

# Uppföljning av kommuners och länsstyrelserns tillsyn enligt miljöbalken

Redovisning till regeringen enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen den  
15 april 2021

# Innehåll

<b>INNEHÅLL</b>	<b>2</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>4</b>
<b>NATURVÅRDSVERKETS UPPDRAG</b>	<b>5</b>
Syfte.....	5
Metod och avgränsning.....	5
Svarsfrekvens.....	6
<b>UTVECKLING OCH FÖRBÄTTRING</b>	<b>7</b>
Miljötillsynsstrategi.....	7
Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken.....	7
Avgifter för provning och tillsyn.....	7
Samverkan med länsstyrelserna.....	8
Kommunal samverkan.....	8
Tillsyn på distans.....	9
<b>LÄNSSTYRELSESNAS TILLSYN OCH TILLSYNSVÄGLEDNING</b>	<b>10</b>
Omprioriteringar med anledning av pandemin.....	10
Utvecklingen avseende den planerade/egeninitierade tillsynen.....	11
Fördelning av tillsyn mellan olika områden.....	11
Tillsynsvägledning.....	13
Uppföljning av kommunernas tillsyn.....	14
Miljösamverkan.....	15
Avgiftsfinansiering.....	15
Indikatorer inom miljöskydd, naturvård och vattenverksamhet.....	17
<b>KOMMUNERNAS TILLSYN</b>	<b>25</b>
Omprioriteringar med anledning av pandemin.....	25
Resurser och genomförande.....	25
Behovsutredning och tillsynsplan.....	26
Avgiftsfinansiering.....	27
Tillsynens omfattning.....	27
<b>SMÅ AVLOPP OCH STRATEGISKT VA-ARBETE</b>	<b>28</b>
Samlad bedömning avseende små avlopp.....	28
Samlad bedömning avseende strategiskt VA-arbete.....	29

**BILAGA 1**

**31**

# Sammanfattning

Naturvårdsverket har som tillsynsvägledande myndighet i uppdrag att senast den 15 april varje år lämna en redovisning av hur tillsynen enligt miljöbalken kan utvecklas och förbättras. Redovisningen sker enligt 3 kap. 21 § i miljötillsynsförordning (2011:13), och ska omfatta de brister i tillsynen som Naturvårdsverket identifierat och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.

Detta är Naturvårdsverkets tionde redovisning sedan uppdraget infördes i miljötillsynsförordningen.

## UTVECKLING OCH FÖRBÄTTRING

Det pågår flera utvecklingsprocesser i syfte att stärka och effektivisera tillsynen samt göra tillsynen mer enhetlig. Det handlar främst om en nationell miljötillsynsstrategi, ett omfattande regeringsuppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken samt en översyn av systemet för avgifter för prövning och tillsyn. Under 2020 genomförde länsstyrelserna dessutom ett par utredningar som gäller betydelsen av kommunal samverkan samt erfarenheter av tillsyn på distans.

## LÄNSSTYRELSESNAS TILLSYN

Pandemin har inneburit att länsstyrelserna gjort omprioriteringar vilket medfört minskade resurser för tillsynen. Flera länsstyrelser uppger att tillsynen i huvudsak bedrivits digitalt på distans istället för fysiska besök på anläggningar eller i fält. Fokus har varit att utveckla nya arbetssätt och arbetsformer för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Den pågående pandemin har påverkat andelen planerad/egeninitierad tillsyn inom de flesta tillsynsområden.

Trots länsstyrelsernas uppgifter om vissa omprioriteringar av resurser med anledning av pandemin ökade den redovisade tiden för tillsyn under år 2020 med cirka 16 årsarbetskrafter jämfört med år 2019. Ökningen kan delvis vara ett resultat av tidigare anslagsökningar.

## KOMMUNERNAS TILLSYN

De flesta kommuner uppger att de nedprioriterat den planerade tillsynen under 2020 med anledning av pandemin. Särskilt hälsoskyddstillsynen har fått stå tillbaka till förmån för trängseltillsyn på serveringsställen. Tillsyn av miljöfarliga verksamheter som kunnat genomföras utomhus har prioriterats.

Flera kommuner uppger att de saknar aktuella behovsutredningar och/eller tillsynsplaner. Oftast är det behovsutredningen som saknas. Naturvårdsverket kan, precis som förra året, konstatera att nästan alla kommuner som uppgett att de saknar en samlad tillsynsplan och/eller aktuell behovsutredning har tagit över ansvaret för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet från länsstyrelsen.

# Naturvårdsverkets uppdrag

Naturvårdsverket har som tillsynsvägledande myndighet i uppdrag att senast den 15 april varje år lämna en redovisning av hur tillsynen enligt miljöbalken kan utvecklas och förbättras. Redovisningen sker enligt 3 kap. 21 § i miljötillsynsförordning (2011:13), och ska omfatta de brister i tillsynen som Naturvårdsverket identifierat och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.

Detta är Naturvårdsverkets tionde redovisning sedan uppdraget infördes i miljötillsynsförordningen. Samtliga redovisningar finns samlade på [Naturvårdsverkets webbplats](#).

## Syfte

Syftet med den årliga uppföljningen är att hämta in uppgifter och erfarenheter av miljöbalkstillsynen i landet. Uppgifterna ska ge en aktuell lägesbeskrivning och bidra till att öka kunskapen om miljöbalkstillsynen. För de brister som eventuellt identifieras ska förslag på åtgärder lämnas. Uppföljningen ska ske i samverkan med landets tillsynsvägledande myndigheter och genomföras på ett systematiskt sätt. Resultaten från uppföljningen ska finnas tillgängligt för alla som behöver aktuella uppgifter om miljöbalkstillsynen.

## Metod och avgränsning

Tillsynsuppföljningen har genomförts av Naturvårdsverket med stöd av representanter från Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket och länsstyrelserna.

Inför årets redovisning tog vi fram två frågeformulär. Ett till länsstyrelserna och ett till kommunerna. Till länsstyrelserna ställde vi frågor utifrån länsstyrelsernas regleringsbrev för 2020. Till kommunerna ställde vi främst några övergripande frågor om tillsynsarbetet hämtat från den modell för uppföljning av kommunernas tillsyn som tagits fram av Miljösamverkan Sverige.

Denna sammanställning innehåller utvalda uppgifter och sammanställningar som myndigheterna lämnat till Naturvårdsverket. Uppgifterna är till viss del uppskattningar och myndigheterna har gjort egna reservationer i sina redovisningar.

Samtidigt med formulären om miljöbalkstillsyn skickade vi också ut ett formulär med särskilda frågor om tillsynen över industriutsläppsverksamheter (IUV). Uppgifterna som vi samlar in utgör underlag för den rapportering enligt 1 kap 31 § i industriutsläppsförordningen som Naturvårdsverkets ansvarar för. Resultatet från denna uppföljning ingår inte i denna redovisning.

## Svarsfrekvens

Samtliga 21 länsstyrelser svarade på frågorna gällande tillsynen under 2020. När det gäller kommunerna var svarsfrekvensen 90 %. Enkäten skickades till 215 enskilda kommuner samt till 75 kommuner som ingick i 28 olika samverkansformer. Antalet kommuner som enskilt helt eller delvis svarade på frågorna var 192 stycken. Antalet svar från samverkande kommuner var 26 stycken som representerade 69 kommuner.

	<b>Antal enskilda kommuner:</b>	<b>Antal samverkande kommuner:</b>	<b>Antal kommuner som ingår i samverkan:</b>
Skickat till:	215	28	75
Svarat:	192	26	69
Ej svarat:	23	2	6

Maximalt antal svar på en fråga:  $192 + 26 = 218$  vilket motsvarar  $192 + 69 = 261$  kommuner.

Svarsfrekvens:  $192 + 69 / 290 = 90 \%$

# Utveckling och förbättring

Det pågår flera utvecklingsprocesser i syfte att stärka och effektivisera tillsynen samt göra tillsynen mer enhetlig. Det handlar främst om en nationell miljötillsynsstrategi, ett omfattande regeringsuppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken samt en översyn av systemet för avgifter för prövning och tillsyn. Under 2020 genomförde länsstyrelserna dessutom ett par utredningar som gäller betydelsen av kommunal samverkan samt erfarenheter av tillsyn på distans.

## Miljötillsynsstrategi

Arbetet med att ta fram en nationell strategi för miljöbalkstillsyn startade på allvar under hösten 2020. Syftet med strategin är att få genomslag för nationella prioriteringar, förenkla tillsynsmyndigheternas planering av tillsyn samt tydliggöra vad som ska följas upp.

Planen är att strategin ska vara beslutad i oktober 2021. För arbetet finns det en central arbetsgrupp som koordinerar och leder arbetet med att ta fram strategin. Gruppens medlemmar leder samverkansgrupper inom sju olika tillsynsområden. Grupperna tar fram nationella lägesbilder och identifierar vad som är särskilt prioriterat inom det område gruppen ansvarar för.

## Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken

Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna fick under 2020 ett omfattande regeringsuppdrag<sup>1</sup>. En del av uppdraget handlar om att föreslå åtgärder för att utveckla en samlad nationell uppföljning och utvärdering tillsyn och tillsynsvägledning. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2023.

## Avgifter för prövning och tillsyn

Statskontoret redovisade i december 2020 ett uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken. När det gäller avgifterna för tillsyn föreslår Statskontoret bland annat att den årliga fasta avgiften för prövning och tillsyn bör separeras samt en möjlighet för länsstyrelserna att ta ut en timavgift för händelsestyrd tillsyn.

Miljötillsynsutredningen och Naturvårdsverkets tidigare utredningar har visat att det finns brister i länsstyrelsernas resursfördelning när det gäller tillsyn enligt miljöbalken. Ett sätt att åtgärda det är att låta länsstyrelserna disponera avgiftsintäkterna och samtidigt behålla förvaltningsanslaget. Statskontoret konstaterar dock att villkoren i regeringens riktlinjer för när det går att använda specialdestination av avgiftsintäkter inte är helt uppfyllda. De anser därför att det saknas tillräckliga skäl för att låta länsstyrelserna disponera avgiftsintäkterna som genereras av förordningen om avgifter för prövning och tillsyn, utöver intäkter för dammsäkerhetstillsyn.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut M2020/01034/ME

Med utgångspunkt i Statskontorets analys och förslag ska Naturvårdsverket föreslå avgifter och indelning av verksamheter i olika avgiftsnivåer för vattenverksamheter, miljöfarliga verksamheter och viss övrig verksamhet. Uppdraget ska redovisas i februari/mars 2022.

## Samverkan med länsstyrelserna

Miljösamverkan Sverige tog under 2018 fram ett handläggarstöd för att underlätta länsstyrelsernas arbete med uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn. För att utbyta erfarenheter och fånga upp resultat från länsstyrelsernas arbete genomfördes två samverkansträffar under 2020. Representanter för flera centrala tillsynsvägledande myndigheter samt 18 av landets 21 länsstyrelser deltog på träffarna. Vid träffarna diskuterades bland annat översyn av beslut om överlåtelse av tillsyn, genomförande av kommunbesök samt den under året införda bestämmelsen som ger länsstyrelserna möjlighet att förelägga en kommun som inte sköter sitt tillsynsuppdrag.

## Kommunal samverkan

I december 2020 redovisade länsstyrelserna ett uppdrag om kommunal samverkan inom miljötillsynen. För att säkerställa en likvärdig och effektiv kontroll och tillsyn skulle länsstyrelserna bedöma förutsättningarna för en ökad kommunal samverkan såväl inom länet som över länsgränser i de fall sådana behov bedöms finnas.

Samtliga länsstyrelser anser att samverkan är viktigt och majoriteten anser att samverkan bör utvecklas och att fler kommuner bör samverka. Samverkan bidrar bland annat till ökat utbyte av erfarenheter, utökad kunskap, ökad samsyn, minskad sårbarhet, ökat kontaktnät och är ett verktyg för att kunna undvika jäv. För små kommuner är samverkan extra viktigt för att minska sårbarheten och för att kunna upprätthålla kompetens.

Det vanligaste förekommande svaret från länsstyrelserna om varför samverkan uteblir är brist på tid och resurser. Andra anledningar är att det geografiska avståndet har betydelse, att de mindre kommunerna är oroliga för att tappa sitt självbestämmande om de går ihop med större kommuner samt att kommunerna har olika arbetssätt, mallar och datasystem som kan leda till hinder för samverkan.

Länsstyrelsernas rapporter visar på att det krävs ökade resurser, både för länsstyrelserna och kommunerna för att kunna påbörja och utveckla samverkan. Vissa länsstyrelser anser att det skulle behövas påtryckning för att utveckla samverkan genom till exempel tydligare krav på minsta antal personer i en tillsynsorganisation eller genom nationella riktlinjer för att få kommunerna att samverka. Andra länsstyrelser bedömer att samverkan alltid ska vara frivillig och att man istället bör visa på fördelarna, vad var och en tjänar på att samverka med varandra, att samverkan som sker i en form där alla involverade parter både ger och tar gynnar alla.



## Tillsyn på distans

Under 2020 genomförde Miljösamverkan Sverige en mindre [undersökning](#) där man samlade in erfarenheter av tillsyn på distans från länen för att fånga upp lärdomar från tillsynsarbetet under pandemin. Undersökningen genomfördes som en öppen enkät under oktober.

Undersökningen visade att tillsynen kunnat genomföras som vanligt när det gäller till exempel artskydd, täkter och dammar. När tillsyn genomförts på distans har tillsynsmyndigheten ställt om till digitala möten, telefon och skrivbordstillsyn. Ett tillvägagångssätt har varit att kombinera distanstillsyn med platsbesök.

Tillsyn på distans kan ha fördelar genom att fler kan delta, både från verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. Resor kan sparas in på, vilket är bra för miljön. Det är bra att kombinera tillsyn på distans och platsbesök. Till exempel genom att inledande och uppföljande möten är digitala och ett platsbesök görs däremellan. Det resulterar i effektivare möten, att fler kan delta digitalt och att verksamhetsansvariga kan få samma information som de som man träffat i fält.

Tillsyn på distans är lämpligt vid till exempel verksamheter som i normala fall besöks flera gånger per år, systemtillsyn, planerade tillsynsmöten som inte omfattar besök ute i verksamheten och uppföljning av tidigare genomförda besök.

Däremot är det inte lämpligt med tillsyn på distans vid nya verksamheter som inte tidigare besökts, vid verksamheter som besöks väldigt sällan, hos verksamhetsutövare som har svårigheter med svenska språket, vid pågående driftstörning, hos verksamheter med sämre egenkontroll, vid klagomål gällande lukt, buller och nedskräpning samt vid misstanke om brott med mera.

# Länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning

Av länsstyrelsernas regleringsbrev framgår vilka uppgifter om tillsyn och tillsynsvägledning som ska redovisas. Uppgifterna hämtas in via en enkät till samtliga länsstyrelser. Uppgifter om redovisad tid för tillsyn och tillsynsvägledning hämtas från Länsstyrelsen i Örebro län.

## Omprioriteringar med anledning av pandemin

Flera länsstyrelser uppger att tillsynen i huvudsak bedrivits digitalt på distans istället för fysiska besök på anläggningar eller i fält. Fokus har varit att utveckla nya arbetssätt och arbetsformer för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Bemanning av krisledningsorganisationer har inneburit omprioriteringar och minskade resurser för tillsynen. Nedan ges några exempel på hur pandemin påverkat tillsynen inom olika tillsynsområden.

### *Naturvård*

- Pandemin har i liten utsträckning påverkat möjligheten till tillsyn inom naturvårdsområdet, eftersom den till största delen sker utomhus.
- Inom den gröna tillsynen har händelsestyrd tillsyn prioriterats och genomförts. Ingen planerad tillsyn alls har genomförts.
- På grund av ett mycket stort besöksstryck i reservaten och nationalparkerna har länsstyrelsen prioriterat olika tillsynsinsatser för att kunna ge råd och vägledning på plats samt följa upp överträdelser av föreskrifter.

### *Vattenverksamheter och vattenskyddsområden*

- För vattenverksamhet har tillsynen till liten del omprioriterats. Omprioriteringarna gäller främst enstaka ärenden i händelsestyrd tillsyn där det bedömts att ett platsbesök behövs, men att besöket inte är akut. Ärendet har då prioriterats ned.
- För tillsyn av vattenverksamhet har anmälningsärenden prioriterats framför klagomålsärenden.
- Inom vattenverksamhet har tillsyn bedrivits i stort sett enligt plan, men digitala möten har genomförts istället för fysiska möten och fältbesök i stor utsträckning.
- Vad gäller tillsyn kopplat till vattenverksamhet och vattenskyddsområden har pandemin inte haft någon stor påverkan. Dock har flera domstolsförhandlingar försenats.
- Inom vattenverksamhet har de flesta aktiviteterna som innebär platsbesök bortprioriterats, till exempel tillsynsbesök hos vattenkraftägare, tillsyn tillsammans med kustbevakningen utefter kusten och dammsäkerhetstillsyn. Handläggningen om fastställande av vattenskyddsområden har pausats.

### *Miljöskydd*

- Den största skillnaden har varit sättet tillsynen genomförts - i stort sett bara digitala möten, jämfört med att länsstyrelsen tidigare varit ute på plats.
- Granskning av miljörapporter och klagomålsärenden har prioriterats ned.
- Inom miljöskydd har industriutsläppsverksamheter och avloppsreningsverk prioriterats.

- Anmälan om ändring vid främst krematorier, livsmedelsverksamhet, försenade miljörapporter, uppskjutna avgifter med mera har hanterats.
- Fysiska besök har genomförts där det varit av vikt att se platsen för till exempel en omfattande driftstörning, tillståndsprövning, luktklagomål och då efter en riskbedömning. En del besök har ställts in. Vissa industrier har dessutom under viss tid haft besöksförbud.

#### *Förorenade områden*

- Inom förorenade områden har den egeninitierade tillsynen främst på nedlagda verksamheter minskat.
- Tillsynen har genomförts som planerat men efter dialog med verksamhetsutövarna med anpassning av exempelvis genomförandetider i förelägganden utifrån berörd verksamhetsutövares påverkan av pandemin.
- Några fysiska tillsynsbesök har inte kunnat genomföras vilket har medfört att länsstyrelsen har fått prioritera den tillsyn som kan genomföras på distans vilket inte i alla lägen har varit den som är mest angelägen att genomföra.
- Fokus har lagts på att fortsätta arbetet med redan pågående ärenden och arbetet med att initiera nya ärenden har prioriterats ner.

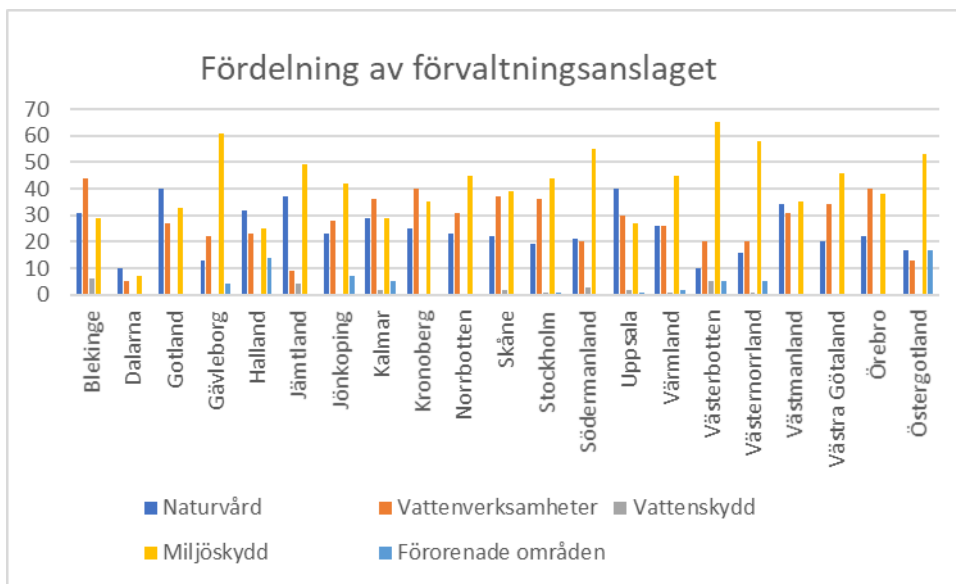
## Utvecklingen avseende den planerade/egeninitierade tillsynen

Den pågående pandemin har påverkat andelen planerad/egeninitierad tillsyn inom de flesta tillsynsområden. Tillsynen av miljöfarlig verksamhet har av vissa länsstyrelser genomförts enligt plan men med andra metoder och arbetssätt. Andra länsstyrelser har prioriterat bort stora delar av den planerade tillsynen och tagit hand om gamla ärenden och fler klagomålsärenden. Den händelsestyrda tillsynen inom naturvård har enligt flera länsstyrelser ökat på grund av ett högt besöksstryck. Med anledning av genomförandet av den nationella planen för omprövning av vattenkraft uppger flera länsstyrelser att den planerade tillsynen av vattenverksamheter minskat under 2020.

## Fördelning av tillsyn mellan olika områden

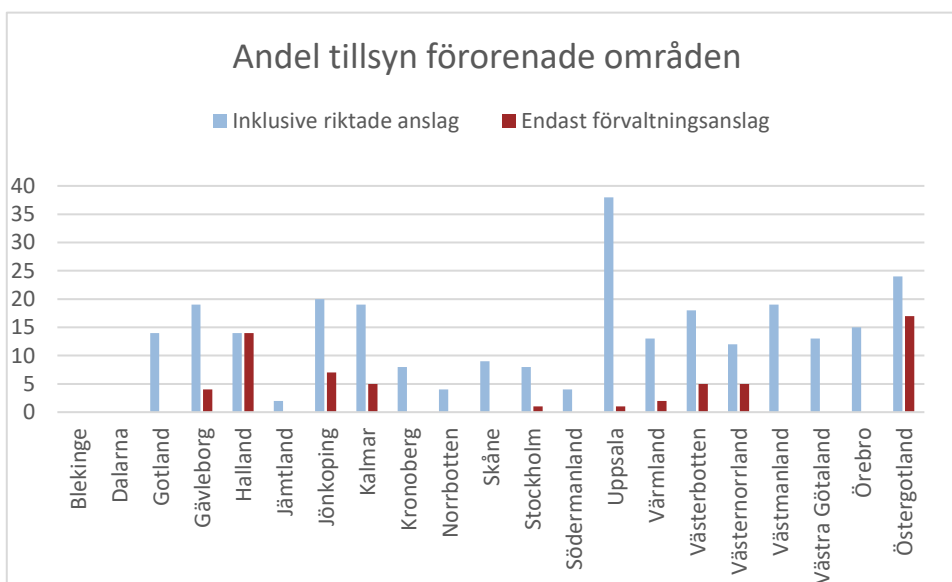
Enligt regleringsbrevet ska länsstyrelserna redovisa hur tillsynen fördelats mellan olika tillsynsområden. Länsstyrelserna ombads uppskatta hur förvaltningsanslaget fördelats mellan naturvård, vattenverksamheter, vattenskyddsområden, miljöskydd samt förorenade områden.

Tretton länsstyrelser anger att miljöskydd fått störst andel av förvaltningsanslaget. Fyra länsstyrelser har gett mest till naturvård och fyra mest till vattenverksamheter. Det finns en viss osäkerhet när det gäller fem länsstyrelserns svar eftersom summan av de olika andelarna, som skulle anges i procent, inte blir 100 %. Summan varierar mellan 22 och 110 %.



Figur 1. Länsstyrelsernas uppskattning av hur förvaltningsanslaget för tillsynen under 2020 fördelats mellan olika tillsynsområden.

När det gäller tillsynen av förorenade områden bedrivs den delvis med stöd av riktade anslag. Tillsynens andel av förvaltningsanslaget varierar mellan 0 och 17 % (i genomsnitt 3 %). När även riktade anslag ingår i uppskattningen ökar andelen till mellan 2 och 38 % (i genomsnitt 14 %).



Figur 2. Jämförelse av andelen tillsyn av förorenade områden med och utan riktade anslag. Blekinge län och Dalarnas län har inte uppgett några siffror.

Den tid som handläggarna på länsstyrelserna redovisar kan också ge oss en uppskattning om fördelningen mellan olika tillsynsområden. Dessa uppgifter hämtar vi in via Länsstyrelsen i Örebro. En årsarbetskraft motsvarar 1720 timmar redovisad tid.

Benämning (VÅS-koder)	2020 åak	2019 åak	2018 åak
Tillsyn av områdesskydd (exkl. vattenskyddsområden) (515)	11,2	11,9	9,9
Tillsyn av vattenskyddsområden (516)	1,2	1,1	0,8
Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (525)	26,7	24,6	24,1
Tillsyn och kontroll av dispenser och tillstånd avseende områdesskydd (526)	16,7	17,0	14,1
Tillsyn av skydd för djur- och växtarter (527)	4,8	4,2	3,9
Tillsyn av övrig prövning avseende naturskydd (528)	1,0	1,1	0,8
Tillsyn av vattenverksamhet (535)	81,0	73,4	73,7
Tillsyn av miljöfarlig verksamhet (555)	74,8	71,2	66,0
Tillsyn av kemiska produkter och biotekniska organiska ämnen (565)	0,3	0,3	0,2
Tillsyn av avfall och producentansvar (566)	15,3	13,1	8,1
Tillsyn av övrigt miljö- och hälsoskydd (567)	4,3	3,5	2,1
Tillsyn av förorenade områden och miljöriskområden (575)	31,0	30,8	30,0
<b>Summa åak</b>	<b>268</b>	<b>252</b>	<b>234</b>

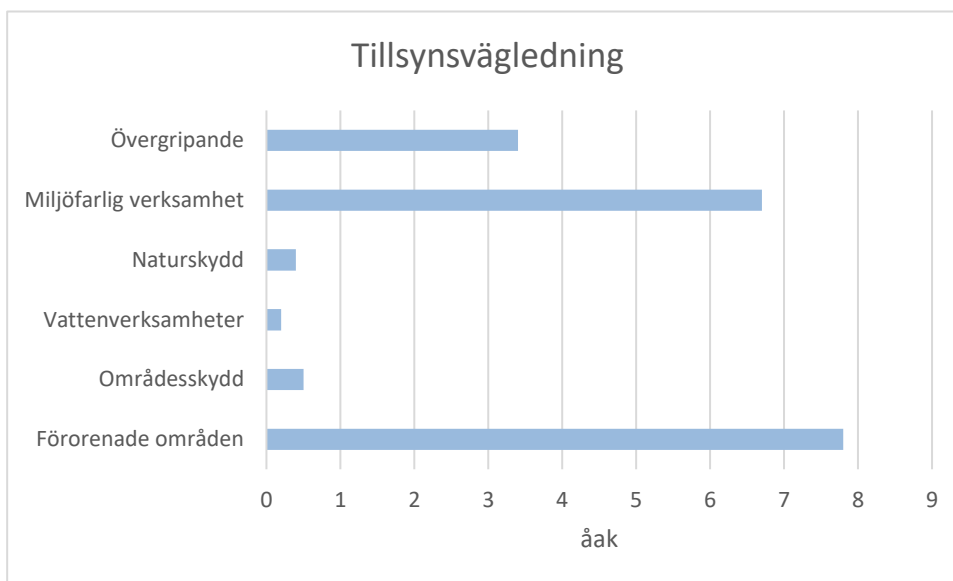
Trots länsstyrelsernas uppgifter om vissa omprioriteringar av resurser med anledning av pandemin ökade den redovisade tiden för tillsyn under år 2020 med cirka 16 årsarbetskrafter jämfört med år 2019. Ökningen kan delvis vara ett resultat av tidigare anslagsökningar.

## Tillsynsvägledning

En stor del av den planerade tillsynsvägledningen har trots pandemin kunnat genomföras. Handlägg- och samverkansträffar med kommunerna är den vanligaste formen för tillsynsvägledningen. Samverkan mellan två eller flera länsstyrelser i tillsynsvägledningen förekommer också. Under 2020 har länsstyrelserna oftast genomfört träffarna digitalt. Här följer några exempel på områden där flera länsstyrelser genomfört vägledningsinsatser.

- **Naturskydd:** strandskydd och invasiva arter.
- **Vattenverksamheter:** vattenuttag.
- **Områdesskydd:** vattenskyddsområden.
- **Miljöfarlig verksamhet:** avloppsreningsverk, vindkraft och miljö kvalitetsnormer.
- **Hälsoskydd:** buller, smittspridning och små avlopp.
- **Förorenade områden:** masshantering och PFAS.
- **Övrigt:** miljöbrottssamverkan.

Totalt redovisade länsstyrelserna tid motsvarande cirka 19 årsarbetskrafter när det gäller tillsynsvägledning om naturskydd, områdesskydd, miljöfarlig verksamhet, övrigt miljö- och hälsoskydd, vattenverksamhet, förorenade områden och övergripande.



Figur 3. Länsstyrelsernas redovisade tid för tillsynsvägledning inom olika områden. I miljöfarlig verksamhet ingår även miljö- och hälsoskydd i övrigt (VÅS-kod 5037).

## Uppföljning av kommunernas tillsyn

Under året har 10 länsstyrelser genomfört 32 kommunbesök. Övriga länsstyrelser genomförde inga besök, främst på grund av pandemin. Under 2020 uppmärksammades bland annat följande i samband med kommunbesöken.

### Goda exempel:

- Nya delegationsordningar, behovsutredningar och taxor som överensstämmer med verksamheten och organisationen. Samarbeten över kommungränserna.
- Kommunerna prioriterar generellt sett att genomföra tillsyn på överlåtna objekt. De har oftast en bra plan för vilka verksamheter som ska få inspektionen respektive år och det genomförs generellt sett också bra enligt plan. Det är positivt att vissa kommuner är bra på att skicka beslut för kännedom om överlåtna objekt för att hålla länsstyrelsen informerad.
- Goda exempel från uppföljningen är att kommunerna utför relativt mycket operativ tillsyn även om underlagsmaterial så som behovsutredning och tillsynsplaner ibland inte är kompletta.
- Det finns kommuner eller kommunalförbund som i stort sett klarar av att genomföra den planerade tillsynen och i stor utsträckning även den tillsyn det finns behov av. Gemensamt för dessa är att de har en organisation där olika team arbetar med planerad tillsyn respektive händelsestyrd tillsyn. Genom att låta vissa handläggare få arbeta mer ostört med planerade insatser så hinner de med på ett bättre sätt.

### Brister:

- Brister i tillsynsplaner i största allmänhet samt avsaknad av tillsynsplan för IED-verksamheter. Kan konstateras att kunskapen kring IED-verksamheter brister i ett flertal kommuner.

- Avsaknad av eller föråldrad behovsutredning, kompetensutvecklingsplaner, rutiner för hur och när ärenden avslutas och tillsynsplaner för hälsoskyddstillsyn.
- Ingen planerad, egeninitierad tillsyn vad gäller strandskydd.
- Hög personalomsättning både hos handläggare och chefer vilket påverkar verksamheten.
- Vissa kommuner förändrar väl fungerande organisationer utan jäv på nämnds- eller förvaltningsnivå till mer sammanslagna organisationer där jävrisken blir betydligt större och tjänstemännen hamnar i svårare situationer i förhållande till överordnade.

## Miljösamverkan

Alla länsstyrelser utom en har deltagit på något sätt i Miljösamverkan Sveriges verksamhet under året. Nedlagd redovisad tid skiljer sig åt mellan länsstyrelserna. Södermanlands län har redovisat noll timmar och Västra Götalands län drygt 2700 timmar. Totalt har länsstyrelserna redovisat tid motsvarande drygt 4 årsarbetskrafter.

Pågående regional miljösamverkan finns i tretton län samt vilande i tre län. Enligt länsstyrelsernas tidsredovisning är det stora variationer när det gäller nedlagd tid. Totalt har länsstyrelserna redovisat tid motsvarande drygt 3 årsarbetskrafter. Vi bad länsstyrelserna ge exempel på resultat av projekt som genomförts inom regional miljösamverkan. Här följer några exempel på sådana resultat.

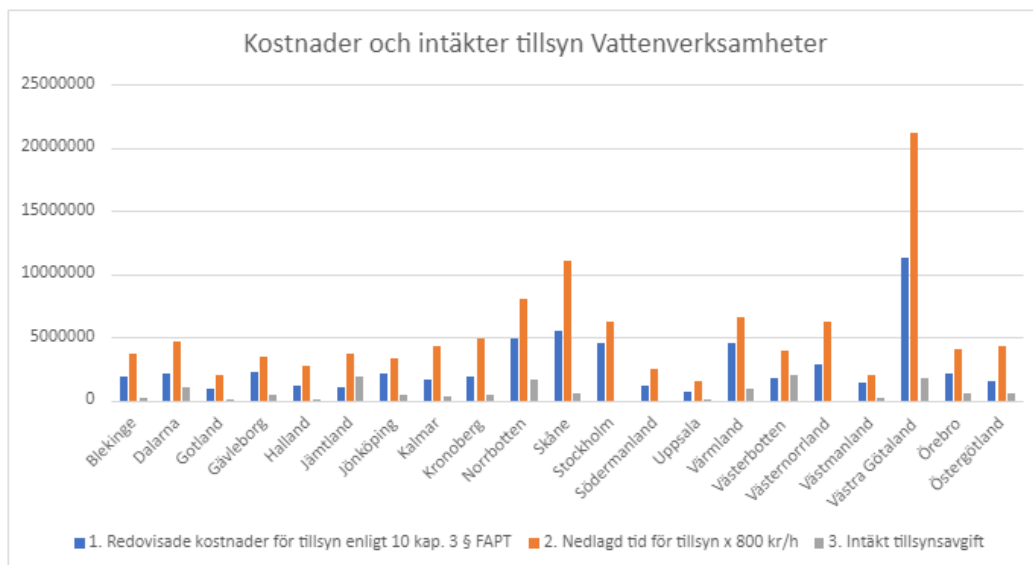
- Handläggare för avfall från livsmedelsverksamheter och handläggare för fukt och mikroorganismer har tagits fram. Tillsyn har bedrivits av flerbostadshus där flera brister uppdagats, mycket kopplat till radon samt dålig egenkontroll av varmvattentemperaturen. (*Jönköpings län*)
- Projektet Spara vatten hade bland annat som mål att öka kunskapen om vattenanvändningen hos företag och tillsynsmyndigheter. Resultatet blev att tre digitala filmer om vatteneffektivitet som riktas till företagare togs fram och ett digitalt inspektionsunderlag om vatteneffektivitet vid industrier finns nu på Miljösamverkan Sydosts hemsida och kan även användas vid digital tillsyn. (*Kalmar län*)
- Projektet Nedlagda kommunala deponier påbörjades 2010 och fortsätter även in i 2021. Under året har ett digitalt möte med länens kontaktpersoner genomförts där erfarenheter från arbetet diskuterats. Ett nytt ramavtal angående deponiundersökningar finns nu tillgängligt för sju kommuner. En ny upphandling genomfördes. Målet är att de farligaste deponier i länet har undersökts och åtgärdats. Resultatet är att det sedan 2010 har 66 av de 144 farligaste deponierna i länet undersökts enligt MIFO 2. (*Kalmar län*)

## Avgiftsfinansiering

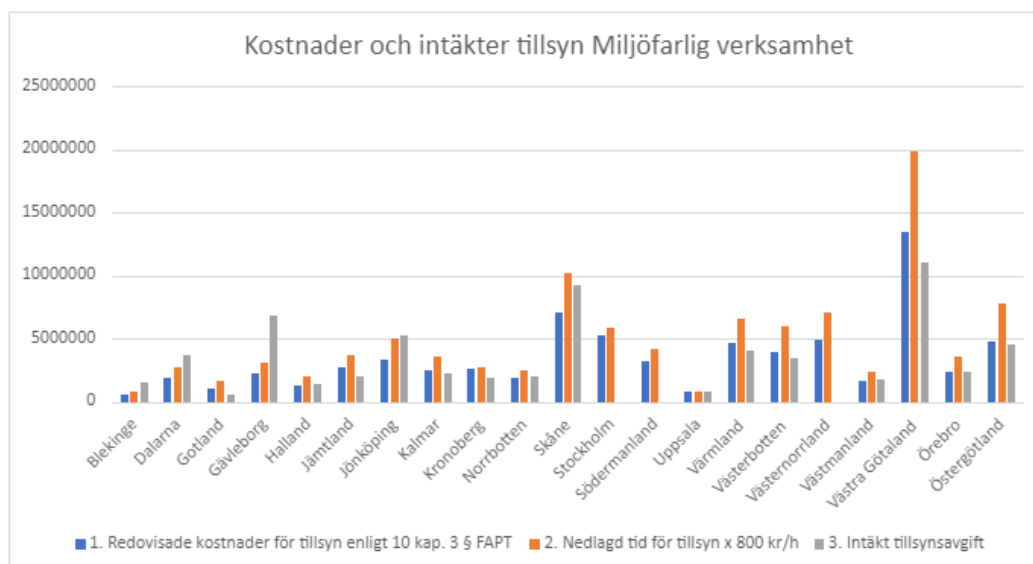
I enlighet med förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska länsstyrelserna redovisa ett antal uppgifter om intäkter och kostnader för tillsyn och prövning. Utifrån dessa uppgifter kan andelen tillsyn som finansieras med avgifter för miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet beskrivas. Notera att kostnaderna

för tillsyn kan beräknas olika och att det finns stora osäkerheter i kvaliteten på uppgifterna.

Uppgifterna i parameter 1–3 i figur 4 och 5 nedan är olika sätt att uttrycka länsstyrelsernas tänkbara kostnader för utförd tillsyn. Skälen till att uppgifterna redovisas på detta sätt är för att påvisa vilka faktiska och teoretiska kostnader som intäkterna ska motsvara. Se vidare Naturvårdsverkets redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2020 för provning och tillsyn enligt miljöbalken. (Dnr: NV-00320-21)



Figur 4. Kostnader för tillsyn av vattenverksamheter med två olika beräkningsmodeller för kostnader samt intäkter för tillsynen. Beloppen anges i kronor.



Figur 5. Kostnader för tillsyn av miljöfarlig verksamhet med två olika beräkningsmodeller för kostnader samt intäkter för tillsynen. Beloppen anges i kronor.

Uppgifterna om kostnader för såväl vattenverksamhet som miljöfarlig verksamhet är förknippade med vissa osäkerheter. Därför bör alltför långtgående slutsatser av materialet inte dras.



## Indikatorer inom miljöskydd, naturvård och vattenverksamhet

I länsstyrelsernas årsredovisningar återges resultatet genom att uppnådda prestationer och effekter beskrivs och slutligen bedöms, med bland annat stöd av indikatorer.

I tabellen nedan redovisas andelen tillsyn i procent i förhållande till hur de angivits i länsstyrelsernas behovsutredningar. Andelen anges totalt och för områdena miljöskydd, vatten, natur och förorenade områden (Fo). Dessutom redovisas täckningsgraden för tillsyn i procent av miljöfarlig verksamhet (MFV) beräknat som miljötillsynsavgift/kostnad. Uppgifterna har hämtats från länsstyrelsernas årsredovisningar för 2020 som också innehåller också motsvarande uppgifter för 2018 och 2019.

Länsstyrelse	Totalt	Miljö	Vatten	Natur	Fo	Täckningsgrad MFV
Blekinge	34	29	44	31	74	254
Dalarna	52	44	36	72	52	178
Gotland	94	95	90	96	110	189
Gävleborg	65	89	48	51	157	*
Halland	49	88	30	55	93	140
Jämtland	31	51	26	62	36	49
Jönköping	47	44	37	49	87	150
Kalmar	65	82	37	111	96	43
Kronoberg	52	53	52	74	28	103
Norrbottn	83	65	90	123	79	121
Skåne	66	57	46	51	100	165
Stockholm	62	72	65	50	30	189
Södermanland	68	97	48	67	33	56
Uppsala	49	28	29	43	141	50
Värmland	93	90	65	94	150	84
Västerbotten	61	95	36	110	61	62
Västmanland	67	75	40	84	102	97
Västra Götaland	80	79	84	53	94	73
Västernorrland	85	70	87	68	124	84
Örebro	79	94	47	83	114	130
Östergötland	66	69	38	38	120	127

### Länsstyrelsernas analys:

**Blekinge län:** 2019 anställdes fler personer vilket medförde att det fanns bättre personalresurser till att utföra tillsynen. Som mest hade Länsstyrelsen i Blekinge län 21 handläggare för detta ändamål. När personal slutade ersattes inte alltid vakansen, utan arbetet fördelades på befintlig personal. De vakanser som fick lov att ersättas tog tid. Detta gör att tillsyn och i synnerhet tillsynsvägledning fick sämre förutsättningar under 2020.

När det gäller förorenade områden sänktes antalet objekt från 87 till 50. Detta medförde högre andel tillsyn. Den höga täckningsgraden gällande tillsyn miljöfarlig verksamhet beror på att tillsyn under året var nedprioriterat i arbetet, personalbrist samt Coronapandemin.

**Dalarnas län:** Naturtillsynen har efter 2018 ökat betydligt. Miljösamverkans Sverige projekt har bidragit liksom att resurserna till verksamheten har ökat. Vattentillsynen har minskat 2020 jämfört med 2019.

Täckningsgrad för tillsyn miljöfarlig verksamhet: Det höga procenttalet kan förklaras med att under 2020 tog Länsstyrelsen i Dalarnas län in avgifter för en högre tillsyn av miljöfarliga verksamheter än de resurser som tillsynen tilldelades på förvaltningsanslaget. En skillnad som skulle kunna överbryggas med riktade medel, vilket Statskontorets belyser i sin utredning "Översyn av avgifts-systemet för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken" (2020:23).

**Gotlands län:** Ser man till den totala tillsynen har den pågått i lägre omfattning än planerat och det rör i första hand den egeninitierade tillsynen inom alla sakområden. Detta beror bland annat på medveten nedprioritering på grund av coronasituationen, stabsarbete, beredskapsövningar och inskolning av ny personal. Den händelsestyrda tillsynen har däremot ökat i de flesta områdena, vilket förklarar den höga andelen i indikatorn. För utförligare beskrivningar hänvisas till rapporteringen om tillsyn enligt miljöbalken till Naturvårdsverket Dnr 500-139-20.

Gällande miljötillsyn är indikatorn hög, vilket beror på en betydande satsning på den planerade tillsynen avseende mellanstora täkter. Den händelsestyrda tillsynen ligger högre än föregående år och en relativt stor ökning har skett inom tillsyn av IED-anläggningar orsakad av både buller och stoftproblematik rörande Cementa, samt dumpning av avfall i hamnbassängen. I princip har ingen tillsyn utförts gällande avfall och producentansvar.

Den relativt höga siffran inom vattenverksamhet beror på att det där ingår ett projekt om vattenuttag på 185 timmar. Under 2020 har Länsstyrelsen i Gotlands län genomfört en utredning om tillsyn och vattenuttag inom ramen för SMHI:s regeringsuppdrag om vattenuttag. Det har också kommit in många fler anmälningsärenden (en ökning med 63 procent) under året jämfört med föregående år och det ligger också 56 procent högre än behovsutredningen. Andelen planerad tillsyn ligger på 18 procent av behovet. Den händelsestyrda tillsynen har också ökat och motsvarar i princip den i ehovsutredningen. Totalt ger detta en hög siffra på indikatorn 2020.

Inom naturvården har den händelsestyrda tillsynen ökat betydligt inom områdesskydd. Den är 168 procent av behovet och har främst berott på ett väldigt uppmärksammat ärende inom strandskydd. Den planerade tillsynen har också ökat inom detta område jämfört med föregående år, men ligger lägre än behovet. Den planerade tillsynsvecka som genomfördes 2018 enligt den modell som Miljösamverkan Sverige tagit fram, har inte kunnat genomföras vare sig 2019 eller 2020 på grund av omprioritering i verksamheten. Det låga utfallet i tabellen när det gäller naturvårdstillsynen beror på att

antalet beslutade samrådsärenden enligt 12 kap. 6§ MB har varit 20 procent färre än året innan vilket innebär att behovet som bygger på utfallet föregående år har överskattats.

Inom förorenade områden har länsstyrelsen satsat på prioriterade områden så att det och överskrider behovet. Det har möjliggjorts genom den resursförstärkningen som skedde under 2020.

Täckningsgraden gällande miljötillsynsavgifterna i relation till länsstyrelsens egna kostnader för miljötillsyn ligger över 100 procent. De av myndigheten debiterade FAPT-avgifterna ska täcka de av staten uppkomna kostnaderna för såväl tillsyn, tillståndsprovning som tillsynsvägledning. Miljötillsynsavgifterna tillfaller inte länsstyrelsen utan ska täcka även Naturvårdsverkets kostnader för att ta fram allmänna råd och annan vägledning samt andra myndigheters kostnader i samband med tillståndsprovningar enligt 9 kap miljöbalken. Länsstyrelsen har haft högre kostnader för tillsynen, som har ökat i omfattning jämfört med föregående år avseende såväl planerad som händelsestyrd tillsyn.

**Gävleborgs län:** När det gäller andelen tillsyn förorenade områden i förhållande till länets behovsutredning så beror utfallet bland annat på relativt få bidragsärenden för närvarande vilket leder till mer tid på tillsyn. Även extraresurser som tillkommit har gjort att mer tillsyn kunnat utföras. Även när det gäller miljöskydd så har mer tillsyn kunnat utföras och den stora ökningen som syns 2020 beror till största delen på utökning av personalstyrkan inom GRÖT (gränsöverskridande transporter). Inom GRÖT-området har siffrorna i behovsutredningen (sättet att beräkna behovet) ändrats mellan åren vilket också ger utslag på utfallet.

\* Täckningsgrad går ej att ta ut tillförlitligt för år 2020.

**Hallands län:** Tillsyn vattenverksamhet är fortfarande det område där skillnaden mellan utförd tillsyn och bedömt behov är som störst. Även om utvecklingen går åt rätt håll är det mycket långt kvar innan det finns balans här.

**Jämtlands län:** Inom hela verksamhetsområdet finns ett tillsynsunderskott, där den utförda tillsynen ligger under det skattade behovet. Störst underskott ligger inom området vattentillsyn där tillsynen i snitt de senaste tre åren enbart uppgår till drygt 20 procent av behovet.

Behovsutredningen för naturtillsynen följer en tillsynsplan som löper för tre år i taget. Nuvarande plan antogs 2018 och gäller till och med 2020. Denna har dock baserats på en annan beräkningsmodell är övriga tillsynsområden varför resultatindikatorn för naturtillsynen därför inte är rakt jämförbar med övriga tillsynsområden. I tabellen har det bedömda tillsynsbehovet för naturtillsynen därför konverterats och räknats om enligt den modell som övriga områden utgått från. Detta får även till följd att det samlade resultatet över tillsynen avviker.

Det har utförts mer tillsyn över förorenade områden än vad som framgår av tabellen. En del av arbetet ingår även i redovisad tid inom bland annat naturtillsyn (525), miljötillsyn

(555) och åtgärder (577). Av den tillsyn som utförs är den övervägande delen händelsestyrd eller externt initierad till följd av klagomål eller liknande.

Det framgår även att länsstyrelsens kostnader för miljötillsynen i princip är dubbelt så höga som intäkterna från densamma. Detta gör att möjligheterna att planera och bedriva tillsyn minskar och i ett övergripande perspektiv så uppfylls inte heller principen om att förorenaren betalar, PPP-principen.

**Jönköpings län:** Den stora nedgången i andel genomförd tillsyn i relation till länets behovsutredning mellan år 2018 och år 2019 inom naturtillsyn och miljöskydd, beror främst på att förstärkningen inom miljötillsynsområdet från åren 2016 och 2018 drogs in. Inom vattentillsyn kunde motsvarande resursminskning på förvaltningsanslaget delvis kompenseras med finansiering från Havs- och vattenmyndigheten. Resursminskningen slår hårdast mot den myndighetsinitierade tillsynen.

Under år 2020 förstärktes miljötillsynsområdet som dock ännu inte fått genomslag på grund av rekrytering och omDispositionering av personalresurser till covid-19. Mest markant är underskottet inom vattentillsyn där enbart en dryg tredjedel av behovet kunde tillgodoses. Ökningen från år 2019 till år 2020 i genomförd tillsyn av förorenade områden i relation till behovsutredningen beror på flera faktorer. Aktiviteter som till följd av covid-19 inte har kunnat genomföras har resulterat i mer utrymme för tillsyn.

År 2019 lades mycket tid på tillsynsvägledning, vilket ledde till mindre tillsyn. Andelen händelsestyrd tillsyn av ej prioriterade objekt har ökat jämfört med år 2019. Modellen för behovsutredningen bygger på nedlagd tid under de tre senaste åren varför skillnaden blir relativt stor i beräknad jämfört med genomförd tillsyn av ej prioriterade objekt.

Täckningsgraden för tillsyn av miljöfarlig verksamhet har legat konstant under de tre senaste åren. Det höga procenttalet kan förefalla märkligt, men beror på att länsstyrelsen tar in statliga avgifter för tillsyn av miljöfarliga verksamheter som överstiger tilldelade resurser för tillsyn över miljöfarlig verksamhet.

**Kalmar län:** Den utförda tillsynen inom vattenverksamheten (vht 535) uppgick till 673 dagar under år 2020, vilket inkluderar hantering av anmälningspliktiga ärenden. Det motsvarar 37 procent av det bedömda årliga behovet enligt behovsutredning och är på samma nivå som under 2019. Under 2020 inkom cirka 170 anmälningar om vattenverksamhet enligt 11 kap 9a § miljöbalken och i cirka 40 procent av dessa har länsstyrelsen även hanterat dispens från strandskyddet, reservatsföreskrifter och biotopskydd. Hanteringen av dessa ärenden tog 277 dagar vilket är 41 procent av den tid som lades på tillsyn. Utifrån behovsutredning motsvarar den egeninitierade tillsynen nio procent av behovet. Under året har även det förberedande arbetet inför den nationella planen prioriterats liksom samråd inför tillståndsansökan, yttranden och domstolsförhandlingar (vht 531). Denna VÄS ingår dock inte i behovsutredning eller redovisning av resultatindikatorer.

Den utförda tillsynen inom vattenskyddsområden (vht 516) uppgick till 31,5 dagar under år 2020. Det motsvarar 94 procent av det bedömda årliga behovet för händelsestyrd tillsyn samt information och rådgivning till allmänhet och

verksamhetsutövare. Utöver informationsinsatser har länsstyrelsen ingen egeninitierad tillsyn inlagd i behovsutredning 2020.

Naturtillsynen har under 2020 ökat kraftigt till följd av en ökning av 12:6-samråden med 67 procent på ett år och en dubbling på några år. Vi ser också en ökning av antalet inkomna tips om händelser i naturmiljön såsom fällning av skyddsvärda träd, borttagande av biotopskyddade livsmiljöer eller överträdelser i skyddade områden. Den planerade tillsynen inom naturområdet står för endast fyra procent av den sammanlagda naturtillsynen.

Av de 278 verksamheterna med tillståndsplikt som finns inlagda i NIKITA så är uppgift om datum för tillståndsbeslutet inlagd på 77 objekt. Anledningen till detta är att kommunerna har tagit över den mesta av tillsynen och inte lagts in i samma utsträckning som på länsstyrelsens tillsynsobjekt som är 62 av de 77 objekten. Av dessa är det 26 stycken för 2020, 22 stycken för 2019 och 19 stycken för 2018 som har tillstånd som är äldre än 10 år. Det är ungefär en tredjedel av den sammanlagda mängden som vi har uppgifter om och trenden är att fler och fler har tillstånd som är äldre än tio år.

Angående täckningsgraden så täcker avgiften endast det som anses vara nödvändiga tillsynsuppgifter för länsstyrelsens tillsynsobjekt. Det är mycket annat som är tillsynsuppgifter som inte täcks av avgiften och detta gör att täckningsgraden ligger på den nivån och i stort sett på samma nivå 2018–2020.

**Kronobergs län:** Andelen tillsyn som utförts är ungefär hälften av det behov som räknats fram i behovsutredningen, vilket är otillfredsställande. En omfattande preventiv och främjande tillsyn bidrar till färre misstag och överträdelser som är svåra och dyra att rätta till i efterhand. Inom förorenade områden har tillsynen prioriterats ned som en följd av att personalen varit involverad i arbete med pandemin.

**Norrbottens län:** När det gäller naturtillsynen har samtliga timmar avseende kontroll och granskning av strandskyddsdispenser respektive rovdjurstillsyn exkluderats ur redovisningen eftersom det inte utgör tillsyn enligt behovsutredningens manual.

Tillsynsbehovet inom naturområdet är för övrigt svårt att uppskatta och bygger i stor utsträckning på schabloner, vilka inte alltid ger en rättvisande bild av läget i det enskilda länet. För 2020 överskrider den sammanlagda genomförda tillsynen det redovisade behovet vilket dels beror på att prövningar av anmälningar enligt 12:6 MB ingår (VÄS 5251), och dessa har varit fler under 2020 än de schablonsiffror som uträkningarna i behovsutredningen bygger på, dels på att tillsyn av terrängkörning (VÄS 52824) är mycket mer tidskrävande i Norrbotten än vad behovsutredningens schablon anger samt att området prioriterats under 2020.

För övriga tillsynsområden är behovet större än den genomförda tillsynen. För de indikatorer där jämförelse görs mot behovsutredningen kan generellt sägas att 2018 års behovsutredning är mycket osäker, de senare behovsutredningarna har större mått av säkerhet, men alla är uppbyggda med schablonberäkningar och de kan ge en felaktig

bild av tillsynsbehovet i det specifika länet. Behovsutredningen 2018 slår skevt vad avser tillsyn av förorenade områden och till viss del miljötillsyn. Länsstyrelsen har ökat tillsynen inom vattenverksamheter och även tillsynsvägledning och det avspeglas i indikatorerna. Länsstyrelsen kan också utläsa att antalet verksamheter med gamla tillstånd ökar, men siffran för 2018 är osäker, då det är svårt att exakt få fram en siffra bakåt i tiden.

Täckningsgraden för tillsyn av miljöfarliga verksamheter visar på över 100 procent, alltså länsstyrelsen debiterar en tillsynsavgift som överstiger kostnaderna för tillsyn. Avgiften tillfaller statskassan (betalas in till regeringen) och regeringen fördelar en summa pengar till länsstyrelserna via förvaltningsanslaget, utifrån en fördelningsnyckel. Länsstyrelsen ser att den faktiska tillsyn av miljöfarliga verksamheter som utförs inte uppnår det behov som framkommer i behovsutredningen.

**Skåne län:** Andel tillsyn i förhållande till behovsutredningen: Resurserna för att genomföra lagstadgad tillsyn enligt miljöbalken är fortsatt otillräckliga. Det gäller främst miljö-, vatten- och naturtillsyn som finansieras via förvaltningsanslaget. Sett till täckningsgraden för tillsyn av miljöfarlig verksamhet borde intäkterna på intäkts-kod miljöavgift återföras till respektive län som riktade medel eller dispositionsrätter för att säkerställa att intäkterna går till det som de är avsedda för. När det gäller tillsyn förorenade områden, som finansieras via dispositionsrätter har länsstyrelsen resurser motsvarande behovet. 2019 uppkom ett mindre överskott på grund av vakanta tjänster.

Täckningsgrad för miljötillsyn: Det höga procenttalet kan te sig märklig, men är tämligen enkel att förklara. År 2020 uppgick länsstyrelsens intäkt (miljöavgift) för tillsyn av miljöfarliga verksamheter (1st:s tillsynsobjekt) till knappt 9,5 mkr. Samma år uppgick kostnaden (inkl. OH) för utförd tillsyn över miljöfarlig verksamhet (vht 555, 565 och 566, exkl. GRÖT-tillsyn) till 5,7 mkr. Täckningsgraden beror på tilldelade resurser för s.k. miljötillsyn på förvaltningsanslaget som under flera år varit otillräcklig jämfört med behovsutredningen. Genom att tillföra riktade medel, vilket Statskontorets belyser i sin utredning "Översyn av avgiftssystemet för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken" (2020:23), hade det varit möjligt att anställa fler inspektörer och bedriva ökad tillsyn över miljöfarlig verksamhet. Intäkterna under perioden 2018-2020 varierar mellan 9,3-9,5 mkr och beror på antal tillsynsobjekt och taxan (förordningen om avgift för prövning och tillsyn enligt miljöbalken).

**Stockholms län:** Förorenade områden: Resursbehovet för 2018 var endast en uppskattning. Från 2019 och framåt har en bättre bedömning av behovet gjorts utifrån gemensamma mallar. Vattenskydd och vattenverksamhet redovisas samlat. Så här ser det ut separerat: Vattenskydd - 2020: 12 procent, 2019: 22 procent, 2018: 11 procent. Vattenverksamhet - 2020: 69 procent, 2019: 52 procent, 2018: 60 procent. Miljötillsyn: Det ökade resursbehovet, till följd av koncentrationen för tillsyn av gränsöverskridande transporter till de fem länen, har inneburit en lägre andel miljötillsyn under 2019 på grund av vakanser.

**Södermanlands län:** Det är för tidigt att analysera utfallet för indikatorerna 2020. Påverkan av pandemin är stor på området. Vad gäller täckningsgraden för tillsyn av miljöfarlig verksamhet så kan länsstyrelsen dock konstatera att avgifterna inte täcker

de kostnader som uppstår vid miljötillsyn. Detta kan tyda på att avgifterna behöver ses över.

**Uppsala län:** Skillnaden mellan 2020 jämfört med 2019 och 2018 för indikatorn andel miljötillsyn (tim) i förhållande till länets behovsutredning (%) beror på att lagen om allmänna vattentjänster (LAV-tillsynen) inkluderats i behovsutredningen 2020. Minskningen av andel vattentillsyn i förhållande till länets behovsutredning beror på att beräkningsmallen för tillsynsbehovet ändrats. I själva verket har vattentillsynen räknat i tid varit marginellt större än 2019.

Täckningsgraden för tillsyn miljöfarlig verksamhet har ökat 2020 till följd av mer arbetad tid. Tillsynsvägledning (TVL) ökar vilket beror på samverkansprojektet Mitt miljösamverkan. Ordinarie tillsynsvägledning ligger utanför Mitt miljösamverkan och motsvarar i genomsnitt 145 timmar per kommun.

**Värmlands län:** Länsstyrelsen har efter den riktade budgetförstärkningen till miljötillsyn tydligt ökat andelen miljötillsyn i förhållande till länets behovsutredning. Även täckningsgraden för tillsynen av miljöfarlig verksamhet har ökat. De förhållandevis höga siffrorna när det gäller naturtillsyn avser främst tillsyn genom handläggning av inkomna anmälningsärenden enligt MB 12:6 som ökat i antal och inte så mycket planerad tillsyn.

**Västerbottens län:** Indikatorerna över andelen tillsyn i förhållande till behov varierar en del över åren vilket bland annat beror på att olika områden prioriteras respektive år. Behovsbedömningen är delvis baserad på det långsiktiga behovet medan tillsynsinsatser ofta prioriteras årsvis beroende på vad som är aktuellt inom ett specifikt tillsynsområde. Detta kan medföra att utförd tillsyn ibland överstiger behovet.

**Västmanlands län:** Den nedåtgående trenden för vattentillsyn har flera anledningar. Till viss del beror den på utveckling av behovsutredningsmodellen för vattenskyddsområden, som gjort att behovet ökat markant över åren. Under 2018 och 2019 gjorde länsstyrelsen en satsning på tillsyn av vattenskyddsområden och drev pilotprojekt för att se hur tillsynen bäst skulle genomföras. Dessa satsningar visade på att det finns oklarheter i hur arbetet med tillsynen ska bedrivas. En lämplig metod för detta arbete saknas i dagsläget och mer tillsynsvägledning behövs inom området. Mot bakgrund av detta har länsstyrelsen lagt mindre tid på tillsyn av vattenskyddsområden under 2020. Under 2018 och 2019 bedrev länsstyrelsen även egeninitierad tillsyn på kraftverk och dammar som en förberedelse för den kommande omprövningen av vattenkraften för moderna miljövillkor. Det arbetet har under 2020 övergått till samordning och samverkan för att genomföra den nationella planen för omprövning av vattenkraften, vilket inte redovisas som tillsyn.

**Västra Götalands län:** Gapet mellan behov av tillsyn vattenverksamhet och utförd tillsyn har minskat markant jämfört med tidigare år. Det förklaras till stor del av att tillsynen inom anmälningsärenden, som utgör 50–60 procent av ärendemängden, effektiviserats. Även om antal inkommande anmälningsärenden ökat senaste åren, så bedöms tillsynsbehovet i länet som lägre, eftersom varje tillsynsinsats motsvarar ett minskat behov av arbetad tid. Gapet mellan behovet av miljötillsyn och utförd tillsyn

har minskat, vilket är positivt. Det beror till viss del på att länsstyrelsen har erhållit externa medel som i delar har kunnat användas för tillsynen. Länsstyrelsen behöver även göra en översyn av tidredovisningen för att kvalitetssäkra uppgifterna inför nästa år.

**Västernorrlands län:** Andel tillsyn i förhållande till behovsutredningen har sammantaget ökat över perioden, dvs. skillnaden mellan behovet och den utförda tillsynen har minskat, vilket är positivt. Detta kan förklaras av ökade anslag för tillsyn och nationellt ökad prioritering av miljötillsynsområdet. Detta gäller inte minst miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet (särskilt tillsyn vattenkraft och dammar).

För förorenade områden har det varit en variation i arbetsmängden beroende på vilka projekt som varit aktuella och 2019 genererade också en stor uppmärksamhet i media en viss ökad insats.

För naturtillsynen är indikatorn svårtolkad. Inom denna tillsyn har vi lagt betydligt mindre tid på den planerade tillsynen än behovet medan siffrorna för den händelsestyrda tillsynen pekar åt annat håll och kan inte ses som tillförlitliga. För den händelsestyrda tillsynen beror nämligen den redovisade tiden på mängden ärenden som handläggs och bedömningen av behovet utgår från tidigare års redovisade tid. Eftersom det kan vara stor mellanårsvariation i mängden inkommande och hanterade ärenden blir det bedömda behovet ofta missvisande.

**Örebro län:** Resultatindikatorn Tillsyn i förhållande till länets behovsutredning visar på en viss variation mellan åren som vi inte har någon tydlig förklaring till, och att behovet generellt är större än resurserna och möjligheten att genomföra den tillsyn som krävs för att möta det. Det är särskilt fallet inom tillsyn av vattenverksamheter där antalet vattenanläggningar och vattenverksamheter är mycket stort i Örebro län.

**Östergötlands län:** Andel tillsyn inom området förorenade områden är för åren 2018 och 2019 betydligt högre tack vare finansiering från EU-projektet Insure där länsstyrelsen arbetade med utveckling av tillsynsarbetet samt genomförande av tillsyn inom förorenade områden.

Täckningsgrad för miljötillsyn: Att täckningsgraden är större än 100% förklaras av att Länsstyrelsen i Östergötlands län tog in statliga avgifter för tillsyn av miljöfarliga verksamheter (länsstyrelsens tillsynsobjekt) motsvarande 4,8 mnkr samtidigt som tilldelade resurser på förvaltningsanslaget för tillsyn över miljöfarlig verksamhet endast uppgick till 3,7 mnkr. En skillnad som skulle kunna överbryggas med riktade medel, vilket Statskontorets belyser i sin utredning "Översyn av avgiftssystemet för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken" (2020:23).



## Kommunernas tillsyn

Den information om kommunernas miljöbalkstillsyn som Naturvårdsverkets samlar in årligen används av centrala tillsynsvägledande myndigheter på nationell nivå som underlag till planer för tillsynsvägledning och den nationella strategin. Informationen används även som ett underlag för länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas tillsyn. Frågeformuläret till kommunerna innehöll ett begränsat antal frågor från det handläggarstöd som tagits fram av Miljösamverkan Sverige. De insamlade svaren kommer Naturvårdsverket att lämna över till respektive länsstyrelse.

Formuläret innehöll även frågor inom några andra områden där det finns behov av information från kommunerna och där vi sett en möjlighet att samverka kring insamlingen. I år gällde det frågor om förorenade områden samt tillsyn över anläggningar som omfattas av VOC-förordningen. Svaren på dessa frågor ingår inte i denna redovisning, men kommer att läggas ut som öppna data på Naturvårdsverkets webbplats.

## Omprioriteringar med anledning av pandemin

De flesta kommuner uppger att de nedprioriterat den planerade tillsynen under 2020. Särskilt hälsoskyddstillsynen har fått stå tillbaka till förmån för trängselutredning på serveringsställen. Tillsyn av miljöfarliga verksamheter som kunnat genomföras utomhus har prioriterats. Det gäller till exempel enskilda avlopp, lantbruk, biltvättar och småbåtshamnar. För verksamheter där det inte varit möjligt med fysiska tillsynsbesök har tillsynen skett genom granskning av dokument om till exempel egenkontroll (skrivbordstillsyn) och tillsyn på distans genom team- eller skypemöten, telefon och mejl.

Hälsoskyddstillsynen har främst minskat eller flyttats fram när det gäller lokaler för vård och omsorg (särskilt äldreboenden), bostäder, skolor och förskolor.

Pandemin har bland annat påverkat tillsynen av de miljöfarliga verksamheter som inte betalar årlig avgift (U-verksamheter). I vissa fall har fysiska besök inte varit möjligt eftersom verksamheterna inte tagit emot besök.

## Resurser och genomförande

Kommunerna har uppskattat tillgängliga personresurser för miljöbalkstillsynen under 2020. Det saknas gemensamma definitioner av hur detta ska beräknas och många kommuner har inget system för tidsredovisning. Svaren ger ändå en uppfattning om vilka resurser som fanns tillgängliga för tillsynen enligt miljöbalken samt skillnaden mellan resurser för miljöfarlig verksamhet respektive hälsoskydd. Noteras bör att tillsynen när det gäller enskilda avlopp kan ingå i miljöfarlig verksamhet (73 % av svaren) eller hälsoskydd (27 % av svaren).

Personresurser	Medel	Median	Max	Min	Antal svar	Antal kommuner
<b>Totalt</b>	8	5	45	1	208	249
<b>MFV</b>	5	4	27	0	206	246
<b>HS</b>	2	1	20	0	206	246

Uppskattat antal tillgängliga personresurser för arbete med miljöbalktillsyn under 2020. Totalt samt uppdelat mellan miljöfarlig verksamhet (MFV) och hälsoskydd (HS). I totalt kan även ingå annan tillsyn som inte bedömts vara miljöfarlig verksamhet eller hälsoskydd.

Kommunerna har också gjort en uppskattning av i vilken grad de kunnat avsätta resurser för miljöbalktillsyn i förhållande till kommunens behovsutredning (BU) samt hur de sedan kunnat genomföra tillsynen enligt tillsynsplanen (TP). Jämfört med år 2019 har kommunerna genomfört mindre tillsyn enligt tillsynsplanen under år 2020. (Medelvärdet var 82% och medianen 85% år 2019). Detta beror troligtvis på omprioriteringar med anledning av pandemin. Avsatta resurser i tillsynsplanen i förhållande till behovsutredningen var i stort sett densamma år 2019.

Avsatta resurser	Medel	Median	Max	Min	Antal svar	Antal kommuner
<b>BU %</b>	76	78	100	20	192	231
<b>TP %</b>	73	76	100	10	200	241

Uppskattning av i vilken grad (0-100 %) kommunen kunnat avsätta resurser för miljöbalktillsyn enligt tillsynsplanen 2020 jämfört med de samlade behoven i behovsutredningen respektive hur kommunen genomfört tillsyn inom miljöbalkens tillsynsområden enligt tillsynsplanen för 2020.

## Behovsutredning och tillsynsplan

Vi frågade kommunerna om de vid utgången av 2020 hade en aktuell behovsutredning och en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Flera kommuner uppger att de saknar aktuella behovsutredningar och/eller tillsynsplaner. Oftast är det behovsutredningen som saknas. Tre kommuner har svarat att de inte vet eller att frågan inte kan besvaras.

	Antal enskilda kommuner:	Antal samverkande kommuner:	Antal kommuner som ingår i samverkan:
Behovsutredning saknas	18	3	7
Tillsynsplan saknas	5	1	5

Naturvårdsverket kan, precis som förra året, konstatera att nästan alla kommuner som uppgett att de saknar en samlad tillsynsplan och/eller aktuell behovsutredning har tagit över ansvaret för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet från länsstyrelsen. Enligt uppgifter i Svenska miljörapporteringsportalen, SMP, rör det sig om sammanlagt 374 tillståndspliktiga verksamheter.

## Avgiftsfinansiering

Vi bad kommunerna beräkna eller uppskatta hur stor del av tillsynen avseende miljöfarlig verksamhet respektive hälsoskydd som finansierats med tillsynsavgifter under år 2020 (avgiftsfinansieringsgrad = tillsynsavgifter/bruttokostnader för tillsyn). Uppgifterna om avgiftsfinansieringsgrad är inte kvalitetssäkrade bland annat eftersom det inte finns någon gemensam definition av hur bruttokostnaderna ska beräknas. En del kommuner har angett beräknade och precisa svar medan andra gjort uppskattningar som i vissa fall är ganska grova. Några kommuner uppger att de inte haft möjlighet att dela upp svaret mellan miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Dessa svar ingår därför inte i tabellen nedan. Jämfört med år 2019 skiljer avgiftsfinansieringen år 2020 sig inte nämnvärt.

	Medel	Median	Max	Min	Antal svar	Antal kommuner
<b>Miljöfarlig verksamhet</b>	53%	52%	109%	0%	190	230
<b>Hälsoskydd</b>	46%	48%	113%	0%	184	223

Uppskattad andel av tillsynen som finansierats med tillsynsavgifter under 2020.

## Tillsynens omfattning

Vid slutet av år 2020 hade kommunerna totalt drygt 17 000 anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter samt drygt 20 000 anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter i sina tillsynsregister. Dessutom hade kommunerna tillsynsansvaret för cirka 3600 tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.

	Medel	Median	Max	Min	Antal svar	Antal kommuner
<b>Miljöfarlig verksamhet</b>	82	57	530	5	209	250
<b>Hälsoskydd</b>	97	61	770	0	208	246

Antal anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter respektive hälsoskyddsverksamheter som behöver återkommande tillsyn enligt kommunernas tillsynsregister.

## Små avlopp och strategiskt VA-arbete

Länsstyrelserna ska, i syfte att öka åtgärdstakten, genom vägledning, aktivt arbeta med tillsynsvägledning av enskilda (små avlopp) enligt miljötillsynsförordningen (2011:13). Länsstyrelserna ska redovisa eventuella behov av ytterligare tillsynsvägledande insatser för enskilda avlopp (små avlopp) enligt förordningen.

Länsstyrelserna ska också stödja kommunerna i arbetet med att utveckla VA-planer. Länsstyrelserna ska redovisa genomförda insatser för att stödja kommunernas arbete med att utveckla strategiska VA-planer och genomförd tillsyn enligt 51 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

### Samlad bedömning avseende små avlopp

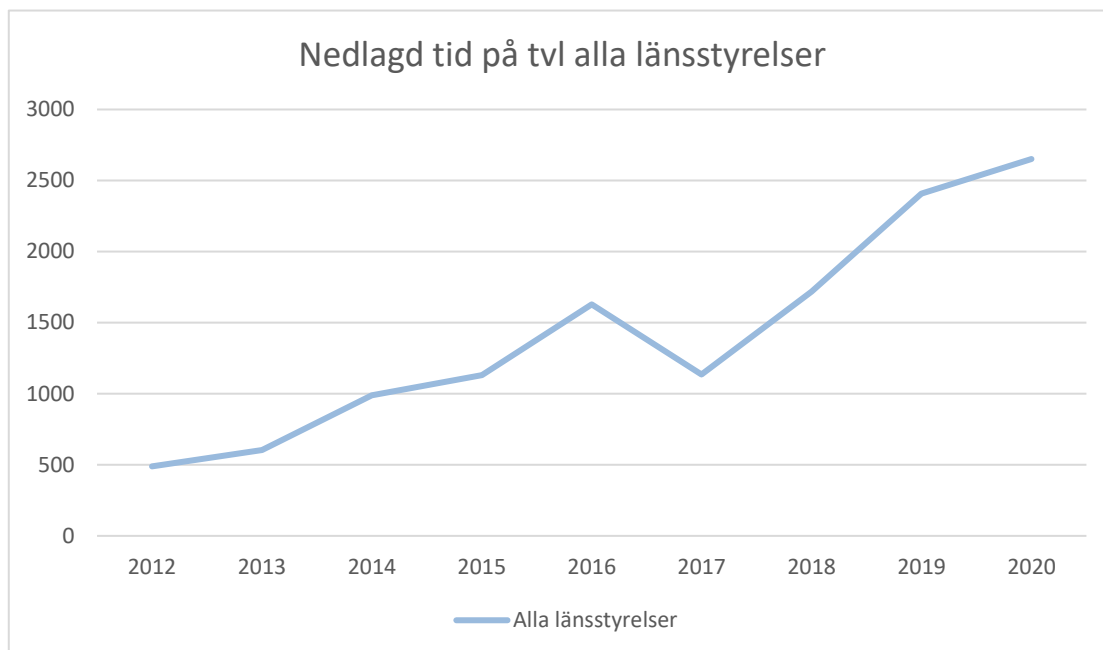
Den samlade bedömningen är ”väl godkänt” då alla länsstyrelser arbetar aktivt med tillsynsvägledning om små avlopp gentemot kommunerna. Utgångspunkten för bedömningen är hur aktiva länsstyrelserna har varit i sin tillsynsvägledning. De länsstyrelser som har engagerat sig genom att anordna eller medverka på träffar för kommunala handläggare där frågor om små avloppsanläggningar ges utrymme, har bedömts som väl godkända. För 2020 har en länsstyrelse svarat att de inte kunnat genomföra planerade träffar på grund av pandemin och en att man medverkar på träffar i mån av tid, dessa länsstyrelser har bedömts som godkända medan övriga länsstyrelser bedömts som väl godkända. Havs- och vattenmyndighetens (HaV) bedömning av länsstyrelsernas tillsynsvägledning om små avlopp återfinns i bilaga 1.

Eftersom det finns ett stort behov hos kommunerna att träffas och diskutera bedömningar samt utbyta erfarenheter angående teknik och juridiska frågor så är det önskvärt om alla länsstyrelser anordnar eller medverkar på tillsynsvägledningsträffar för kommunerna med fokus på små avloppsanläggningar. De regionala träffarna är också viktiga för att ge mer enhetliga bedömningar i regionen.

Nio länsstyrelser har svarat att man vägleder kring i vilka vattenförekomster åtgärder för att minska utsläppen från små avlopp har störst betydelse i ett regionalt perspektiv medan 12 svarat att man inte gör det, vilket är en minskning jämfört med de senaste två åren. På denna punkt skulle länsstyrelsernas vägledning kunna förbättras.

I enkäten fanns en fråga om hur länsstyrelsens förutsättningar för att bedriva tillsynsvägledning inom området är. Av svaren kunde utläsas att 62 % ansåg sig ha bra förutsättningar 28 % mindre bra förutsättningar och 10 % dåliga förutsättningar. Jämfört med 2019 har förutsättningarna att ge tillsynsvägledning försämrats för en länsstyrelse från mindre bra till dåliga.

Hur mycket arbete som länsstyrelserna lägger ner på tillsynsvägledning inom området små avloppsanläggningar varierar stort, tiden varierar från 7 till över 700 timmar. Under 2020 lade länsstyrelserna tillsammans ca 2652 timmar på tillsynsvägledning inom små avlopp medan man under 2019 använde ca 2408 timmar, vilket motsvarar en ökning med 10 %. Flera länsstyrelser har dock uppskattat hur mycket tid som lagts ner.



Figur 6. Sedan 2014 har nedlagd tid för tillsynsvägledning inom området små avlopp ökat med nästan 170 %. Resultatet över tid beror troligen till viss del på att länsstyrelsen i större utsträckning bokför tiden för tillsynsvägledning. 2012 lämnade bara knappt hälften uppgifter om nedlagd tid medan det år 2013 endast var tre länsstyrelser som inte lämnade uppgifter och 2014-2019 bara en per år.

## Samlad bedömning avseende strategiskt VA-arbete

Länsstyrelsernas insatser för att stödja kommunernas arbete med att utveckla strategiska va-planer, samt genomföra tillsyn över kommunens skyldighet att ordna vattentjänster varierar stort. Tiden som olika länsstyrelser lagt på detta varierar från inte alls, till över 1400 timmar (Västra Götalands län). Många av länsstyrelserna uppger att kommunerna har tagit fram va-planer eller håller på, samt att kunskapen om antalet § 6-områden (där kommunen enligt lagen om allmänna vattentjänster har skyldighet att ordna vattentjänster) har ökat. Många kommuner har även tagit fram planer för åtgärdande.

Flera länsstyrelser uppger att man yttrar sig om inkomna planer och svarar på remisser. Många granskar och lämnar synpunkter på framtagna va-planer och några har regelbundna träffar eller seminarier med kommunerna och försöker stötta och ha en dialog med kommunerna.

*Några länsstyrelser har genomfört mer omfattande insatser:*

- Länsstyrelsen i Dalarnas län har under 2020 avslutat ett projekt för att bedöma bebyggda områdens eventuella behov av allmänna vattentjänster i Dalarnas län. I projektet medverkade representanter från 6 av länets kommuner i en referensgrupp. Projektet resulterade i ett nytt kunskapsunderlag som kan underlätta kommunernas långsiktiga VA-planering. Projektet redovisades 2020 i en rapport (Rapport 2020:03) som spridits till alla kommuner. Resultaten har även genererat GIS-lager som är tillgängligt för kommunerna. Länsstyrelsen har under 2020 tagit fram en skrivelse om VA i fysisk planering (detaljplaner) där LAV, PBL och MB beaktas. Skrivelsen ska vara ett stöd i kommunernas planarbete, men kan även vara ett stöd vid länsstyrelsens handläggning av kommunala detaljplaner.

- Länsstyrelsen i Gotlands län menar att inom stadsplaneringen ställs mer långtgående krav på att VA-frågorna är utredda och att ansvarsfrågan är definierad. Länsstyrelsen har inlett planering av tillsynsvägledning med definierad inriktning på VA och LAV inom stadsplanering. Som stöd för att utveckla vattenförsörjningen har Länsstyrelsen förmedlat medel från HaV för investeringar i VA-infrastrukturen.
- Länsstyrelsen i Kalmar län använder vid de kommunala tillsynsbesöken va-planen som ett viktigt instrument för att diskutera strategiska va-frågor. Va-planerna måste regelbundet uppdateras utifrån exploateringstakt av vägar, hus, industrier o.s.v.
- Länsstyrelsen i Skåne län har haft strategiska möten med tre kommuner 2020. De har efterfrågat att kommunerna rapporterar den utbyggnad som är gjord, hur status är på små avlopp i de resterande områden som inte är utbyggda samt planerade åtgärder.
- Länsstyrelsen i Stockholms läns insatser i frågan är främst att granska de VA-planer som skickas in och ge detaljerade synpunkter, ett arbete som är resurskrävande men kan ge bra utfall i det fall som kommunerna tar hänsyn till synpunkterna och reviderar om planen.

På frågan om vilka behov som finns av att ytterligare tillsynsinsatser svarar länsstyrelserna att det finns ett behov av kompetensuppbyggnad inom va-området framför allt hos förtroendevalda men också behov av vägledning, samordning och stöttning hos tjänstemän i framtagande av strategiska va-planer, samt LAV-frågor i samband med detaljplaner och bygglov. Det finns stort behov av resurser för att kunna genomföra insatser för att stödja kommunerna i deras arbete med att utveckla va-planer. Flera länsstyrelser påpekar att man behöver införskaffa mer underlag för att kunna arbeta med frågan, exempelvis kartunderlag.

Flera länsstyrelser ser ett behov av uppföljning av tidigare föreläggande enligt 6 § LAV. Några länsstyrelser påpekar behovet av en mer proaktiv och egeninitierad tillsyn. Ett par länsstyrelser påpekar också behovet av en tillsynsvägledande myndighet och att det behövs diskussion omkring hur länsstyrelsen kan få in underlag för den tillsyn man bedriver eftersom man inte har lagstöd för att begära in underlag för bedömningar.

HaV:s bedömning av länsstyrelsernas stöd till kommunernas strategiska va-arbete återfinns i bilaga 1.

# Bilaga 1

Havs- och vattenmyndighetens bedömning av länsstyrelsernas vägledning om små avlopp.

ÅR	Arbete återstår	Godkända länsstyrelser	Väl godkända länsstyrelser	Bristfällig information
2020		Blekinge Gävleborg	Dalarna Gotland Halland Jämtland Jönköping Kalmar Kronoberg Norrbotten Skåne Stockholm Södermanland Uppsala Värmland Västerbotten Västernorrland Västmanland Västra Götaland Örebro Östergötland	
2019		Norrbotten	Blekinge Dalarna Gotland Gävleborg Halland Jämtland Jönköping Kalmar Kronoberg Skåne Stockholm Södermanland Uppsala Värmland Västerbotten Västernorrland Västmanland Västra Götaland Örebro Östergötland	
<b>Kriterier för bedömningarna</b>	Har inte tillsynsväglett kommunerna m.a.p. små avlopp	Har tillsynsväglett genom att svara på frågor men inte medverkat vid träffar inom området.	Har medverkat på träffar om små avlopp för kommunernas handläggare	

Havs- och vattenmyndighetens bedömning av länsstyrelsernas stöd till kommunernas strategiska VA-arbete

<b>ÅR</b>	<b>Arbete återstår</b>	<b>Godkända länsstyrelser</b>	<b>Väl godkända länsstyrelser</b>
2020	Blekinge Jämtland Kronoberg Norrbotten Uppsala Västerbotten Västernorrland Västmanland	Gävleborg Halland Jönköping Örebro Östergötland	Dalarna Gotland Kalmar Skåne Stockholm Södermanland Värmland Västra Götalands län
2019	Blekinge Jämtland Jönköping Kronoberg Norrbotten Södermanland Uppsala Västerbotten Örebro	Gotland Gävleborg Halland Västernorrland Västmanland Östergötland	Dalarna Kalmar Skåne Stockholm Värmland Västra Götalands län
<b>Kriterier för bedömningarna</b>	Har inga riktade insatser. Tillsynen är inte prioriterad pga. resursbrist eller bristande kompetens inom området.	Har påbörjat dialog med kommunerna beträffande va-planering.	Har regelbundna träffar eller seminarier med kommunerna.