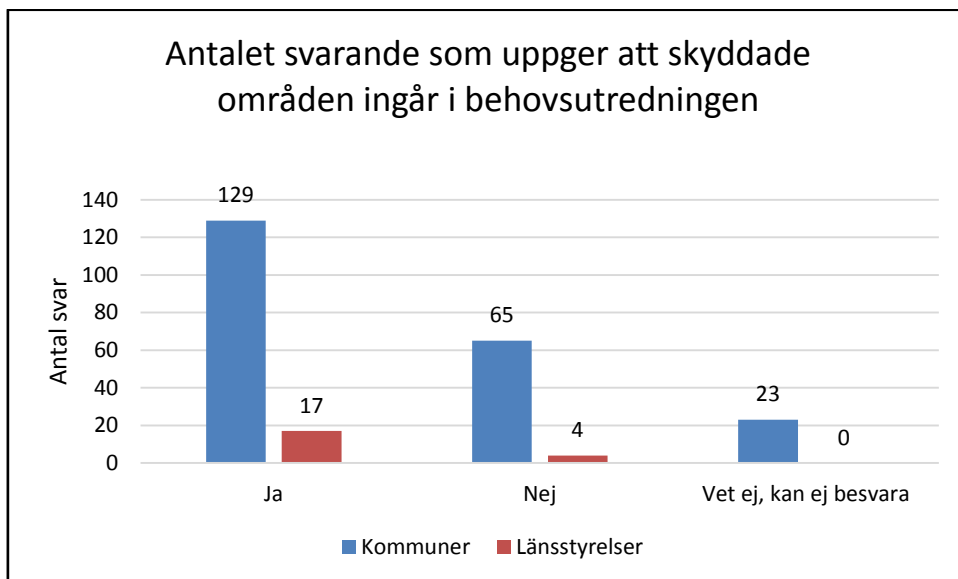


Diagram 42 Med skyddade områden avses områden enligt 7 kap. i miljöbalken.

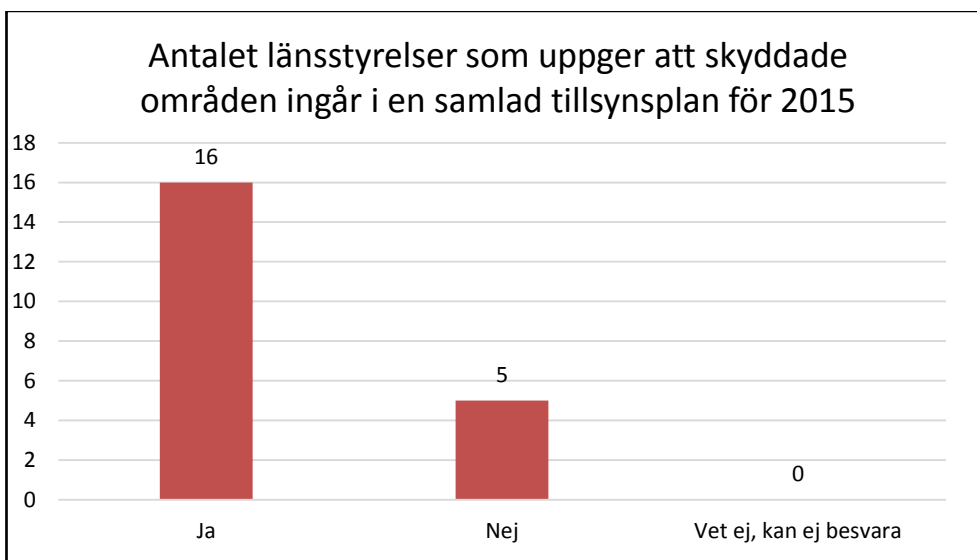


Diagram 43 Antal länsstyrelser som uppger att skyddade områden ingår i en samlad tillsynsplan. Frågan ställdes olika till kommuner och länsstyrelser eftersom omfattningen av tillsynsansvaret när det gäller skyddade områden skiljer sig väsentlig åt.

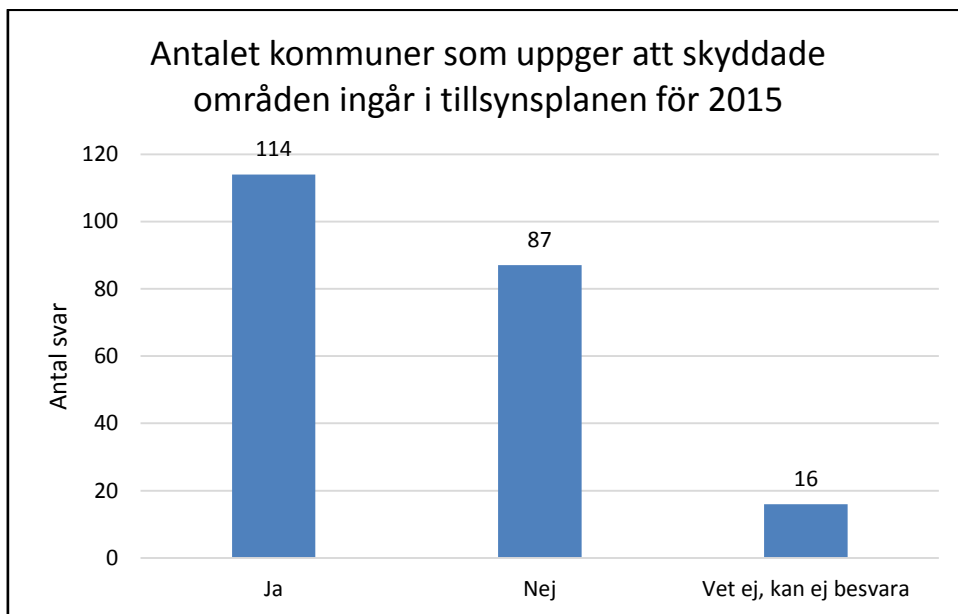


Diagram 44 Antal kommuner som uppger att skyddade områden ingår i deras tillsynsplan.

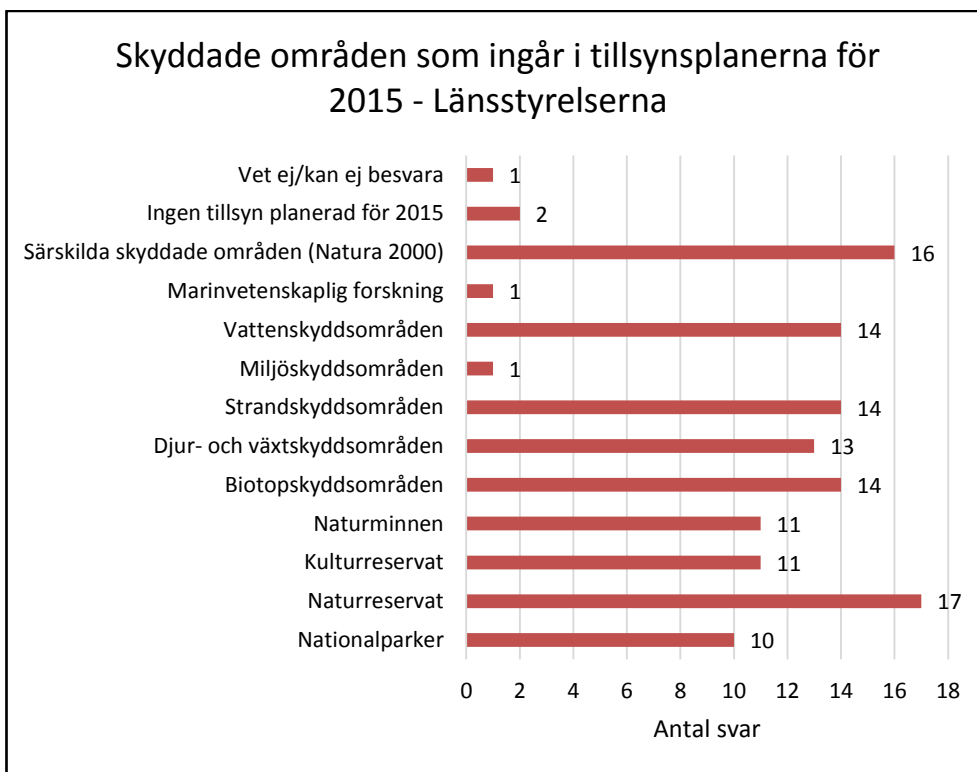


Diagram 45 Kommuner och länsstyrelser har delvis olika ansvarsområden.

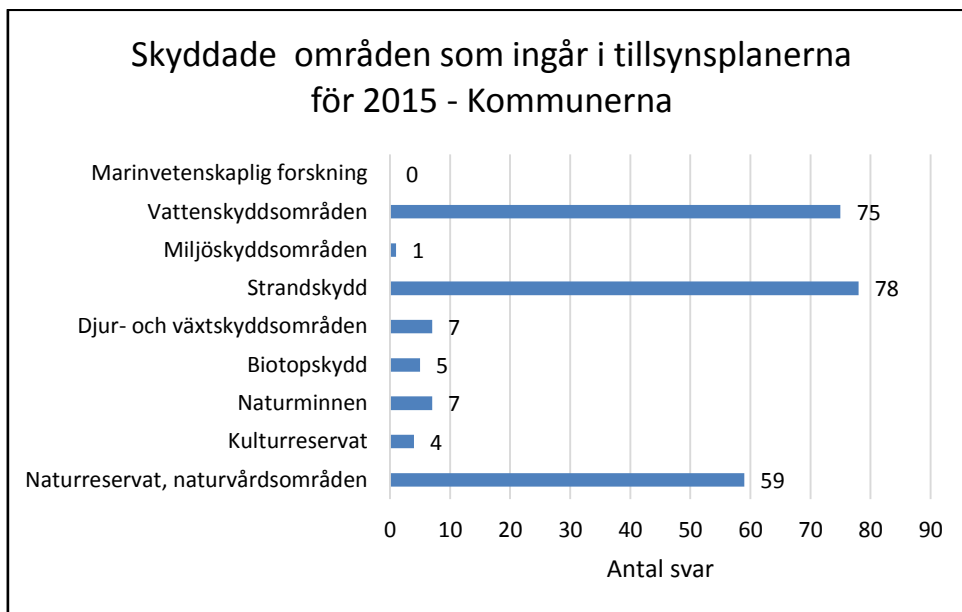


Diagram 46 Kommuner och länsstyrelser har delvis olika ansvarsområden.

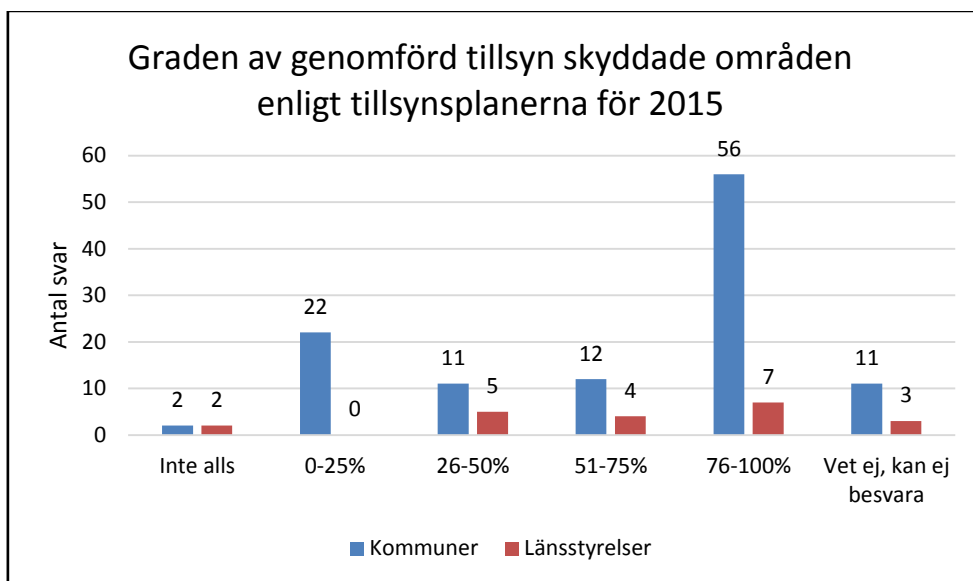


Diagram 47 Graden av genomförd tillsyn enligt tillsynsplanerna för 2015. Frågan till länsstyrelserna gällde oavsett om tillsyn skyddade områden ingår i en samlad tillsynsplan eller i en separat tillsynsplan.

5.3.3 ARTSKYDD - KAPITEL 8 MILJÖBALKEN

Vi har enbart ställt frågor om artskyddstillsyn till länsstyrelserna eftersom denna tillsyn inte går att överlåta till kommunerna. Följande fem diagram innehåller uppgifter om personresurser, behovsutredning, tillsynsplan och graden av genomförande av tillsyn

På frågan om det finns specifika regionala mål för tillsynen gällande artskydd har 10 länsstyrelser svarat att det finns sådana.

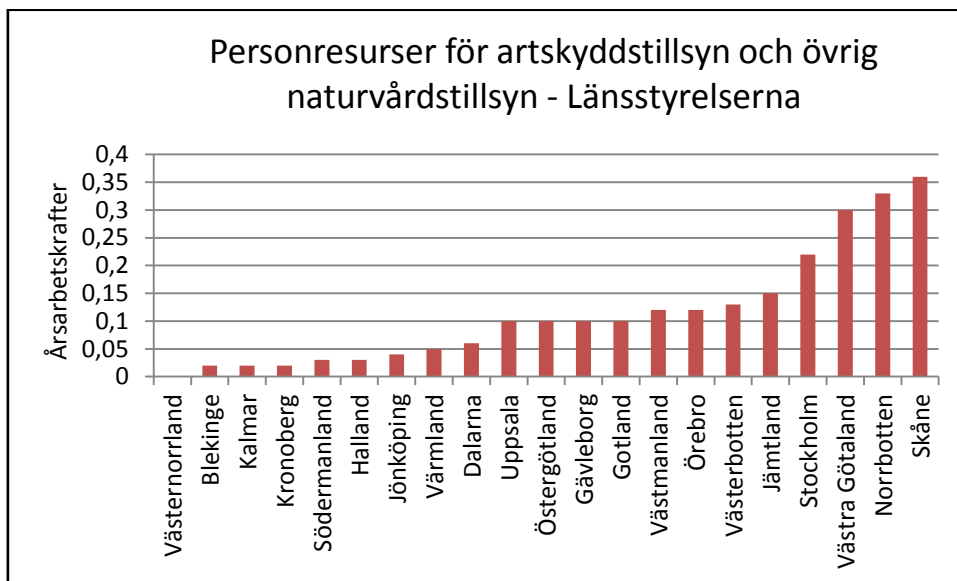


Diagram 48 Personresurser på länsstyrelserna för artskyddstillsyn och övrig naturvårdstillsyn 2015. Uppgifterna har hämtats från länsstyrelsen i Örebro.

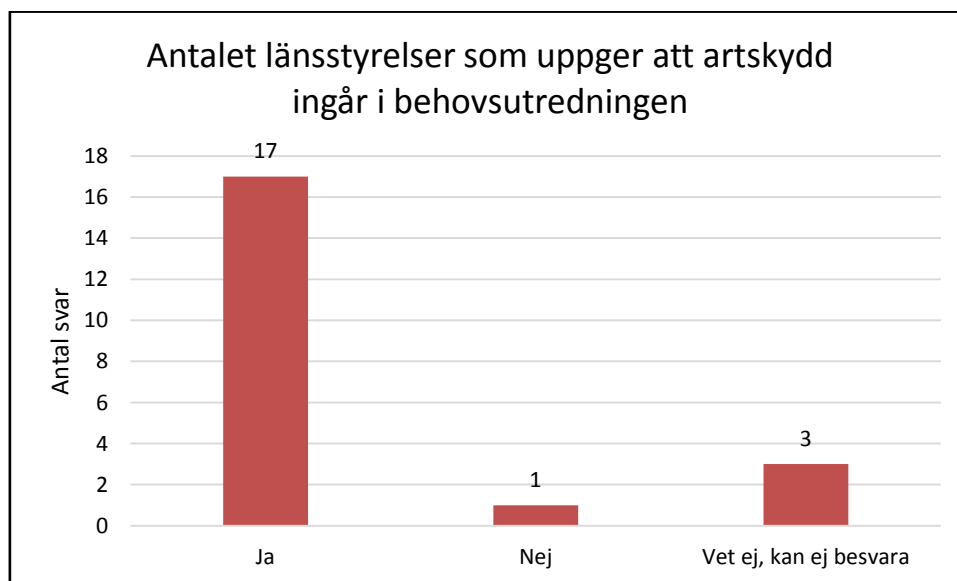


Diagram 49 Med artskydd avses fridlysning och CITES/kommersiella aktiviteter.

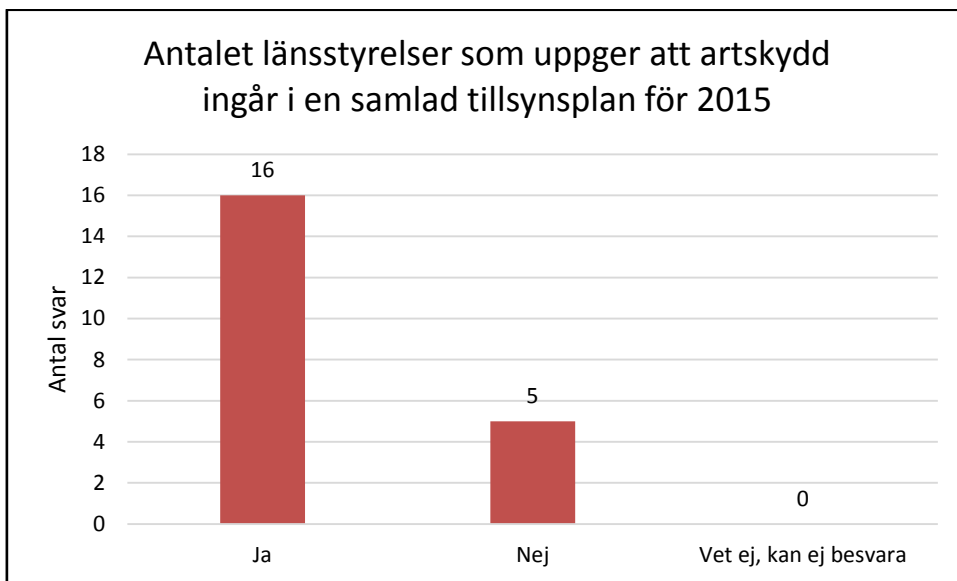


Diagram 50 Antal länsstyrelser som uppger att artskydd ingår i en samlad tillsynsplan för 2015.

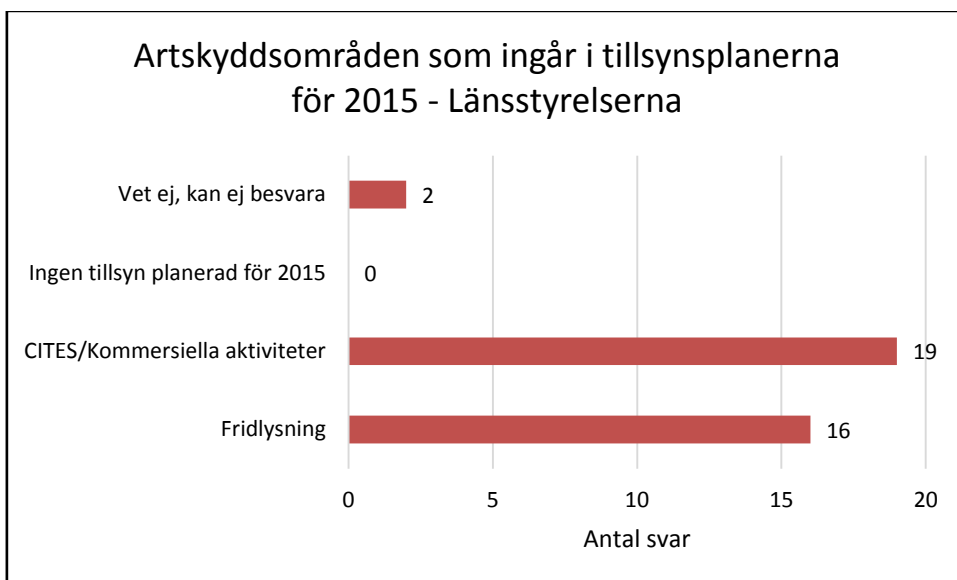


Diagram 51 Artskyddsområden som ingår i länsstyrelsernas tillsynsplaner för 2015.

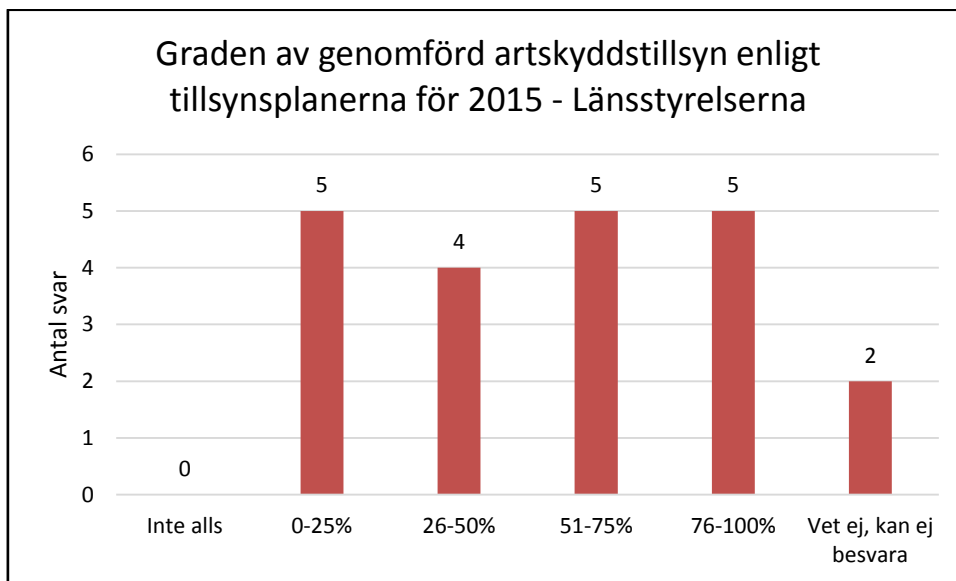


Diagram 52 Graden av genomförd tillsyn enligt tillsynsplanerna för 2015. Frågan gällde oavsett om tillsyn artskydd ingår i en samlad tillsynsplan eller en separat tillsynsplan.

5.3.4 MILJÖFARLIG VERKSAMHET - KAPITEL 9 MILJÖBALKEN

Följande sex diagram visar personresurser, tillsynsobjekt samt kommunernas kostnadstäckningsgrad för tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsernas intäkter och kostnader för tillsyn av miljöfarlig verksamhet kommer från och med år 2017 att redovisas till Naturvårdsverket i enlighet med 10 kap. 3 § i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

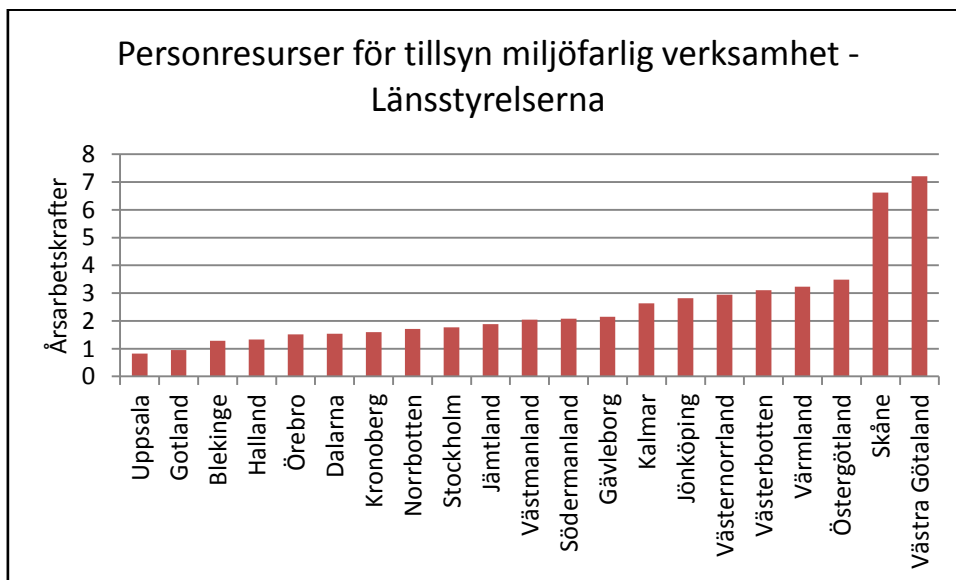


Diagram 53 Personresurser på länsstyrelserna för tillsyn av miljöfarlig verksamhet 2015. Uppgifterna har hämtats från länsstyrelsen i Örebro.

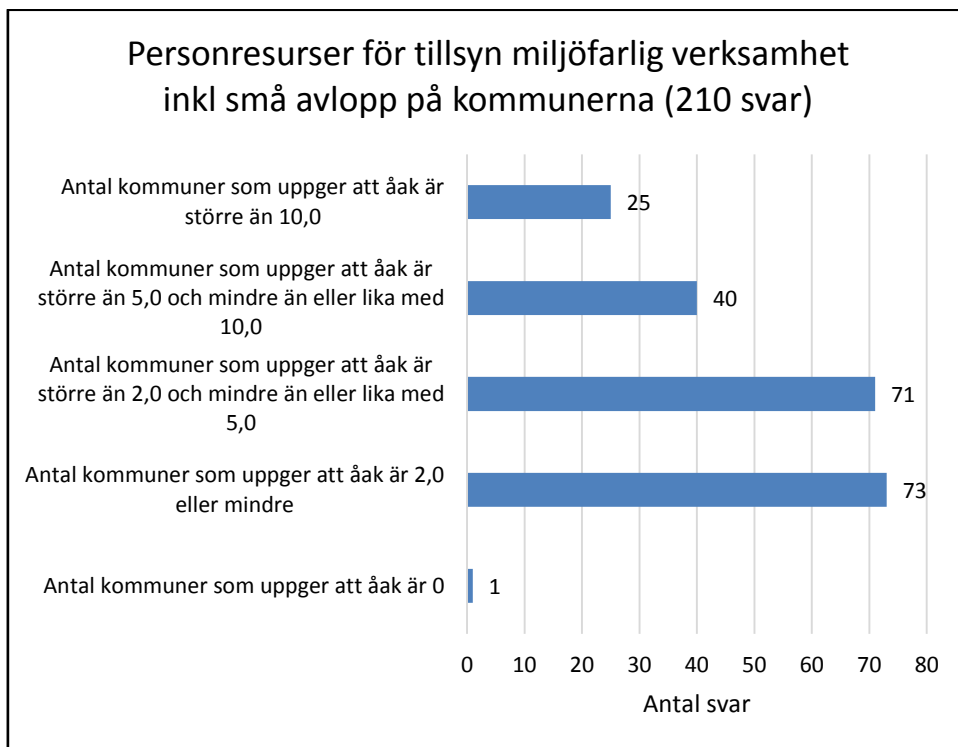


Diagram 54 Personresurser på kommunerna för tillsyn av miljöfarlig verksamhet inklusive små avlopp.

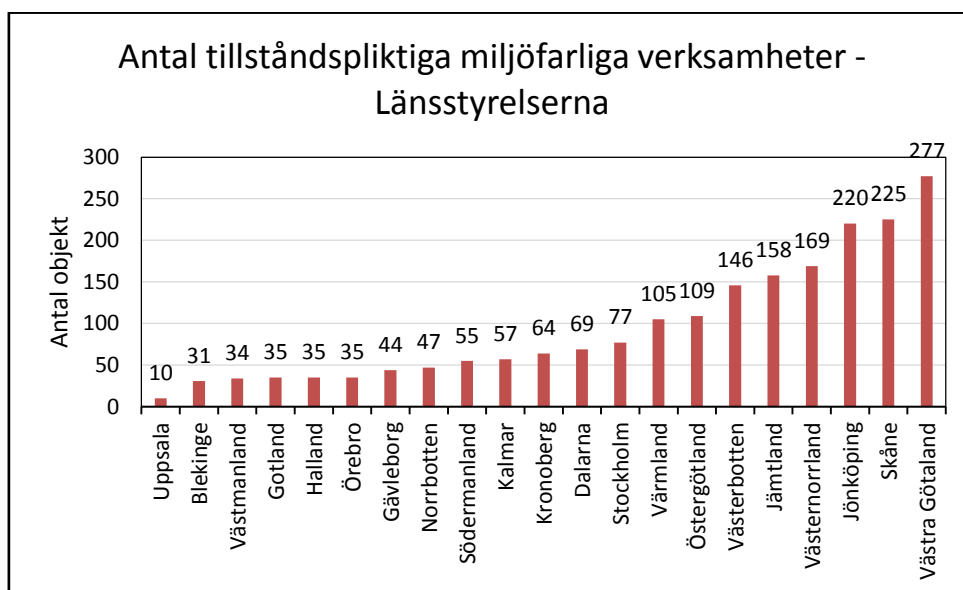


Diagram 55 Enligt uppgifter i SMP har länsstyrelserna ansvar för tillsyn över 2002 tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.

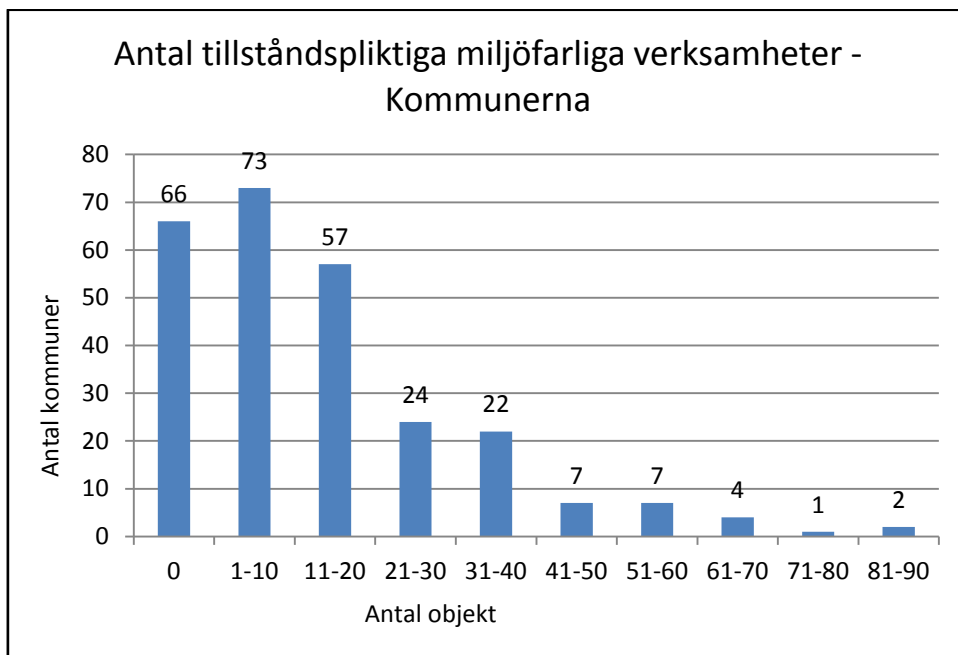


Diagram 56 Enligt uppgifter i SMP har kommunerna ansvar för tillsyn över 3837 tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.

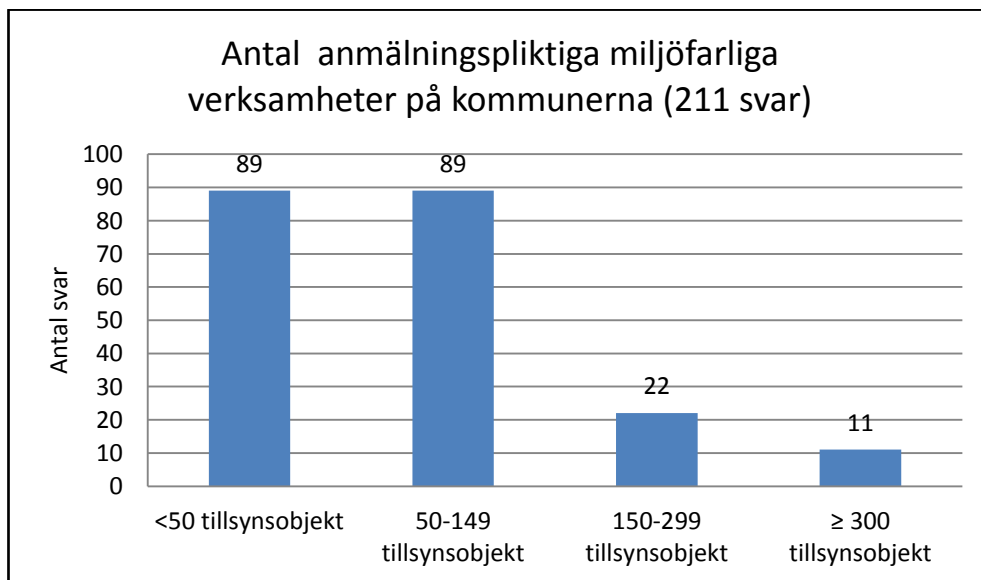


Diagram 57 Antal anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter per kommun. Frågan gällde det antal som den 31/12 2015 fanns i kommunens register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Antalet tillsynsobjekt varierar mellan 9 och 830 per kommun. Medianen är 63 objekt per kommun.

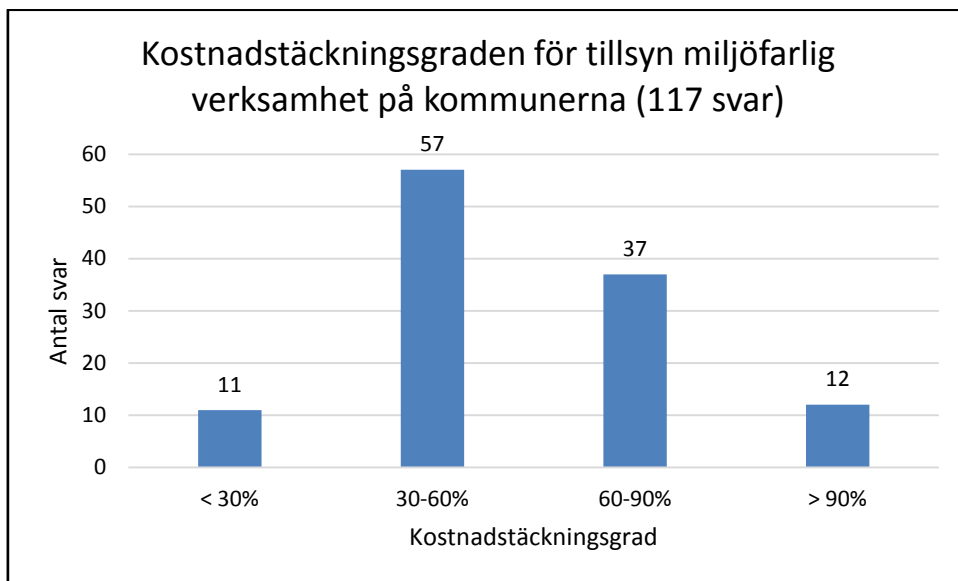


Diagram 58 I enkäten var det möjligt att ange intäkter och kostnader uppdelat i fyra tillsynsområden, bl.a. för miljöfarlig verksamhet inklusive små avlopp. Av de 217 som svarat på enkäten har 117 kunnat redovisa både intäkter och kostnader inom detta tillsynsområde.

5.3.5 HÄLSOSKYDD - KAPITEL 9 MILJÖBALKEN

Följande tre diagram visar personresurser, antal tillsynsobjekt samt kommunernas kostnadstäckningsgrad för tillsyn av hälsoskyddsverksamhet.

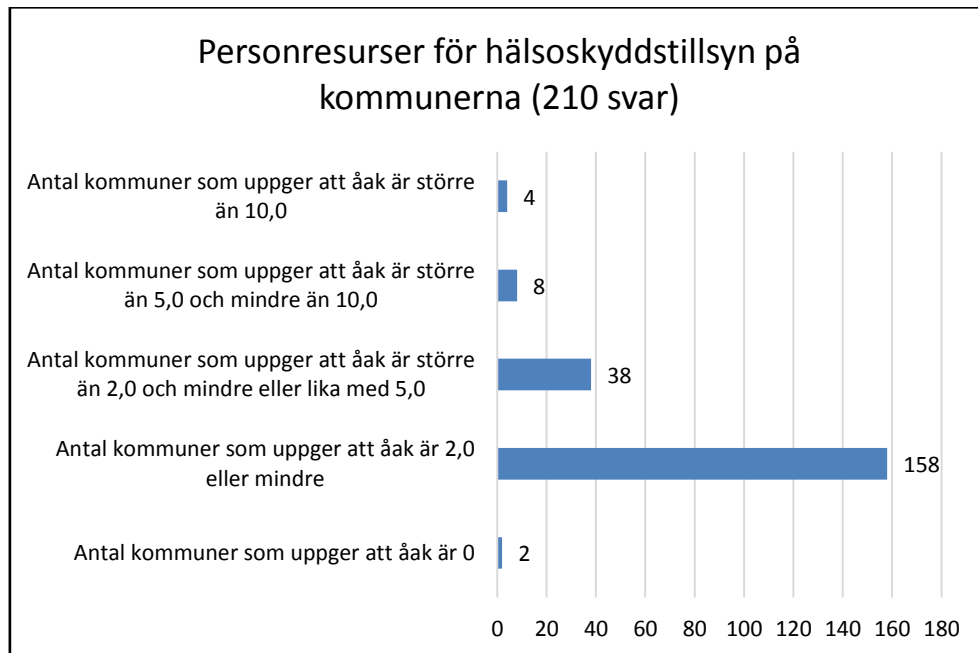


Diagram 59 Personresurser på kommunerna för tillsyn av hälsoskyddsverksamhet.

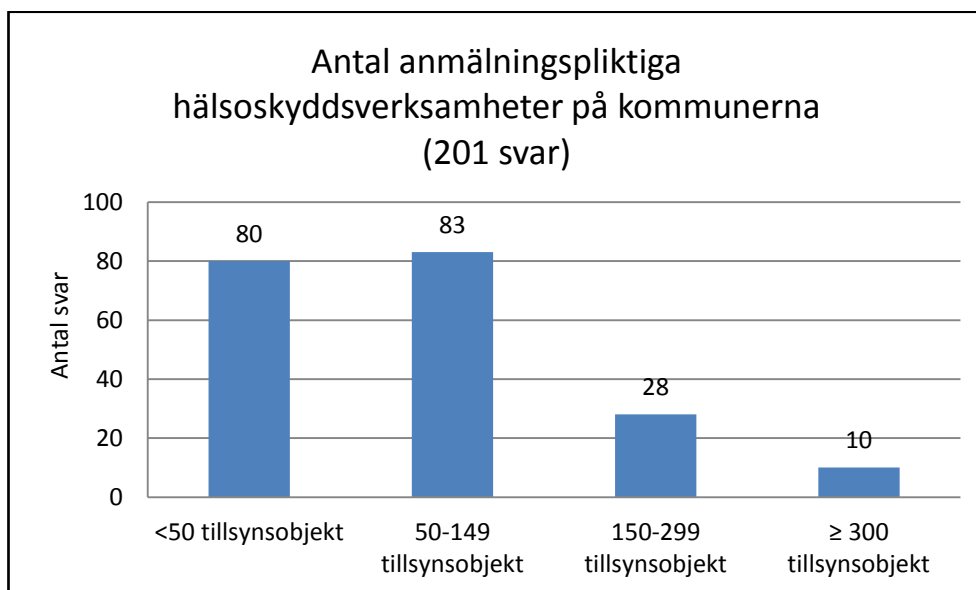


Diagram 60 Antal anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter per kommun. Med anmälningspliktig hälsoskyddsverksamhet avses verksamheterna angivna i 38§ i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Frågan gällde det antal som den 31/12 2015 fanns i kommunens register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Antalet tillsynsobjekt varierar mellan 0 och 1507 per kommun. Medianen är 60 objekt per kommun.

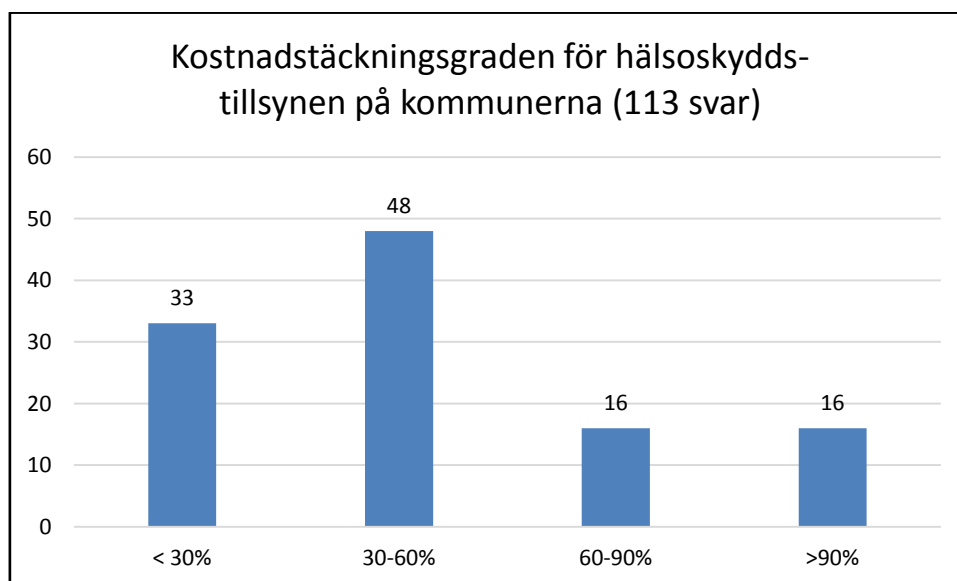


Diagram 61 I enkäten var det möjligt att ange intäkter och kostnader uppdelat i fyra tillsynsområden, bl.a. för hälsoskydd. Av de 217 som svarat på enkäten har 113 kunnat redovisa både intäkter och kostnader inom detta tillsynsområde.

5.3.6 EFTERBEHANDLING/FÖRORENADE OMRÅDEN – KAPITEL 10 MILJÖBALKEN

Följande sex diagram visar personresurser, antal objekt och länsstyrelsernas finansiering via förvaltningsanslaget. Uppgifter har bl.a. hämtats in via enkäter, från EBH-stödet och från länsstyrelsen i Örebro.

Antalet registrerade objekt i efterbehandlingsstödet (EBH-stödet) är stort, och uppgår till 85 700 objekt. Av dessa objekt har 41 128 objekt en angiven tillsynsmyndighet. Ansvaret för dessa fördelas enligt följande:

- Kommunerna 37 848 objekt
- Länsstyrelserna 2708 objekt
- Generalläkaren 572 objekt

Vi har också frågat kommunerna om intäkter och kostnader. Eftersom endast ett fåtal kommuner kunde specificera och ange både intäkter och kostnader för tillsynen när det gäller förorenade områden/efterbehandling har vi valt att inte visa dessa uppgifter. Flera kommuner har angett att uppgifterna inräknas i andra poster.

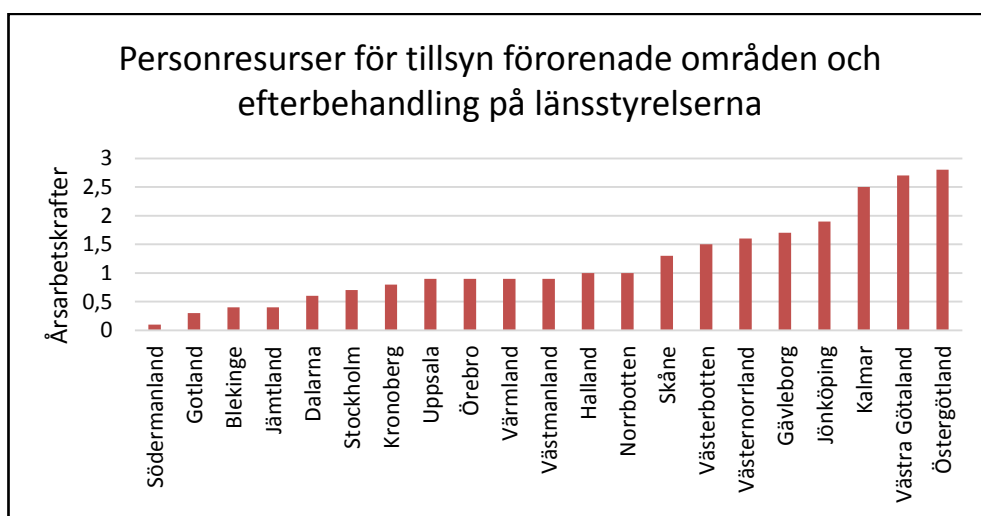


Diagram 62 Personresurser på länsstyrelserna för tillsyn av förorenade områden/efterbehandling 2015. Uppgifterna har hämtats från länsstyrelsen i Örebro.

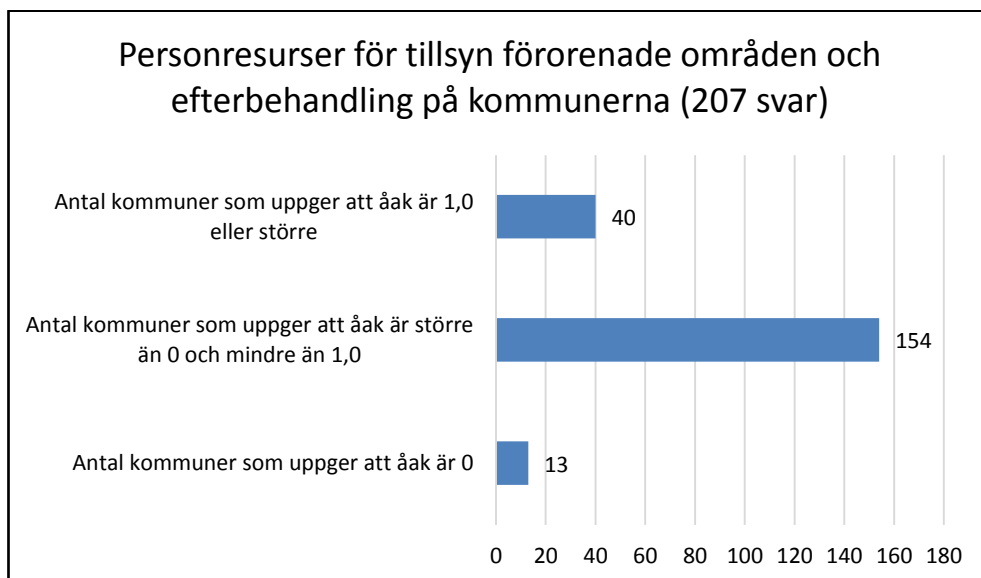


Diagram 63 Personresurser på kommunerna för tillsyn av förorenade områden/efterbehandling.

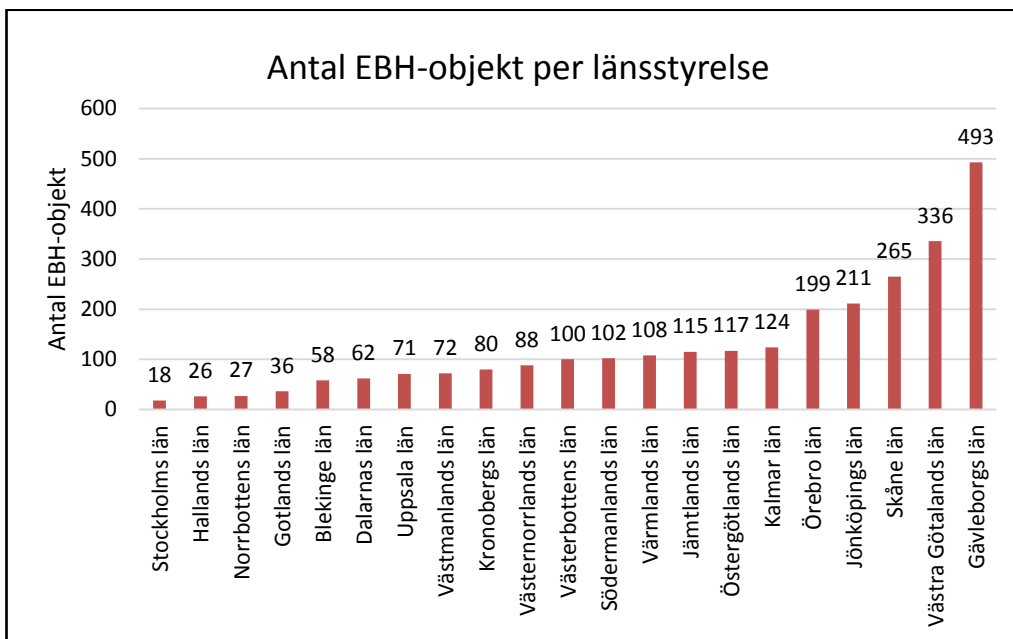


Diagram 64 Antal tillsynsobjekt per länsstyrelse enligt EBH-stödet. Samtliga riskklasser (1-4) ingår.

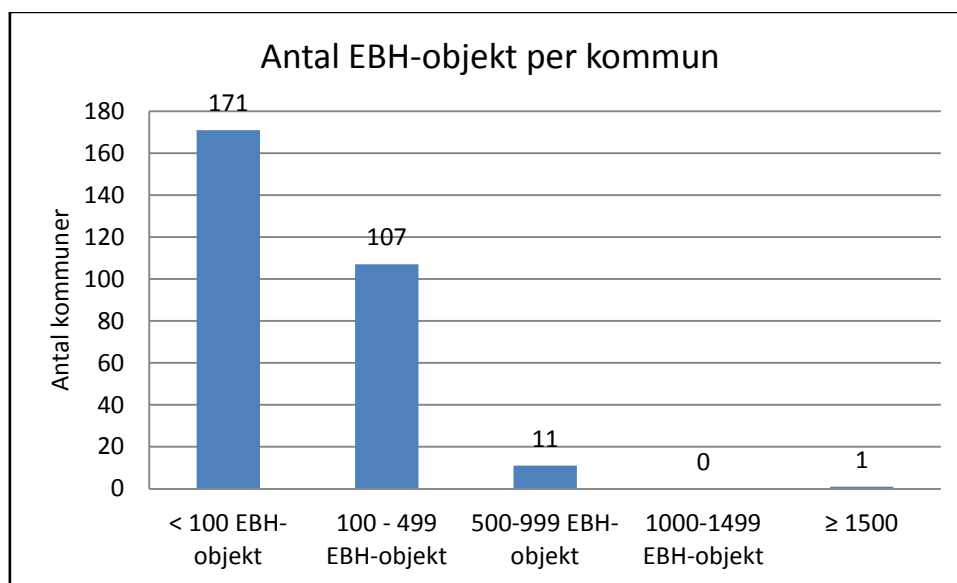


Diagram 65 Antal tillsynsobjekt per kommun enligt EBH-stödet. Antalet varierar mellan 1 och 1534 objekt per kommun, medianen är 83 objekt per kommun. Samtliga riskklasser (1-4) ingår.

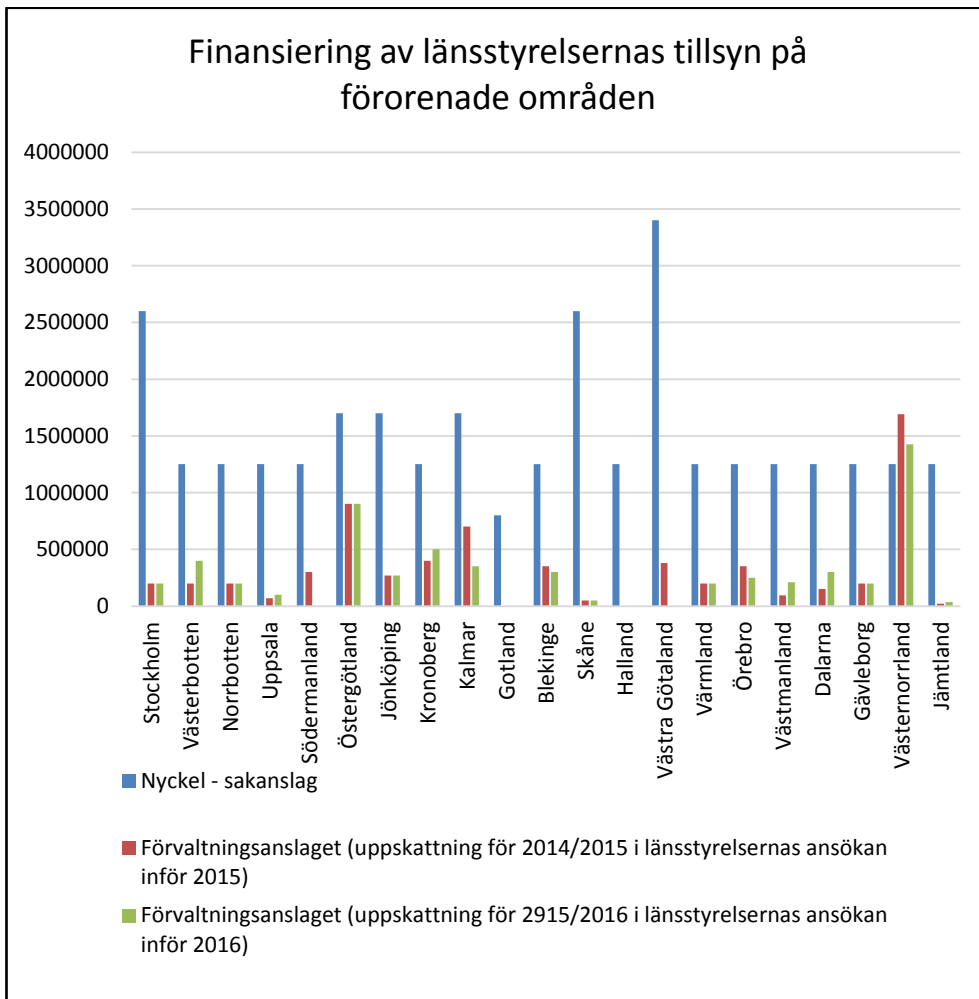


Diagram 66 Länsstyrelserna anger behov av tillsynsmedel i sin årliga ansökan till Naturvårdsverket.

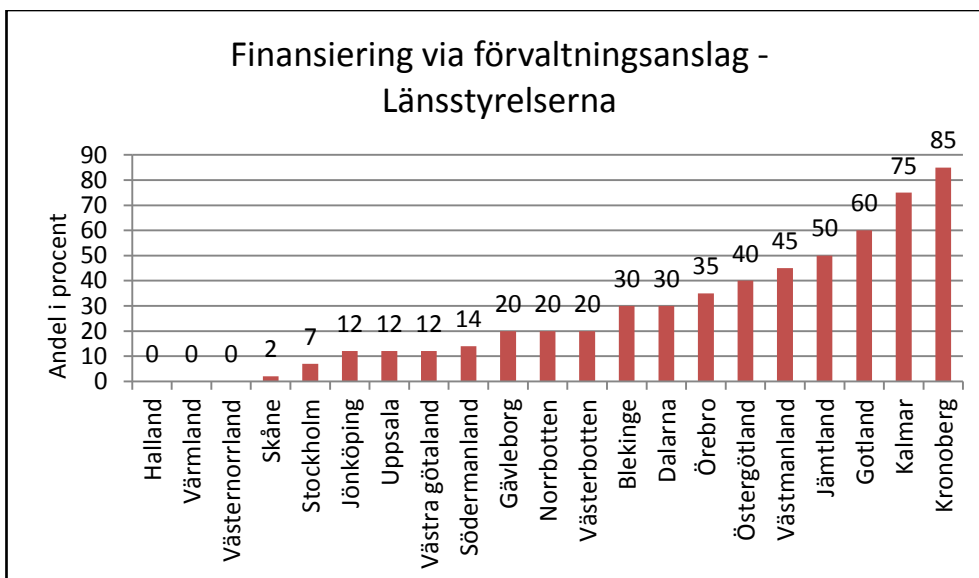


Diagram 67 Länsstyrelsernas uppskattning av hur stor del av de totala personresurserna för tillsyn av förorenade områden/efterbehandling som finansierades via förvaltningsanslaget 2015.

5.3.7 VATTENVERKSAMHETER – KAPITEL 11 MILJÖBALKEN

Vi har enbart ställt frågor om vattenverksamheter till länsstyrelserna eftersom denna tillsyn endast är överlåtten i några få fall. Följande sex diagram innehåller uppgifter om personresurser, antal tillsynsobjekt, behovsutredning, tillsynsplan och graden av genomförande av tillsyn

På en fråga om det finns specifika regionala mål för tillsynen gällande vattenverksamheter har 12 länsstyrelser svarat att det finns sådana.

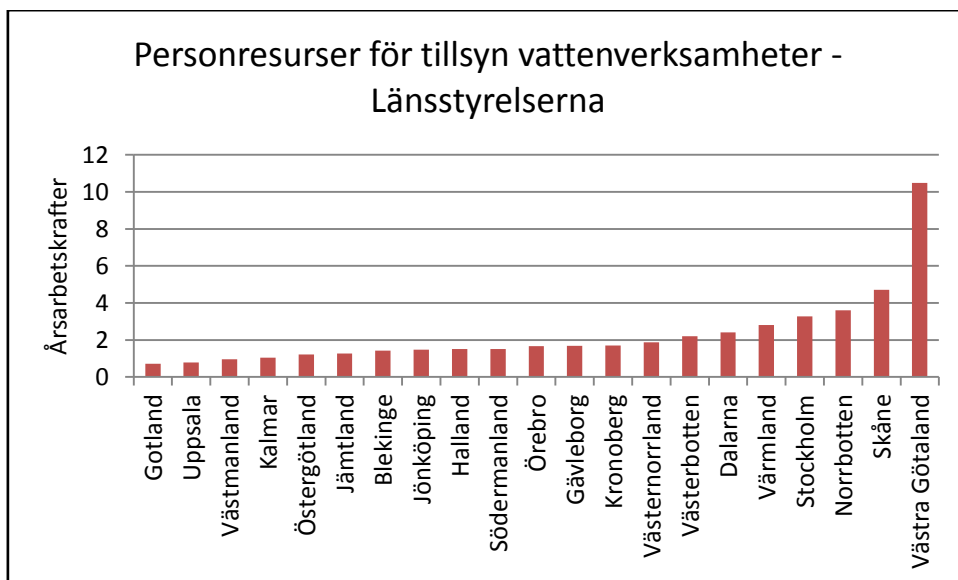


Diagram 68 Personresurser på länsstyrelserna för tillsyn av vattenverksamheter. Uppgifterna har hämtats från Länsstyrelsen i Örebro.

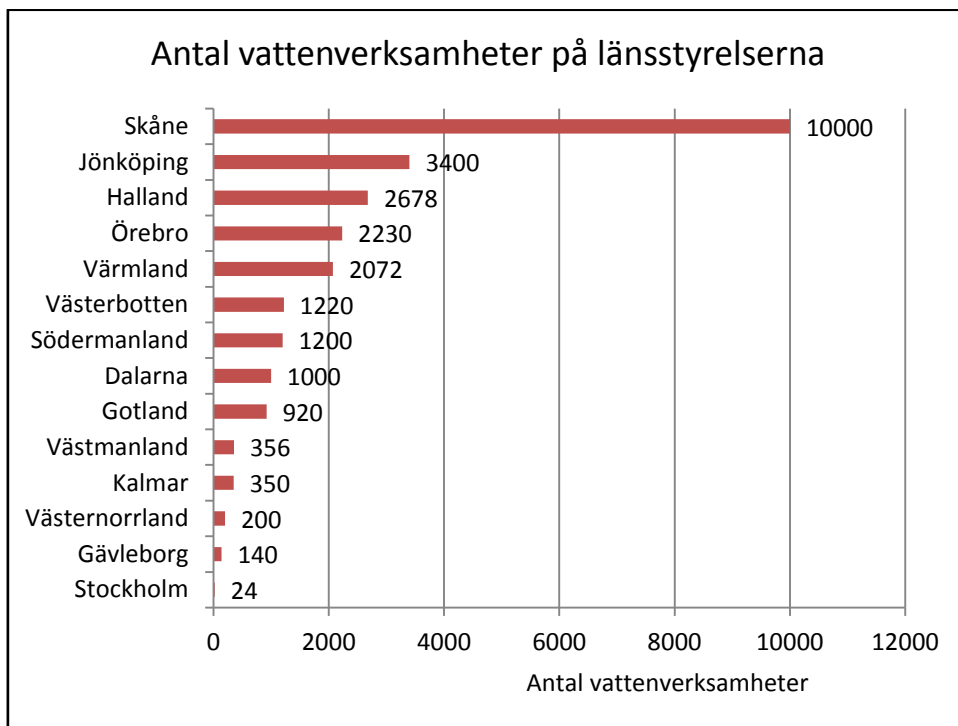


Diagram 69 14 länsstyrelser kan uppge antalet vattenverksamheter som den 31/12 2015 fanns tillgängliga i deras register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.

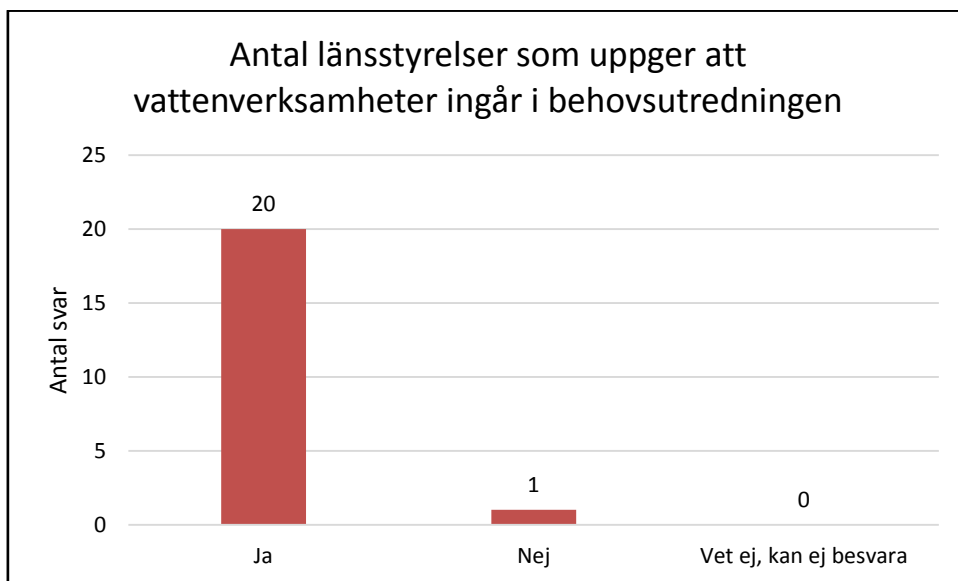


Diagram 70 Med vattenverksamheter avses markavvattning, dammsäkerhet, dammar/vattenkraftverk samt övriga vattenverksamheter.

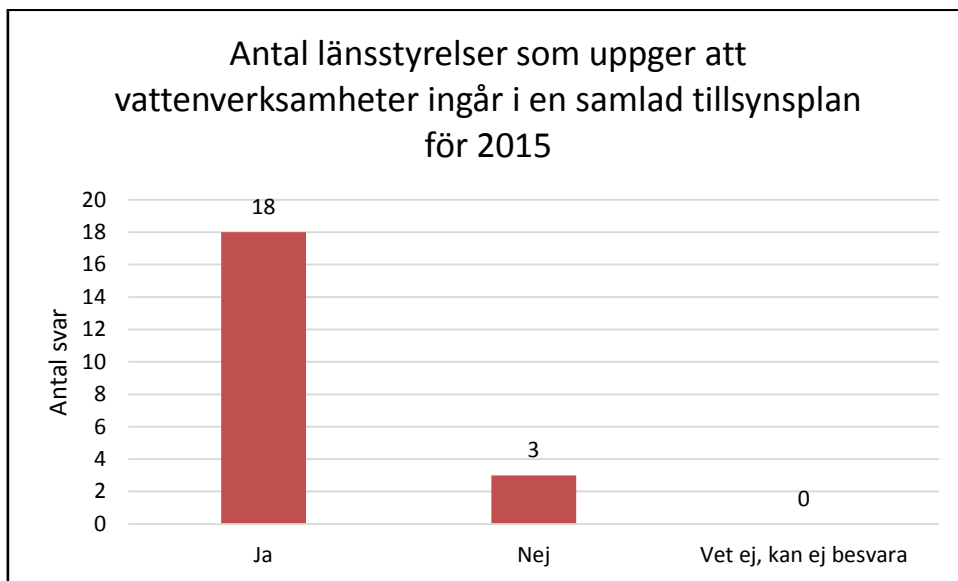


Diagram 71 Antal länsstyrelser som uppger att artskydd ingår i en samlad tillsynsplan för 2015.

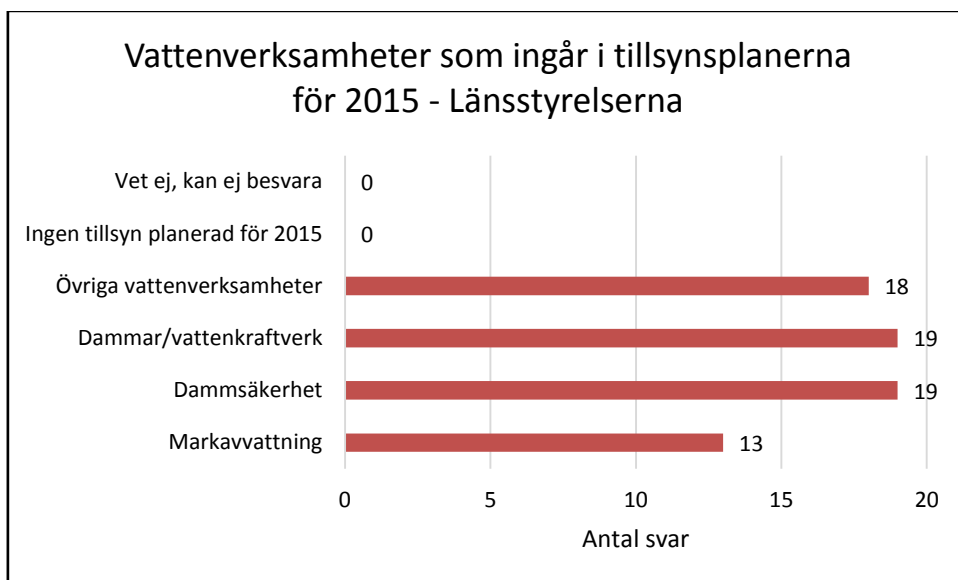


Diagram 72 Vattenverksamheter som ingår i tillsynsplanerna 2015. I övriga vattenverksamheter ingår t.ex. utfyllnader, muddring och grävning. Även rensningar som inte omfattas av markavvattning ingår.

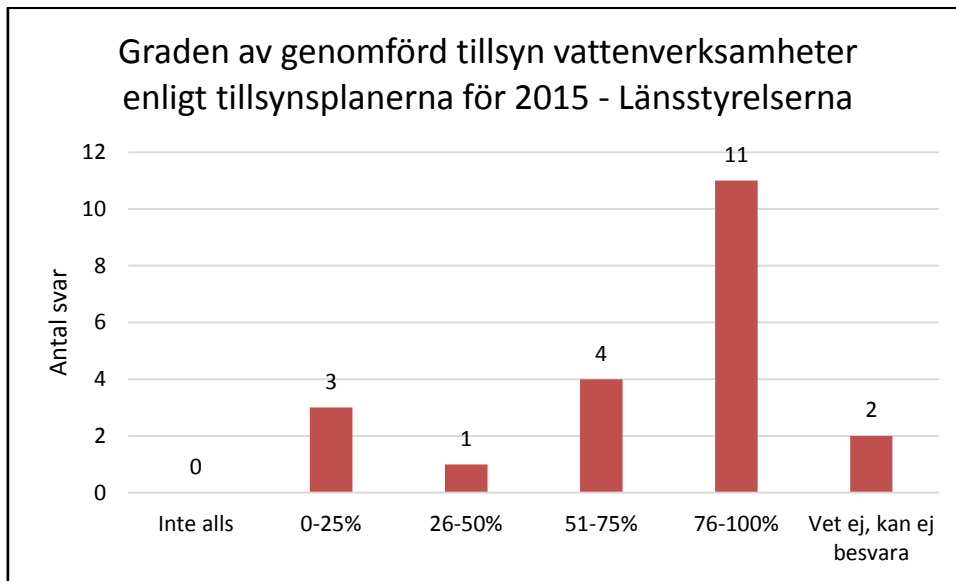


Diagram 73 Graden av genomförd tillsyn enligt tillsynsplanerna för 2015. Frågan gällde oavsett om tillsyn av vattenverksamheter ingår i en samlad tillsynsplan eller en separat tillsynsplan.

5.4 Resultat från andra uppföljningar, utvärderingar m.m.

5.4.1 TILLSYNSPROJEKT OM BEKÄMPNINGSMEDEL I JORDBRUKET 2015

Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen tog initiativ till ett gemensamt tillsynsprojekt om bekämpningsmedel inom jordbruket under 2015. Tillsynsprojektet vände sig i första hand till kommunernas miljöinspektörer som bedriver operativ tillsyn på jordbruksverksamheter. Den aktiva tillsynsfasen ute i kommunerna pågick mellan 1 februari och 31 augusti 2015. I tillsynsprojektet deltog 100 kommuner och kommunförbund och totalt genomfördes 791 tillsynsbesök.

Resultatet visar att 99 % av de som yrkesmässigt sprider växtskyddsmedel har giltig behörighet. Flertalet jordbrukare känner helt eller delvis till begreppet integrerat växtskydd. Miljöinspektörerna bedömde att 86 % av de besökta jordbruken uppfyllde kraven på integrerat växtskydd. Cirka 70 % av sprutjournalerna som granskades var korrekt ifyllda. Det är en klar förbättring sedan Kemikalieinspektionens tillsynsprojekt om kemikalier i lantbruket från 2011, då bara drygt hälften av sprutjournalerna var korrekt ifyllda. 99 % av preparaten som granskades i projektet 2015 var godkända av Kemikalieinspektionen och lika många användes enligt godkänt användningsområde.

10 % av tillsynsbesöken resulterade i någon form av åtgärd från kommunerna efteråt, exempelvis uppföljande besök, föreläggande, miljöstraffavgift eller åtal-anmälan. De vanligaste problemen som uppmärksammades var brister i dokumentationen i sprutjournalen, frånvaro av sprutjournal och förvaring av otillåtna/avregistrerade preparat.

Miljöinspektörerna har enligt utvärderingen uppskattat vägledningsmaterialet, utbildningstillfällena och vägledningen via webbforumet Effektiv Näring. Resultatet från tillsynsprojektet har gett värdefull information om hur långt jordbrukarna har kommit i sitt arbete med integrerat växtskydd, dokumentation och val av preparat.

5.4.2 TILLSYNSPROJEKT OM INOMHUSMILJÖN I SKOLOR 2014-2015

Folkhälsomyndigheten har under 2014-2015 genomfört ett nationellt tillsynsprojekt om inomhusmiljöfrågor i skolor, med fokus på ventilation och städning. Tillsynsprojektet vände sig till kommunernas miljö- och hälsoskyddsinspektörer som bedriver operativ tillsyn på skolor.

Själva tillsynen av skolorna bedrevs av kommunernas miljökontor från den 1 oktober 2014 till den 31 mars 2015. I tillsynsprojektet deltog totalt 207 kommuner och tillsyn, inom ramen för tillsynsprojektet, har utförts på 2 728 skolor, vilket motsvarar ca 44 % av landets alla grund- och gymnasieskolor.

Resultatet visar att städningen fungerar tillfredsställande i ca 80 % av de inspekterade skolorna men att städningen behöver förbättras i en femtedel av skolorna. Flertalet skolor behöver förbättra städningen på hög höjd för att minska mängden inandningsbara dammpartiklar i luften. Även städbarheten i lokalerna (hur lättstädade lokalerna är) behöver förbättras i många skolor. Resultatet visar också att de flesta skolor, ca 85 %, hade en bra luftkvalitet, vilket är positivt. Samtidigt har ca. 15 % av skolorna en dålig eller ganska dålig luftkvalitet. För att minska halten av pollen och mögelsporer inomhus och på så vis underlätta för personer med astma och allergi skulle många skolor också behöva byta ventilationsfilter oftare.

Arbetet med egenkontroll enligt miljöbalken fungerade dåligt i många skolor och en dokumenterad egenkontroll saknades ofta. En fungerande egenkontroll är central för att verksamhetsutövaren ska kunna bedriva ett väl fungerande miljöarbete i sin verksamhet.

Många inspektörer som deltog i tillsynsprojektet bedömde efteråt att deras sakkunskap vad gäller städning och ventilation har ökat och att de genom deltagandet i projektet blivit bättre på att utöva tillsyn av städning och ventilation i skolor. Den vägledning som Folkhälsomyndigheten tog fram inför projektet fick generellt goda omdömen av deltagande miljökontor, vilket tyder på att vägledningen var relevant och gav stöd i tillsynen.

6.0 Fortsatt arbete

Arbetet med att genomföra de förslag vi lämnade i regeringsuppdraget om tillsynsredovisning 2015 fortsätter. Vi kommer under året att bjuda in de tillsynsväglärande miljöbalksmyndigheterna att delta i ett utökat nätverk för uppföljning och utvärdering av miljöbalkstillsyn kopplat till denna redovisning. Syftet är att fortsätta utvecklingsarbetet. I detta ingår att diskutera och fördjupa analysen av resultaten från årets uppföljning, samordna inhämtning av tillsynsinformation, klargöra formerna för dialogen med de operativa tillsynsmyndigheterna samt planera för nästa års uppföljning.

Resultaten från årets redovisning och formerna för det fortsatta arbetet kommer också att tas upp inom Tillsyns- och föreskriftsrådet.

Naturvårdsverket planerar för att tillgängliggöra inhämtad tillsynsinformation som öppna data. Detta bör underlätta för alla som behöver aktuell information om miljöbalkstillsynen och förhoppningsvis minska behovet av informationsinhämtning direkt från tillsynsmyndigheterna.

För att förbättra kunskapen om helhetsbilden men också för att kunna fördjupa analysen kring miljöbalkens olika sakområden behöver alla berörda myndigheter bidra med kunskap och resurser. Detta är en förutsättning för att kunna ge väl underbyggda och mer specifika förslag för att utveckla miljöbalkstillsynen. Samtidigt behöver alla som är involverade i miljötillsynsarbetet se att de, genom att medverka i uppföljningen, kan bidra till att utveckla miljöbalkstillsynen.

BILAGA

Tillsynsmyndigheternas rutiner, arbetssätt, register och system för tidsredovisning, planering, ärendehantering, ekonomiredovisning med mera varierar. Detta återspeglas också i de svar som lämnats på frågorna i enkäterna. I de fall det inte var möjligt att lämna exakta värden fanns det därför möjlighet att lämna ett helt eller delvis uppskattat svar. Följande tabeller visar i vilken utsträckning denna möjlighet använts av de som svarat på enkäten.

Kommunerna - fördelning av antalet exakta respektive helt eller delvis uppskattade svar

Fråga	Ja	Nej	Delvis	Antal svar
Har antalet tillgängliga personresurser för arbete med tillsyn enligt miljöbalken uppskattats?	72	41	97	210
Har antalet tillsynsobjekt anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet uppskattats?	16	165	30	211
Har antalet tillsynsobjekt anmälningspliktig hälsoskyddsverksamhet uppskattats?	27	132	42	201
Har totala antalet övertagna tillsynsobjekt uppskattats?	13	181	4	198
Har antalet inkomna ärenden uppskattats?	17	127	54	198
Har antalet avslutade ärenden uppskattats?	23	96	57	176
Har det sammanlagda antalet förelägganden, förbud och övriga beslut under året uppskattats?	20	112	41	173
Har det totala antalet anmälningar om miljöbrott under året uppskattats?	18	163	13	194
Har intäkterna för miljöbalkstillsynen uppskattats?	26	94	67	187
Har kostnaderna för miljöbalkstillsynen uppskattats?	32	43	69	144

Länsstyrelserna - fördelning av antalet exakta respektive helt eller delvis uppskattade svar

Fråga	Ja	Nej	Delvis	Antal svar
Har totala antalet överlåtna tillsynsobjekt uppskattats?	0	7	6	13
Har det totala antalet anmälningar om miljöbrott under året uppskattats?	2	15	4	21