

Uppföljning av kommuners och länsstyrelser tillsyn enligt miljöbalken 2021

Redovisning till regeringen enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen
April 2022

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| SAMMANFATTNING | 3 |
| NATURVÅRDSVERKETS UPPDRAG | 4 |
| Syfte | 4 |
| Metod och avgränsning | 4 |
| Svarsfrekvens | 4 |
| UTVECKLING OCH FÖRBÄTTRING | 6 |
| Miljötillsynsstrategi | 6 |
| Fokusområde vattenuttag | 6 |
| Fokusområde tillsyn av prioriterade förorenade områden | 7 |
| Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken | 7 |
| Samverkan med länsstyrelserna | 8 |
| Kommunal samverkan | 8 |
| LÄNSSTYRELSESNAS TILLSYN OCH TILLSYNSVÄGLEDNING | 10 |
| Omprioriteringar med anledning av pandemin | 10 |
| Utvecklingen avseende den planerade/egeninitierade tillsynen | 10 |
| Fördelning av tillsyn mellan olika områden | 10 |
| Tillsynsvägledning | 12 |
| Uppföljning av kommunernas tillsyn | 13 |
| Miljösamverkan | 14 |
| Avgiftsfinansiering | 14 |
| Länsstyrelsernas årsredovisningar | 16 |
| KOMMUNERNAS TILLSYN | 18 |
| Omprioriteringar med anledning av pandemin | 18 |
| Organisation | 18 |
| Resurser och genomförande | 19 |
| Behovsutredning och tillsynsplan | 20 |
| Avgiftsfinansiering | 21 |

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

Uppgifter om 2021 års miljöbalkstillsyn har samlats in via enkäter till länsstyrelser och kommuner. Främst handlar det om återkommande uppgifter om till exempel organisation, resurser och genomförande av tillsyn. Men också några nya uppgifter med anledning av den nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken samt det pågående regeringsuppdraget om en effektiv och enhetlig tillsyn.

Det är angeläget att kunna följa upp hur samverkan mellan kommuner genom gemensamma kontroll- eller tillsynsmyndigheter och samverkan genom avtal utvecklas i fråga om förmågan att genomföra tillsynsuppdraget. Samverkansavtal finns i 62 av de enskilda eller samverkande kommuner som svarat på kommunenkäten. Det klart vanligaste syftet med samverkansavtalet är att hantera jävssituationer. Över hälften av avtalen har dock inte utnyttjats, genom att kommunen köpt resurser av annan kommun, under 2021.

Jämfört med år 2020 har kommunerna genomfört något mindre tillsyn enligt tillsynsplanen under år 2021. Detta beror troligtvis på omprioriteringar med anledning av pandemin. Även avsatta resurser i tillsynsplanen i förhållande till behovsutredningen var något lägre jämfört med 2020. Uppgifterna är dock osäkra eftersom de är uppskattningar och beror bland annat på hur behovsutredning och tillsynsplan tas fram, vad de omfattar och hur de följs upp.

Länsstyrelsernas svar när det gäller utvecklingen av den planerade/egeninitierade ger en varierad bild. Några länsstyrelser anger att den planerade tillsynen inom alla tillsynsområden varit lågt prioriterad eller prioriterats bort helt. Orsaken till detta är bland annat resursbrist och den pågående pandemin. Enligt några andra länsstyrelser har däremot mer planerad tillsyn inom främst miljöfarlig verksamhet kunnat genomföras eftersom den till stora delar genomförts digitalt.

I enkäten ombads länsstyrelserna beskriva de största avvikelserna under 2021 mellan utförd tillsyn och behovsutredningen inom respektive tillsynsområde. Avvikelser förekommer inom alla tillsynsområden. Generellt var det den planerade tillsynen som fick stå tillbaka för den händelsestyrda. Tillsyn när det gäller naturvård och vattenverksamhet är de områden där flest länsstyrelser redovisar stora avvikelser.

Naturvårdsverkets uppdrag

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 om tillsyn och tillsynsvägledning på övergripande nivå, nationella strategin för miljöbalkstillsyn, miljökvalitetsnormer för vatten, tillsyn av anläggningar som omfattas av VOC-förordningen samt hälsoskydd. Till kommunerna ställde vi frågor om organisation, planering, finansiering och genomförande av tillsyn, kommunal samverkan, miljökvalitetsnormer för vatten, anläggningar som omfattas av VOC-förordningen, hälsoskydd, yrkesmässig hygienisk verksamhet, förorenade områden samt nationella strategin för miljöbalkstillsyn.

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. De svar som länsstyrelser och kommuner lämnat kommer att publiceras som öppna data på [Naturvårdsverkets webbplats](#).

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 men går att ta del av här.](#)

Svarsfrekvens

Samtliga 21 länsstyrelser svarade på frågorna gällande tillsynen under 2021. När det gäller kommunerna var svarsfrekvensen 92 %. 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 195 stycken. Antalet svar från samverkande kommuner var 27 stycken som representerade 71 kommuner. Sammanställningen av kommunernas svar har gjorts på de svar som kommit in till och med 2022-03-01. Därefter kan det ha lämnats in några fler svar. Dessa svar ingår inte i denna redovisning men kommer att finnas med i Naturvårdsverkets öppna data som publiceras senare under 2022.

| | Antal enskilda kommuner: | Antal samverkande kommuner: | Antal kommuner som ingår i samverkan: |
|---------------|---------------------------------|------------------------------------|--|
| Skickat till: | 215 | 28 | 75 |
| Svarat: | 195 | 27 | 71 |
| Ej svarat: | 20 | 1 | 4 |

Tabell 1: Svarsfrekvens avseende enkäten till kommunerna.

Utveckling och förbättring

Det pågår flera utvecklingsprocesser i syfte att stärka och effektivisera tillsynen samt göra tillsynen mer enhetlig. En nationell miljötillsynsstrategi har beslutats och arbetet med genomförandet av den har påbörjats. Genomförandet av regeringsuppdraget att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken pågår och en första delredovisning har lämnats till miljödepartementet.

Miljötillsynsstrategi

Den nationella strategin för åren 2022-2024 beslutades i slutet av 2021. Strategin syftar till att främja tillsyn inom områden som ur ett nationellt perspektiv är extra angelägna under strategins period. En ökad tydlighet gynnar att myndigheternas samlade resurser och kompetens används effektivare, bidrar till en ökad likvärdighet i tillsynen och underlättar planering av tillsyn.

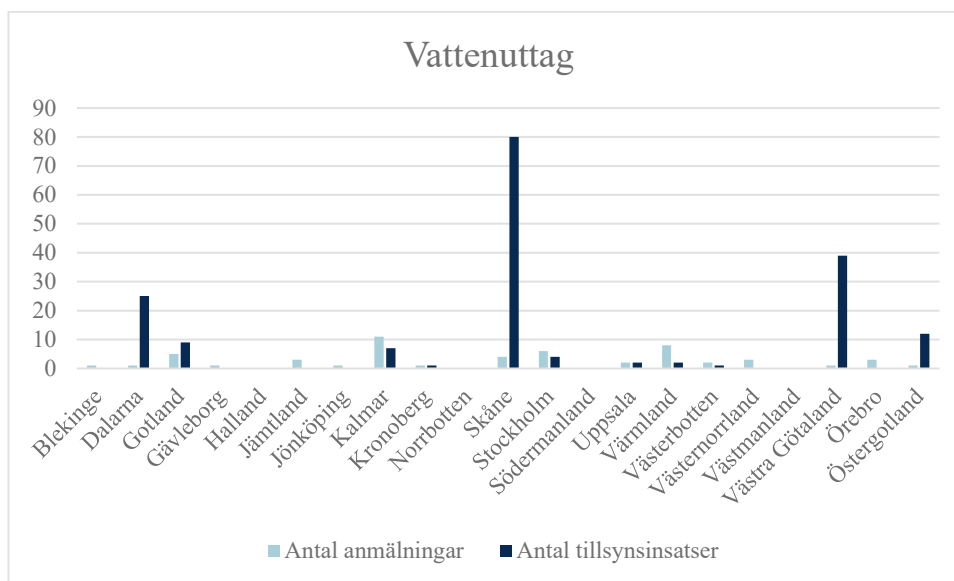
Strategin innehåller sex tillsynsområden. Vart och ett av dessa har inringade fokusområden med tillhörande preciseringar kopplade till sig. Till varje fokusområde finns ett nationellt effektmål för tillsynen. Preciseringarna utgör strategi för att uppnå effektmålen.

Förutom att peka ut viss tillsyn under perioden lyfter strategin också fram andra åtgärder som stärker fokusområdena, exempelvis tillsynsvägledning.

Fokusområde vattenuttag

När det gäller fokusområdet ska under 2022 ett urval av olika prioriterade typfall av vattenuttag identifieras tillsammans med länsstyrelserna. Vidare ska ett handläggarstöd med checklistor för tillsynen tas fram. För att kunna välja ut några typfall samt för att göra en nollmätning ställdes två frågor i årets tillsynsenkät till länsstyrelserna. Den första frågan gällde hur många anmälningar om vattenuttag som länsstyrelserna hanterat under 2021. Den andra frågan gällde hur många kontrollerande tillsynsinsatser över vattenuttag/vattenbortledning som länsstyrelserna genomfört under 2021. Uppföljning och analys kommer att genomföras efter att åtgärder och tillsynsaktiviteter enligt strategin har genomförts.

Av figuren nedan framgår att antalet hanterade anmälningar varierade mellan 0 och 11. Antalet kontrollerande tillsynsinsatser uppgick till totalt 182 stycken. Länsstyrelserna i Skåne, Västra Götaland, Östergötland och Dalarna svarade för 156 stycken av dessa.



Figur 1: Antal hanterade anmälningsärenden respektive genomförda tillsynsinsatser per länsstyrelse under 2021. (Södermanland har svarat "några få anmälningar", därav antal 0 i figuren).

Fokusområde tillsyn av prioriterade förorenade områden

Åtgärder inom detta fokusområde handlar om samordnade vägledningsinsatser mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna gällande tillsynen av prioriterade förorenade områden. Fokus är på strategiskt arbete, prioriteringsmetodik och ansvarsutredning.

För att längre fram kunna följa upp effekten av vägledningsinsatserna ställdes en fråga i årets tillsyrenkät till kommunerna. Frågan gällde om kommunen arbetade efter en fastställd handlingsplan eller motsvarande styrdokument för arbetet med förorenade områden. Antal "ja" på frågan var 71 och omfattade 97 kommuner. Några kommuner som svarat "nej" på frågan har angett att en plan är under framtagande eller att det finns en plan som ännu inte är fastställd. En kommun uppger att det finns en plan, men att resurser saknas för att genomföra planen.

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 regeringsuppdrag¹. En stor del av år 2021 ägnades åt att ta fram uppdragsplaner och att bilda arbetsgrupper med representanter för de berörda myndigheterna.

¹ Regeringsbeslut M2020/01034/ME

Samverkan med länsstyrelserna

För att utbyta erfarenheter och fånga upp resultat från länsstyrelsernas arbete med uppföljning av kommunernas tillsyn genomfördes en samverkansträff under 2021. Representanter för flera centrala tillsynsvägledande myndigheter samt 17 av landets 21 länsstyrelser deltog på träffen. Länsstyrelserna redogjorde för hur de arbetat med uppföljningen senaste året. De flesta av länsstyrelserna uppgav av de gjort uppehåll med anledning av pandemin. Vid träffen diskuterades även arbetet med översyn av beslut om överlåtelse av tillsyn. Det fanns ett stort intresse av att samverka gällande detta och det skulle bildas en grupp som skulle arbeta vidare med frågan.

Kommunal samverkan

I regeringsuppdraget en effektiv och enhetlig tillsyn ingår att föreslå åtgärder för att särskilt utveckla och förbättra uppföljningen av kommunernas tillsynsarbete enligt miljöbalken. Det ingår vidare att ta fram lämpliga indikatorer som kan belysa betydelsen av samverkan mellan kommuner inom områden som direkt eller indirekt påverkar genomförandet av tillsynen. Det är angeläget att kunna följa upp hur samverkan mellan kommuner genom gemensamma kontroll- eller tillsynsmyndigheter och samverkan genom avtal utvecklas i fråga om förmågan att genomföra tillsynsuppdraget.

Livsmedelsverket fick i regleringsbrev för 2020 ett uppdrag att utarbeta ett förslag om hur en uppföljning av de kommunala kontrollmyndigheternas förmåga att utföra sina uppgifter inom livsmedelskontrollen kan genomföras. Livsmedelsverket skulle ge förslag på indikatorer som belyser samverkan inom områden som direkt eller indirekt påverkar genomförandet av livsmedelskontrollen.

Livsmedelverket har i rapporten *Uppföljning av kommunal livsmedelskontroll (mars 2021)* lämnat förslag till uppföljning av samverkan mellan de kommunala kontrollmyndigheterna. Livsmedelsverkets förslag till uppföljning belyser rättsligt reglerad samverkan samt kontrollorganisationernas storlek och sårbarhet.

Sammanlagt föreslås sex indikatorer och fem nyckeltal. Dessa är:

1. Antal kontrollorganisationer
2. Andelen kontrollorganisationer med samverkansavtal
3. Andelen kontrollmyndigheter som köpt personalresurser
4. Andelen små kontrollorganisationer
5. Små kontrollorganisationer utan samverkansavtal
6. Mycket sårbara kontrollorganisationer

1. Kontrollmyndighetstyper
2. Samverkansavtalens syfte
3. Antalet tjänster per kontrollorganisation
4. Antalet årsarbetskrafter per kontrollorganisation
5. Tjänstgöringsgrad per kontrollorganisation

Naturvårdsverket har gjort bedömningen att motsvarande indikatorer och nyckeltal skulle kunna användas avseende kommunernas samverkan inom miljöbalktillsynen. I samband med uppföljningen av tillsynen år 2021 har därför vissa nya uppgifter samlats in från kommunerna. Det gäller frågor om det finns samverkansavtal, syftet med samverkansavtalet samt om kommunerna utnyttjat sina avtal och köpt personresurser under 2021

Samverkansavtal finns i 62 kommuner (fem av dessa är sammanslagningar av flera kommuner). Av tabellen nedan framgår att det klart vanligaste syftet med samverkansavtalet är att hantera jävssituationer. Över hälften av avtalen har dock inte utnyttjats, genom att kommunen köpt resurser av annan kommun, under 2021.

| Avtalets syfte | Personalbrist | Specialistkompetens | Specifika anläggningar | Jävssituationer | Annat |
|----------------|---------------|---------------------|------------------------|-----------------|----------|
| Antal | 15 | 14 | 6 | 51 | 7 |

Tabell 2: Syftet med kommunernas samverkansavtal. Några kommuner har flera avtal och/eller syften med avtalen.

Uttryckt som indikatorer enligt ovan kan antalet samverkansavtal uttryckas som dels andelen tillsynsmyndigheter med samverkansavtal och dels andelen tillsynsmyndigheter som köpt personalresurser. Baserat på inkomna svar på årets tillsynsenkät skulle resultatet bli:

- Andel tillsynsmyndigheter med samverkansavtal = 28 %
- Andel tillsynsmyndigheter som köpt personalresurser = 15 %

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

I stort sett alla länsstyrelser har gjort omprioriteringar med anledning av pandemin. Personal har lånats ut för att istället genomföra pandemitillsyn. Den planerade tillsynen har många gånger fått stå tillbaka för den händelsestyrda. Tillsyn som varit möjlig att genomföra utomhus har påverkats minst. Digital tillsyn har, främst när det gäller miljöfarlig verksamhet, ersatt fysiska tillsynsbesök.

Utvecklingen avseende den planerade/egeninitierade tillsynen

Länsstyrelsernas svar när det gäller utvecklingen av den planerade/egeninitierade ger en varierad bild. Några länsstyrelser anger att den planerade tillsynen inom alla tillsynsområden varit lågt prioriterad eller prioriterats bort helt. Orsaken till detta är bland annat resursbrist och den pågående pandemin. Enligt några andra länsstyrelser har däremot mer planerad tillsyn inom främst miljöfarlig verksamhet kunnat genomföras eftersom den till stora delar genomförts digitalt.

Exempel på åtgärder som genomförts för att öka andel planerad tillsyn som nämns av några länsstyrelser är införande av rutiner och mallar för ärendehantering.

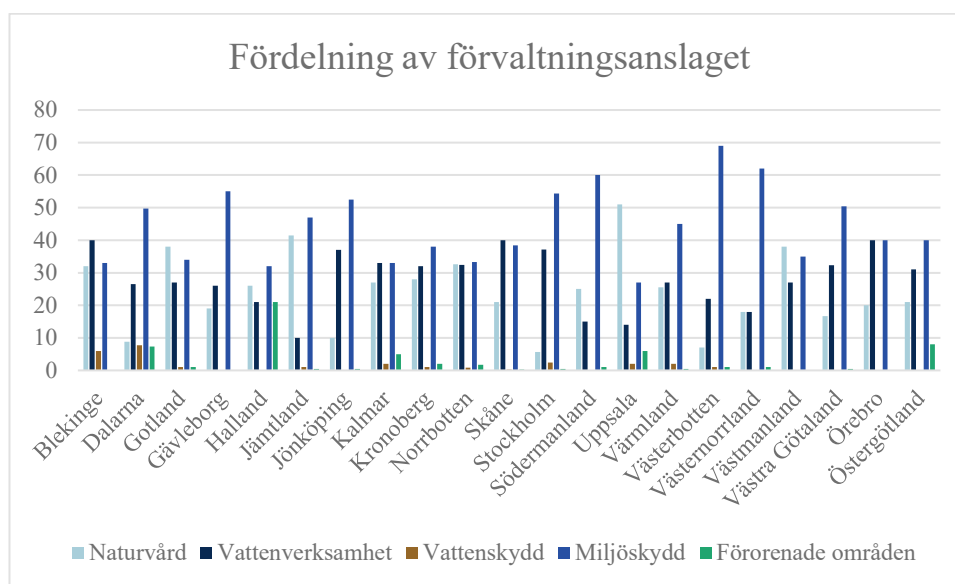
Länsstyrelsen i Norrbottens län konstaterar att ju mer planerad tillsyn de utför desto bättre blir de på att rikta tillsynen till de områden, geografiska eller sakområden, där den ger mest naturvårdsnytta. Den planerade tillsynen leder till bättre bedömningar i prövningsärenden. Villkor och förelägganden blir mer ändamålsenliga och uppföljningsbara.

Fördelning av tillsyn mellan olika områden

Enligt regleringsbrevet ska länsstyrelserna redovisa hur tilldelade medel för tillsynen har använts. Länsstyrelserna ombads uppskatta den procentuella fördelningen av förvaltningsanslaget mellan tillsyn inom naturvård, vattenverksamheter, vattenskyddsområden, miljöskydd samt förorenade områden.

Mer än hälften av länen fördelade störst andel av förvaltningsanslaget till tillsyn inom miljöskydd. I genomsnitt fördelade länsstyrelserna cirka 44 % av sina förvaltningsanslag till miljöskydd, 28 % till vattenverksamheter och 23 % till naturvård. Anslagens storlek varierar dock mellan länsstyrelserna.

Precis som tidigare år så fördelade de flesta länsstyrelser endast en liten del av förvaltningsanslaget till förorenade områden. Fördelningen varierade mellan 0 och 21 % och var i genomsnitt cirka 3 %. När även riktade anslag ingick i redovisningen ökade andelen till mellan 0 och 45 % och i genomsnitt cirka 14 %.



Figur 2: Länsstyrelsernas uppskattning av hur förvaltningsanslaget, exklusive riktade anslag, för tillsynen under 2021 fördelats mellan olika tillsynsområden (angivet i procent).

I enkäten ombads länsstyrelserna beskriva de största avvikelserna under 2021 mellan utförd tillsyn och behovsutredningen inom respektive tillsynsområde. Avvikelser förekommer inom alla tillsynsområden. Generellt var det den planerade tillsynen som fick stå tillbaka för den händelsestyrda. Tillsyn när det gäller naturvård och vattenverksamhet är de områden där flest länsstyrelser redovisar stora avvikelser.

Länsstyrelsen i Kalmar län anger till exempel att då tillsyn inom vattenskyddsområden inte kunde prioriteras under 2021 är avvikelserna stora då endast ca 0,7 % av det bedömda behovet genomfördes. Inom naturtillsyn genomförde Länsstyrelsen i Örebro län inte någon planerad tillsyn alls.

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. Totalt redovisad tid för tillsyn, omräknat till årsarbetskrafter, ökade med åtta årsarbetskrafter jämfört med 2020.

| Benämning (VÄS-koder) | 2021 åak | 2020 åak | 2019 åak |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Tillsyn av områdesskydd (exkl. vattenskyddsområden) (515) | 12,6 | 11,2 | 11,9 |
| Tillsyn av vattenskyddsområden (516) | 0,8 | 1,2 | 1,1 |
| Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (525) | 27,6 | 26,7 | 24,6 |
| Tillsyn och kontroll av dispenser och tillstånd avseende områdesskydd (526) | 19,8 | 16,7 | 17,0 |
| Tillsyn av skydd för djur- och växtarter (527) | 6,0 | 4,8 | 4,2 |
| Tillsyn av övrig prövning avseende naturskydd (528) | 0,9 | 1,0 | 1,1 |
| Tillsyn av vattenverksamhet (535) | 79,9 | 81,0 | 73,4 |
| Tillsyn av miljöfarlig verksamhet (555) | 76,7 | 74,8 | 71,2 |
| Tillsyn av kemiska produkter och biotekniska organismer (565) | 0,5 | 0,3 | 0,3 |
| Tillsyn av avfall och producentansvar (566) | 14,8 | 15,3 | 13,1 |
| Tillsyn av övrigt miljö- och hälsoskydd (567) | 3,5 | 4,3 | 3,5 |
| Tillsyn av förorenade områden och miljöriskområden (575) | 32,7 | 31,0 | 30,8 |
| Summa åak | 276 | 268 | 252 |

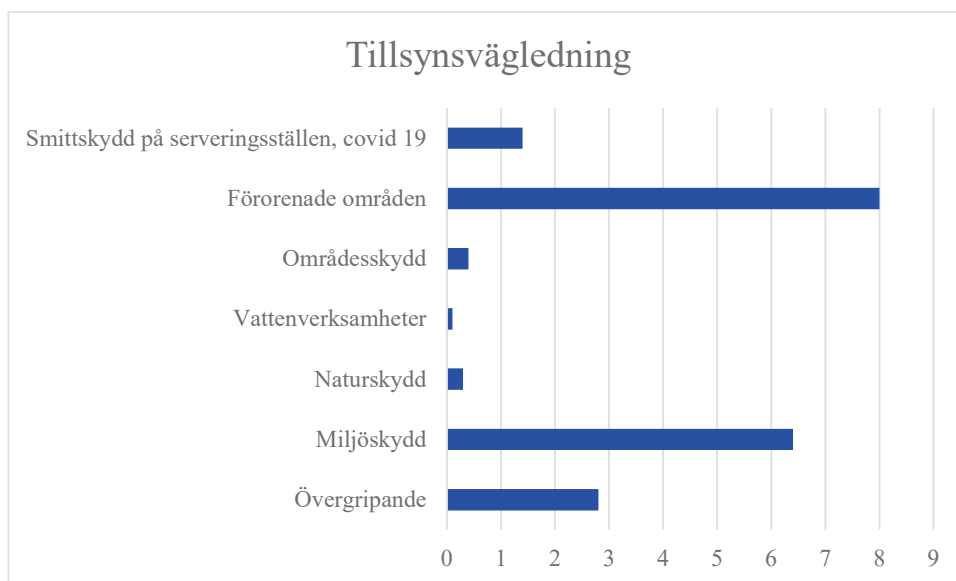
Tabell 3: Totalt redovisad tid för tillsyn år 2019-2021 enligt uppgifter hämtade från Länsstyrelsen i Örebro län. I tillsyn av övrigt miljö- och hälsoskydd ingår även cirka 3,5 årsarbetskrafter för tillsyn enligt lagen om allmänna vattentjänster.

Tillsynsvägledning

Länsstyrelserna har genomfört handläggartäffar, utbildningar, seminarier och liknande aktiviteter inom alla tillsynsområden och i varierande omfattning och ofta digitalt. Vägledningen sker många gånger i samband med regional miljösamverkan. Flera länsstyrelser har ordnat utbildningar och träffar om förorenade områden samt träffar med polis och åklagare.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har startat en samverkansyta där information och vägledning samlas och kommunerna kan ställa frågor. Fokus på samverkansytan är frågeställningar kring avfall och avlopp.

Totalt redovisade länsstyrelserna tid motsvarande drygt 19 årsarbetskrafter när det gäller tillsynsvägledning om naturskydd, områdesskydd, miljöfarlig verksamhet, övrigt miljö- och hälsoskydd, vattenverksamhet, förorenade områden, smittskydd på serveringsställen och övergripande. Totalt redovisad tid och fördelningen mellan olika områden är i stort sett samma som år 2020.



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

Länsstyrelserna har besökt 43 kommuner under 2021. Förra året gjordes 32 kommunbesök. Vissa av besöken skedde digitalt. Åtta länsstyrelser har inte genomfört någon uppföljning alls av kommunernas tillsyn.

Antalet kommuner per län varierar stort, men de flesta länsstyrelser har ambitionen att följa upp den överlätna tillsynen i länet under en mandatperiod. Viss inhämtning av information om kommunernas tillsyn sker också genom enkäter.

Under 2021 uppmärksammades bland annat följande i samband med kommunbesöken.

Goda exempel

- De sammanvägda intrycken från besöken är att arbetet med tillsyn avseende förorenade områden genomförs väl.
- Det finns en god kompetens i kommunerna och tillsynen genomförs på ett bra sätt och regelbundet.
- Flera av de mindre kommunerna samverkar vilket ger fördelar med avseende på resurser.
- Flera kommuner har förbättrat sina behovsutredningar och tillsynsplaner. De är mer kompletta och innehåller hela miljöbalksområdet, tidigare har strandskydd och förorenad mark ofta missats.

Brister

- Brister i tillsynsplaner, speciellt när det gäller IED och strandskydd.
- Kommunerna bedriver mycket lite planerad strandskyddstillsyn, den är mestadels händelsestyrd. Kommunerna har inte heller resurser eller prioriterar inte att följa upp inkomna tips om olovligt byggande i strandskyddade områden.
- Behovsutredning som ej är aktuell eller har brister är vanligt. Det är även vanligt att tillsynsplanen inte bygger på behovsutredningen.
- Det är väldigt varierande hur och hur ofta tillsynen på u-verksamheter bedrivs på kommunerna. Svårt att ha koll vilka u-verksamheter som finns.
- Resursbrist i små kommuner. Svårt att täcka upp för alla områden och att rekrytera.
- Ingen registrering av nedlagd arbetstid vilket gör det svårt att planera och följa upp verksamheten.

Miljösamverkan

Samtliga länsstyrelser har i varierande grad deltagit i Miljösamverkan Sveriges verksamhet under 2021. Länsstyrelsen i Blekinge län redovisar 4 timmar och Länsstyrelsen i Västra Götaland 2213 timmar. Totalt redovisade länsstyrelserna 5137 timmar, motsvarande cirka tre årsarbetskrafter. Det är en minskning med en årsarbetskraft jämfört med 2020.

Mer än hälften av länsstyrelserna uppger att de deltagit aktivt i ett eller flera projekt, i styrgruppen eller som projektledare.

Regional miljösamverkan bedrivs i många län. Tid för regional miljösamverkan har redovisats av 14 länsstyrelser. Tiden för dessa 14 varierade mellan 9 timmar i Värmlands län och 3209 timmar i Västra Götalands län. Totalt redovisade länsstyrelserna 6551 timmar, motsvarande cirka fyra årsarbetskrafter. Det är en ökning med en årsarbetskraft jämfört med 2020.

I enkäten efterfrågades exempel på eventuella resultat av projekt som genomförts inom regional miljösamverkan. Länsstyrelserna redogör för projekt, utbildningar med mera som genomförts under 2021, men inte så mycket om vilka resultat som uppnåtts och hur tillsynen påverkats.

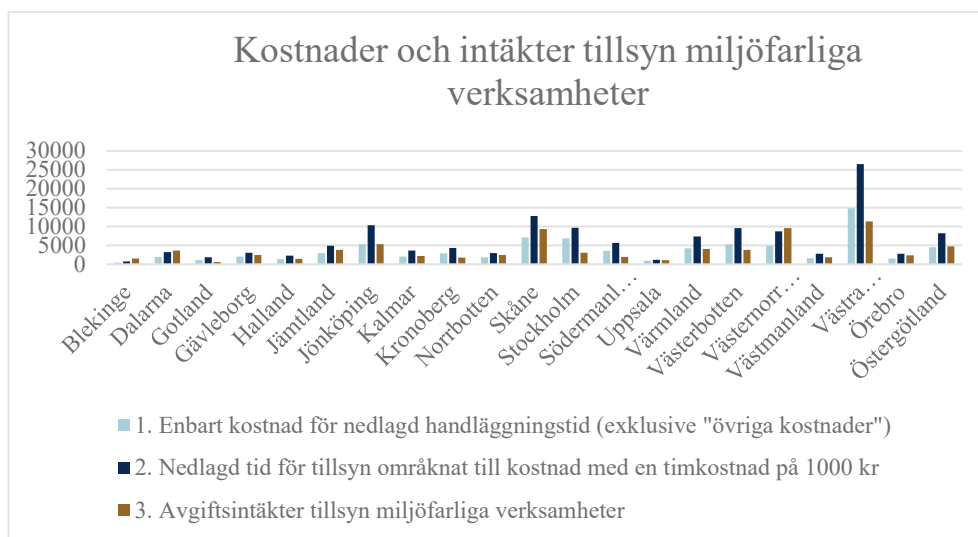
Länsstyrelsen i Skåne uppger att ett projekt inom Miljösamverkan Skåne om tillsyn av vattenskyddsområden resulterat i utförd tillsyn av flera kommuner i Skåne plus en slutrapport med checklistor med mera.

Avgiftsfinansiering

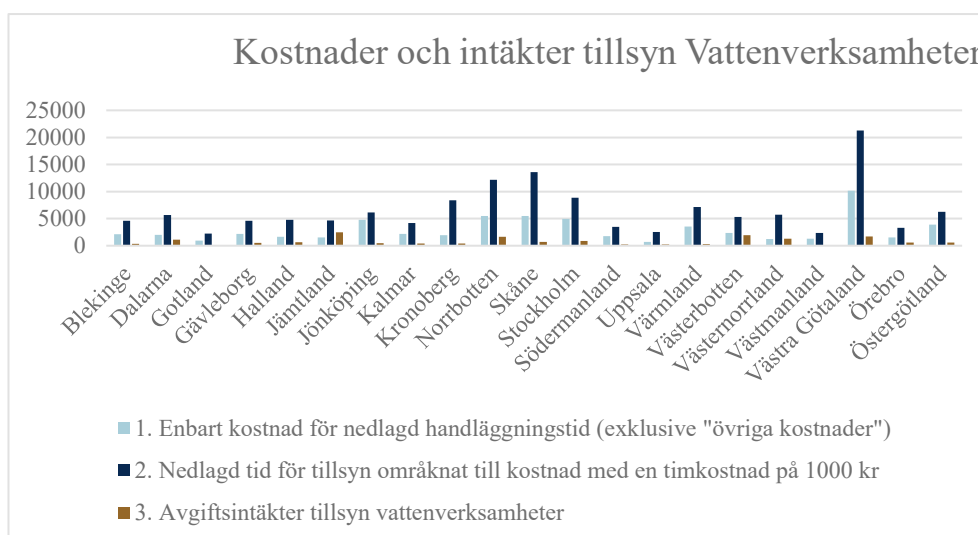
I enlighet med förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska länsstyrelserna redovisa ett antal uppgifter om intäkter och kostnader för tillsyn och prövning. Utifrån dessa uppgifter kan andelen tillsyn som finansieras med

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 2021 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. (NV-00168-22.)



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



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

Länsstyrelsernas årsredovisningar

I Naturvårdsverkets uppföljning av tillsynen 2020 redovisade vi indikatorer avseende genomförd tillsyn i förhållande till länsstyrelsernas behovsutredningar. Dessa uppgifter hämtade vi från länsstyrelsernas årsredovisningar. I de flesta av länsstyrelsernas årsredovisningar avseende verksamheten 2021 saknas dock dessa uppgifter. Nedan ger vi några exempel på hur länsstyrelserna beskrivit utvecklingen när det gäller miljöbalkstillsynen under 2021.

Länsstyrelsen i Jönköpings län:

För att stärka arbetet med tillsyn enligt miljöbalken har vi under året inrättat rollen miljötillsynsamordnare. Miljötillsynsamordnaren har i uppdrag att samordna arbete med behovsutredning, tillsynsplan och tillsynsvägledningsplan. I uppdraget ingår också att driva uppföljning, utvärdering och utveckling av tillsynsarbete inom hela miljöbalksområdet. Ett första uppdrag har varit att implementera den antagna miljötillsynsstrategins fokusområden i länsstyrelsens tillsynsplanering.

Länsstyrelsen i Dalarnas län:

Länsstyrelsen och länets kommuner startade 2020 en regional miljösamverkan *Mitt miljösamverkan* tillsammans med Länsstyrelserna i Uppsala och Västmanlands län. Denna samverkan sker nu kontinuerligt och ger en möjlighet att öka den egna kompetensen, men framförallt skapas nätverk som underlättar en likriktning och effektivisering av tillsynen.

Länsstyrelsen i Västmanlands län:

Återlämnande av överlåten tillsyn efter länsstyrelsens uppföljning av kommunal miljöbalkstillsyn har resulterat i att en av de mindre kommunerna i länet har återlämnat den miljöbalkstillsyn som tidigare har överlåtit från länsstyrelsen. Kommunen har inte över tid kunnat visa att det finns tillräckliga resurser för att bedriva miljöbalkstillsynen.

Länsstyrelsen i Kronobergs län:

Den tillsyn som utförts motsvarar ungefär 70 procent av det behov som räknats fram i behovsutredningen. Detta är otillfredsställande. För 2021 har tillsynen utökats i förhållande till tidigare år, se tabell 4. Länsstyrelsen arbetar med en preventiv och främjande tillsyn som bidrar till färre misstag och överträdelser, som är svåra och dyra att rätta till i efterhand. Till följd av att tillsynen prioriterats har samverkan och framtagande av rutindokument prioriterats ner.

| Prestationer tillsyn, andel tillsyn (tim) i förhållande till länets behovsutredning (%) | Målvärde (%) | År 2021 | År 2020 | År 2019 |
|---|--------------|---------|---------|---------|
| Miljötillsyn | 100 | 62 | 53 | 49 |
| Vattentillsyn | 100 | 74 | 52 | 44 |
| Naturtillsyn | 100 | 74 | 55 | 96 |
| Tillsyn förorenade områden | 100 | 60 | 28 | 43 |
| Tillsyn totalt | 100 | 68 | 48 | 55 |

Källa: Lisa och Länsstyrelsens behovsutredning utifrån Miljösamverkan Sveriges modell.
Tabell 4: Andel utförd tillsyn i förhållande till mål.

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 kommunal samverkan, hälsoskydd, förorenade områden samt tillsyn över anläggningar som omfattas av VOC-förordningen. Svaren på dessa frågor ingår endast delvis i denna redovisning, men kommer att läggas ut som öppna data på Naturvårdsverkets webbplats.

Omprioriteringar med anledning av pandemin

Flertalet av kommunerna uppger att de gjort omprioriteringar av tillsynen under 2021. Det handlar främst om färre fysiska tillsynsbesök, prioritering av tillsyn som kunnat ske utomhus samt att trängseltillsyn ersatt miljöbalkstillsyn. Nedprioritering av tillsyn har främst drabbat U-verksamheter och hälsoskyddsverksamheter. Nedan ger några exempel på hur kommunerna svarat.

- Vi har utfört tillsyn på distans men annars har tillsynsplanen inte förändrats. Alla verksamheter som planerats har fått tillsyn.
- När det var möjligt att ha digitala möten ersatte det fysiska möten. Vi har arbetat mer med skrivbordskontroller, undvikit att besöka äldreboenden, skolor och förskolor. Viss tillsyn fick pausas för att ge plats åt trängseltillsynen.
- Förhållandevis mer resurs har lagts ner för att arbeta av den ärendebalans som finns på miljöavdelningen. Således mer skrivbordsarbete.
- Besök utomhus har prioriterats, till exempel enskilda avlopp, täkter, skjutbanor, campingar.
- Trängseltillsyn med anledning av Coronapandemin har prioriterats på bekostnad av tillsyn på U-anläggningar och planerad hälsoskyddstillsyn.

Organisation

På frågan om den nämnd som ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken också ansvarar för verksamhet enligt miljöbalken svarar 71 kommuner ”ja”. Även några sammanslagna/samverkande kommuner svarar ja varför totala antalet blir 83

kommuner. Hur detta påverkar tillsynens genomförande går inte att bedöma, men det kan vara en fråga som länsstyrelserna tar upp i samband med att de följer upp kommunernas tillsyn.

Av avsnittet om kommunal samverkan på sidan 8 i denna redovisning framgår att det vanligaste syftet med kommunernas samverkansavtal är jävssituationer. Av de 51 kommuner (motsvarande 65 kommuner) som uppgett detta syfte har 16 kommuner (motsvarande 24 kommuner) svarat att nämnden som ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken också ansvarar för verksamhet enligt miljöbalken. Detta kan tyda på att vissa kommuner valt att lösa risken för jäv på grund av hur de är organiserade med ett samverkansavtal.

Drygt 50 av de kommuner som svarat ja på frågan om nämndens ansvar har tagit över ansvaret för tillsynen över tillståndspliktiga verksamheter. Enligt uppgifter hämtade från Svenska miljörapporteringsportalen rör det sig om ungefär 700 verksamheter. När det gäller tillsyn över kommunala verksamheter får tillsynsuppgiften, enligt 1 kap. 20 § miljötillsynsförordningen, inte överlåtas om kommunen har en nämndorganisation som strider mot 6 kap. 7 § andra stycket kommunallagen (2017:725) eller om kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av andra organisatoriska skäl inte är lämplig med hänsyn till förutsättningarna för en effektiv tillsyn.

Resurser och genomförande

Två av de nyckeltal som Livsmedelsverket föreslagit (se sidan 8) är:

- antalet tjänster per kontrollorganisation samt
- tjänstgöringsgrad per kontrollorganisation

Enligt Livsmedelsverkets rapport så motiveras nyckeltalen på följande sätt. Antalet tjänster kan ha betydelse för en verksamhets sårbarhet. Med flera anställda finns möjligheten att överföra arbetsuppgifter vid personalbrist. Många anställda och få årsarbetskrafter kan dock innebära att varje person arbetar väldigt lite av sin tjänst med kontroll. Det kan medföra ineffektivitet och svårigheter med att upprätthålla kompetens.

Hur stor andel av sin tjänst som de anställda arbetar med livsmedelskontroll (eller tillsyn), tjänstgöringsgraden, antas ha betydelse för möjligheten att upprätthålla och utveckla kompetensen inom området. $\text{Tjänstgöringsgrad} = \frac{\text{årsarbetskrafter}}{\text{antal anställda}}$.

I årets uppföljning ställde vi därför motsvarande frågor avseende miljöbalkstillsynen. Kommunerna ombads uppskatta antalet tjänster/anställda för arbete med tillsyn enligt miljöbalken under 2021. Antalet svar på frågan var 214 och omfattade 259 kommuner. Totala antalet anställda/tjänster under 2021 var 2158 och varierade mellan 0,5 och 92 per kommun/samverkande kommuner. Antalet tjänster per tillsynsorganisation (nyckeltal enligt ovan) var 10,1.

När det gäller tjänstgöringsgrad bad vi kommunerna ange antalet årsarbetskrafter för arbete med miljöbalkstillsyn under 2021. En årsarbetskraft motsvarar en heltidstjänst för arbete med miljöbalkstillsyn. Antalet svar på frågan var 215 och omfattade 260 kommuner. Totalt antal årsarbetskrafter under 2021 var 1831 och varierande mellan 0,5 och 71 per kommun/samverkande kommuner. Antalet årsarbetskrafter var i medeltal 8,5 per tillsynsorganisation. Tjänstgöringsgraden (nyckeltal enligt ovan) var 0,85.

Det finns flera osäkerheter i uppgifterna ovan. Antalet anställda/tjänster kan till exempel variera under året, det kan tillkomma helt nya tjänster, antalet tjänster kan vara konstant men kan innehåsa av flera anställda på grund av personalomsättning. Hur kommunerna beräknar en årsarbetskraft skiljer sig åt. När kommunerna redovisar antalet årsarbetskrafter för arbete med tillsyn enligt miljöbalken kan svaret grunda sig på antingen planerad tid enligt tillsynsplanen eller det faktiska utfallet. Hur mycket tillgänglig tid i timmar som en årsarbetskraft omfattar skiljer sig också åt. Eftersom alla kommuner inte har system för tidsredovisning är det faktiska utfallet inte alltid möjligt att redovisa. Enhetliga definitioner och anvisningar saknas vilket kommer behövas tas fram för mer kvalitetssäkrade nyckeltal.

Kommunerna har också gjort en uppskattning av i vilken grad de kunnat avsätta resurser för miljöbalkstillsyn i förhållande till kommunens behovsutredning (BU) samt hur de sedan kunnat genomföra tillsynen enligt tillsynsplanen (TP). Jämfört med år 2020 har kommunerna genomfört något mindre tillsyn enligt tillsynsplanen under år 2021. (Medelvärde var 73 % och medianen 80% år 2020). Detta beror troligtvis på omprioriteringar med anledning av pandemin. Även avsatta resurser i tillsynsplanen i förhållande till behovsutredningen var något lägre jämfört med 2020. Uppgifterna är dock osäkra eftersom de är uppskattningar och beror bland annat på hur behovsutredning och tillsynsplan tas fram, vad de omfattar och hur de följs upp.

| Avsatta resurser | Medel | Median | Max | Min | Antal svar | Antal kommuner |
|------------------|-------|--------|-----|-----|------------|----------------|
| BU % | 73 | 80 | 100 | 20 | 198 | 243 |
| TP % | 68 | 80 | 100 | 5 | 214 | 259 |

Tabell 5: Uppskattning av i vilken grad (0-100 %) kommunen kunnat avsätta resurser för miljöbalkstillsyn enligt tillsynsplanen 2021 jämfört med de samlade behoven i behovsutredningen respektive hur kommunen genomfört tillsyn inom miljöbalkens tillsynsområden enligt tillsynsplanen för 2021.

Behovsutredning och tillsynsplan

Vid utgången av år 2021 var det drygt 20 kommuner som saknade en aktuell behovsutredning. Två av dessa har också ansvar för tillståndspliktig verksamhet. Ungefär 20 kommuner svarade att de inte hade en samlad tillsynsplan för tillsynen

enligt miljöbalken avseende år 2021. Tre av dessa har också ansvar för tillståndspliktig verksamhet.

Avgiftsfinansiering

Vi bad kommunerna beräkna eller uppskatta hur stor del av tillsynen avseende miljöfarlig verksamhet respektive hälsoskydd som finansierats med tillsynsavgifter under år 2021 (avgiftsfinansieringsgrad = tillsynsavgifter/bruttokostnader för tillsyn). Det är stor variation mellan kommunerna, men i medeltal var ungefär hälften av såväl tillsynen av miljöfarlig verksamhet som hälsoskyddstillsynen finansierad via avgifter under 2021. 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 2020 skiljer avgiftsfinansieringen år 2021 sig inte nämnvärt.

| | Medel | Median | Max | Min | Antal svar | Antal kommuner |
|-------------------------------|-------|--------|------|-----|------------|----------------|
| Miljöfarlig verksamhet | 54% | 54% | 100% | 0% | 204 | 248 |
| Hälsoskydd | 46% | 50% | 100% | 0% | 199 | 243 |

Tabell 6: Uppskattad andel av tillsynen som finansierats med tillsynsavgifter under 2021.