



SKRIVELSE

2025-04-10

Ärendenummer
NV-08906-24

Tillsyn enligt miljöbalken

2025 års redovisning till regeringen, enligt 3 kap. 21 § i
miljötillsynsförordningen, av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras

SAMMANFATTNING	N3
NATURVÅRDSVERKETS UPPDRAG	5
Inledning	5
Metod och avgränsning	5
Svarsfrekvens	6
TILLSYN MILJÖFARLIGA VERKSAMHETER INOM GRÖN OMSTÄLLNING	7
Behov av tillsynsvägledning	8
Strukturella problem	9
UPPFÖLJNING AV STRATEGINS FOKUSOMRÅDEN	10
Diskussion och slutsatser	19
FÖRDJUPAD UPPFÖLJNING AV FYRA LÄNSSTYRELSER	21
UTVECKLING AV LÄNSSTYRELSERNAS TILLSYN OCH TILLSYNSVÄGLEDNING	24
Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet	25
Utveckling inom respektive tillsynsområde	30
Diskussion och slutsatser	52
ANMÄLAN AV KYLTORN	54

Sammanfattning

Naturvårdsverket ska, enligt 3 kap. 21 § i miljötillsynsförordningen, årligen lämna en redovisning till regeringen om hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Detta är Naturvårdsverkets fjortonde redovisning sedan uppdraget infördes i miljötillsynsförordningen.

Uppgifter om 2024 års tillsyn har i första hand samlats in via enkäter. Frågor till länsstyrelser och kommuner har främst gällt tillsyn kopplat till genomförandet av den nationella strategin för miljöbalktillsyn. Till länsstyrelserna ställdes även övergripande frågor om tillsyn, tillsynsvägledning, samverkan samt utförd tillsyn i förhållande till behovet inom olika tillsynsområden.

Naturvårdsverket har under 2024 fått signaler från flera länsstyrelser om utmaningar i tillsynen av nya tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som ryms under begreppet grön omställning. Naturvårdsverket bedömer att tillsynsmyndigheterna i första hand har behov av branschspecifika kunskaper om ny teknik och nya processer. Naturvårdsverket är en aktör som genom deltagande i prövningar och genom att delta i och följa utvecklingen inom EU kan samla kunskap och förmedla den till tillsynsmyndigheterna. Naturvårdsverket konstaterar dock att det finns strukturella problem som inte kan läkas genom mer tillsynsvägledning. Mest framträdande är att länsstyrelsernas resurser för tillsyn saknar en direkt koppling till avgiftsuttag och den tillsyn som behöver utföras.

Uppföljningen visar att målen för tillsynen när det gäller flera fokusområden i den nationella strategin för miljöbalktillsyn är möjliga att uppnå inom strategiperioden. Det gäller till exempel tillsyn avseende masshantering, bassängbad, inomhusmiljö i förskola och skola, energihushållning, dammar och invasiva främmande arter.

Oavsett tillsynsområde beskriver länsstyrelserna en generell brist på resurser som huvudorsak till att utförd tillsyn inte motsvarar det identifierade behovet. Resursbristen består dels av otillräckliga medel för att finansiera tillsynen, dels personalomsättning och svårigheter att tillsätta vakanser. Budgetneddragningar på länsstyrelserna har ytterligare påverkat möjligheten att bedriva tillsyn.

Naturvårdsverket konstaterar ett ökande gap mellan behov av tillsyn och nedlagd och planerad tid på tillsyn vilket medför bland annat att fokus ligger på händelsestyrd tillsyn snarare än på förebyggande egeninitierad tillsyn. Nedprioritering av den egeninitierade tillsynen medför bland annat en ökad risk för miljöskador och föroreningar och minskad biologisk mångfald. Risken för olaglig verksamhet ökar i takt med att nedlagd tid på tillsyn minskar vilket leder till ofördelaktiga konkurrensvillkor.

I en tid av minskade resurser blir det än viktigare att rätt prioriteringar görs, inte bara inom respektive tillsynsområde utan även mellan dem. Digitaliseringens möjligheter för att effektivisera handläggningen behöver också omhändertas. Vi ser

även en potential hos länsstyrelserna att ta ut ytterligare timavgifter för tillsyn inom vissa områden som skulle finansiera och stärka tillsynen ytterligare.

Naturvårdsverkets uppdrag

Inledning

Naturvårdsverket ska, enligt 3 kap. 21 § i miljötillsynsförordningen, senast den 15 april varje år lämna en redovisning av hur tillsynen enligt miljöbalken kan utvecklas och förbättras. Redovisningen ska tas fram i samverkan med övriga tillsynsvägledande myndigheter och ska omfatta de brister i tillsynen som Naturvårdsverket identifierat och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.

Detta är Naturvårdsverkets fjortonde redovisning sedan uppdraget infördes i miljötillsynsförordningen.

I årets redovisning har vi utvecklat vår redogörelse med resultaten från en förstudie som handlar om de utmaningar som vi ser inom tillsynen över verksamheter inom den gröna omställningen samt en sammanställning av fyra länsstyrelsebesök som vi har gjort i syfte att fördjupa vår tillsynsuppföljning. Likt förra året redovisar vi också en lägesbild när det gäller genomförandet av några av tillsynsaktiviteterna i den nationella strategin för miljöbalktillsyn, hur länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning har utvecklats samt en uppföljning av det tidigare regeringsuppdraget om anmälan av kyltorn.

Metod och avgränsning

Denna redovisning innehåller utvalda uppgifter och sammanställningar som myndigheterna lämnat till Naturvårdsverket.

LÄNSSTYRELSENA

Länsstyrelserna har lämnat uppgifter om tillsynen genom en enkät och en excelfil. Enkäten innehöll övergripande frågor om tillsyn och tillsynsvägledning samt frågor om genomförandet av tillsynsaktiviteter i den nationella strategin för miljöbalktillsyn. Excelfilen är ett resultat av Miljösamverkan Sveriges projekt ”Enhetlig tillsynsredovisning”. I excelfilen lämnar länsstyrelserna uppgifter om genomförd tillsyn i förhållande till identifierade behov samt kommentarer vid större avvikelser. Under hösten 2024 träffade Naturvårdsverket dessutom fyra länsstyrelser för fördjupning i de svar som länsstyrelserna lämnat vid tidigare uppföljningar.

KOMMUNERNA

Till kommunerna ställde vi frågor i en enkät om bland annat genomförandet av tillsynsaktiviteter i den nationella strategin för miljöbalktillsyn.

Svarsfrekvens

Samtliga 21 länsstyrelser svarade på enkäten. När det gäller kommunerna var svarsfrekvensen 90 %. De sammanställningar som ingår i denna redovisning omfattar de svar som lämnats till Naturvårdsverket senast den 24 februari 2025. Eventuella svar som lämnats därefter kommer att ingå i de öppna data som publiceras på Naturvårdsverkets webbplats senare i år.

Tillsyn miljöfarliga verksamheter inom grön omställning

Naturvårdsverket har under 2024 fått signaler från flera länsstyrelser om utmaningar i tillsynen av nya tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som rymms under begreppet grön omställning. I det här sammanhanget innefattar begreppet traditionella verksamheter som har fått en ökad aktualitet och utbyggnadstakt, verksamheter som behöver ställa om sin produktion eller energianvändning samt nya branscher och verksamheter. Exempel på verksamheter inom den gröna omställningen är tillverkning av batterier, batterikomponenter eller kablar, vindkraft, vätgasproduktion, biogas, bioraffinaderi, foodtech, textilåtervinning och avfallsåtervinning.

För att identifiera hur Naturvårdsverket bäst kan stödja tillsynsmyndigheterna och få en fördjupad bild av vilka utmaningar som finns har Naturvårdsverket ställt följande fyra frågor till samtliga länsstyrelser.

1. Finns det specifika utmaningar i er tillsyn av verksamheter som kopplar till ”grön omställning”?
2. Vilka är utmaningarna?
3. Är utmaningarna för dessa verksamheter, generella, branschspecifika eller anläggningsspecifika?
4. Har kommuner i länet med överlåten tillsyn signalerat utmaningar i tillsynen till er?

Det var en hög svarsfrekvens på de utskickade frågorna. Den bild som framträder av svaren är att tillsynsutmaningarna är både anläggningsspecifika och generella. Nya tekniker och processteg är vanliga och det är svårt för tillsynsmyndigheten att inhämta nödvändig kompetens. Bland de generella utmaningarna lyfts särskilt:

- Högt initialt tillsynsbehov och behov av att samordna tillsyn med andra delar inom tillsynsmyndigheten alternativt med tillsyn som bedrivs hos andra myndigheter.
- Många verksamhetsutövare är nya aktörer med låg kunskap om miljöbalkens regler, egenkontroll och tillsyn. Vana att hantera olika typer av myndighetsbeslut och förelägganden kan saknas.
- Nylokalisering är vanligt varför bland annat masshantering och massåtervinning under anläggningsfasen kan vara en stor fråga.
- Risk och säkerhet är en stor fråga i tillsynen av vissa branscher/verksamheter.
- Uppstartproblem och driftsstörningar kan vara vanliga vid ej beprövade tekniker och processer.
- Vanligt att verksamhetsutövarna ofta anmäler ändring av verksamhet.

Länsstyrelserna lyfter också utmaningar med omfattande åtaganden från verksamhetsutövarnas sida och därmed svåra bedömningar kopplat till det allmänna villkoret, fler och otydliga provotider och provisoriska föreskrifter samt fler och större frågor som delegeras till tillsynsmyndigheterna.

Behov av tillsynsvägledning

En väl fungerande tillsynsverksamhet är positivt för etableringen av nya verksamheter. Att tillsynen i ett tidigt skede har förmåga att upptäcka fel och brister och åstadkomma rättelse bidrar till att verksamheterna får bättre förutsättningar att driva verksamheten. Ett sätt för tillsynen att möta den problembild som beskrivs ovan är att tidigt tänka till och ha en plan för hur tillsynen ska bedrivas under anläggningsfasen och de första 1–2 åren som verksamheten är i drift. Information till enskild i syfte att underlätta för denna att följa reglerna är en del i tillsynen, 26 kap 1 § miljöbalken, och särskilt när verksamheten är ny kan det vara strategiskt att avsätta tid för det. Likaså finns det anledning att tillsammans med verksamhetsutövaren strukturerat gå igenom vad som följer av tillståndets rättskraft, villkoren inklusive det allmänna villkoret och de åtaganden som verksamhetsutövaren har gjort under prövningen. Utöver tillståndet bör även andra relevanta bestämmelser som påverkar verksamheten vara identifierade i ett tidigt skede. Naturvårdsverket bedömer att mycket av detta tas upp i tillsynen men att en ökad likvärdighet kan åstadkommas genom erfarenhetsutbyte mellan tillsynsmyndigheter och med ett framtaget handläggarstöd för att planera och genomföra tillsyn på nystartad tillståndspliktig verksamhet.

Naturvårdsverket bedömer dock att tillsynsmyndigheterna i första hand har behov av branschspecifika kunskaper om ny teknik och nya processer. Naturvårdsverket är en aktör som genom deltagande i prövningar och genom att delta i och följa utvecklingen inom EU kan samla kunskap och förmedla den till tillsynsmyndigheterna. Den kompetensbrist som länsstyrelserna flaggar för är dock bredare än bara luckor hos tillsynsmyndigheterna. Kompetensbrist finns också hos prövningsmyndigheter, Naturvårdsverket och inom EU. Samtidigt sker en fortlöpande kompetensuppbyggnad inom EU. Det finns idag flera forum där detta sker. Bland annat kan nämnas att EU-kommissionen initierat ett antal projekt till följd av att industriutsläppsdirektivet reviderats, kommissionens samverkansytta för myndigheter samt att IMPEL driver flera intressanta projekt som kopplar till dessa verksamheter.

Naturvårdsverket har en viktig roll att förmedla kunskap som byggs upp inom EU. Här finns ett utvecklingsbehov men tänkbara metoder är:

- korta nyheter på webben med länkar till framtaget material,
- att arbeta med FAQ på webben,
- att lyfta fram ny relevant praxis på vår webb och
- att delta på handläggarträffar och på länsstyrelsernas samverkansytter.

Utöver ovanstående kan Naturvårdsverket uppmuntra tillsynsmyndigheterna att själva delta i olika samverkansprojekt på EU-nivå och att ta initiativ till erfarenhetsutbyte mellan tillsynsmyndigheter.

Strukturella problem

Naturvårdsverket konstaterar dock att det finns strukturella problem som inte kan läkas genom mer tillsynsvägledning. Mest framträdande är att länsstyrelsernas resurser för tillsyn saknar en direkt koppling till avgiftsuttag och den tillsyn som behöver utföras. Nuvarande system med odestinerad anslagsfinansiering ger länsstyrelserna små möjligheter att anpassa tillsynen efter uppkomna behov. En konsekvens av att en länsstyrelse behöver lägga mycket tid på nya verksamheter inom grön omställning är att annan tillsyn blir eftersatt. Detta får en negativ konsekvens för motprestation, likvärdig tillsyn och för konkurrensneutraliteten i landet.

I vissa fall är tillsynen av verksamheter inom grön omställning överläten från länsstyrelsen till kommun. Länsstyrelsen har en skyldighet att återta tillsyn från kommun i de fall där förutsättningarna för överlåtelse inte längre finns. Flera kommuner har också på eget initiativ framfört önskemål om att länsstyrelsen återtar tillsyn av komplexa verksamheter. I praktiken är länsstyrelsernas finansiering av tillsynen ett hinder för att återtag faktiskt sker när förutsättningarna för överlåtelse inte längre finns. Naturvårdsverkets har i rapporten *Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken*, 2022-03-28, utvecklat de utmaningar som finns med dagens avgiftsuttag och finansiering av tillsynen samt lämnat förslag på förändringar i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Uppföljning av strategins fokusområden

Under 2024 fortsatte genomförandet av åtgärder och tillsynsaktiviteter i den nationella strategin för miljöbalktillsyn 2022-2025. Det har till exempel handlat om genomförandet av tillsynskampanjer, ny eller uppdaterad tillsynsvägledning samt webinarier. Nedan redovisas lite kort om bakgrund, mål och resultat från de av strategins fokusområden som ingått i årets uppföljning. I de fall ett fokusområde följts upp tidigare görs även en jämförelse med dessa resultat.

Masshantering

Masshantering omfattar både hantering av massor som kan användas på den plats där de har uppstått eller som genereras i överskott. Massorna kan vara förorenade eller innebära ringa risk för påverkan på miljön. Det råder idag stor osäkerhet kring hur tillsynsmyndigheterna ska bedöma vad som är avfall eller inte och därmed om det är produkt- eller avfallslagstiftning som blir tillämplig. Fokusområdet syftar till en nationell samordning gällande hantering och provtagning av massor.

Naturvårdsverket leder en tillsynskampanj under 2024 och 2025 om tillsyn av masshantering inom olika typer av verksamheter. Kampanjen fokuserar på kontroll av att hantering, lagring och behandling sker i överensstämmelse med meddelade försiktighetsmått/villkor samt övriga relevanta regelverk.

MÅL

- Minst 75 verksamheter får tillsyn inom ramen för tillsynskampanjen.

RESULTAT

Hälften av både kommunerna och länsstyrelserna har genomfört tillsyn med fokus på masshantering under 2024. För kommunernas del är det något färre jämfört med 2022 (64 %). När det gäller länsstyrelserna genomfördes tillsyn i samma omfattning som 2022.

Av de kommuner som genomfört tillsyn under 2024 deltog 40 (37 %) i tillsynskampanjen. Fyra av de tolv länsstyrelser som genomfört tillsyn deltog i tillsynskampanjen.

Hittills har 14 tillsynsmyndigheter rapporterat in sina tillsynsresultat för 2024. Troligtvis kommer fler att rapportera in sina resultat i oktober 2025 efter nästa kampanjperiod. Enligt de resultat som har rapporterats in har 53 verksamheter fått tillsyn. Totalt upptäcktes 66 avvikelser fördelat på 29 verksamheter.

Med tanke på att tillsynskampanjen fortsätter under 2025 är det troligt att målet om tillsyn av minst 75 verksamheter kommer att nås.

Återvinning av avfall så att det upphör att vara avfall

I en cirkulär ekonomi ökar användningen av återvunnet material i produkter. Tillsynsmyndigheterna kan kontrollera att återvinningsanläggningar har gjort en bedömning av om det som hanterats i processen har upphört att vara avfall eller inte. Bedömningen är avgörande för att veta om man omfattas av kraven i avfalls- eller kemikalielagstiftningen, vilket är en förutsättning för att åstadkomma en ökad och säker materialåtervinning. Vägledningen ”Tillsyn av när avfall uppgör att vara avfall” uppdaterades under hösten 2022.

MÅL

- Verksamhetsutövaren ska känna till och uppfylla anteckningsskyldigheten om avfall som upphör att vara avfall.

RESULTAT

Drygt hälften av länsstyrelserna och 83 % av kommunerna kontrollerar inom tillsynen om verksamhetsutövarna uppfyller sin anteckningsskyldighet enligt avfallsförordningen. På frågan om hur ofta brister upptäcks svarar drygt 70 % att det sker ibland. Svartalternativen var alltid, ofta, ibland och aldrig.

För kommunernas del är det en betydande ökning jämfört med tillsynen 2022 då 64% av kommunerna kontrollerade anteckningsskyldigheten. Resultatet för länsstyrelserna är ungefär det samma som 2022.

Tillsyn av prioriterade förorenade områden med riskklass 1 och 2

I Sverige finns minst 9 000 förorenade områden, både på land och i sediment, med potentiellt mycket stor eller stor risk för människors hälsa eller miljön, så kallade riskklass 1 och 2 objekt. För områden där det finns en ansvarig verksamhetsutövare har tillsynen en viktig roll att tillse att objekten utreds vidare och vid behov åtgärdas. Samtliga tillsynsmyndigheter med tillsynsansvar över områden i riskklass 1 och 2 behöver planera och genomföra denna tillsyn till exempel genom en handlingsplan.

MÅL

- Samtliga tillsynsmyndigheter bedriver aktivt tillsyn utifrån en fastställd handlingsplan eller motsvarande styrdokument.
- Tillsynsmyndigheten har under strategins period ställt krav på undersökning och/eller avhjälpan av objekt i riskklass 1 och 2.

RESULTAT

Hälften av kommunerna har under 2022-2024 upprättat och fastställt handlingsplaner eller motsvarande styrdokument för arbetet med tillsyn av prioriterade förorenade områden. Det är en liten ökning jämfört med uppföljningen av 2021 års tillsyn då 44 % av kommunerna arbetade efter fastställda handlingsplaner.

När det gäller undersökningar och avhjälpandeåtgärder avseende objekt i riskklass 1 och 2 under 2022-2024 har 90 kommuner sammanlagt beslutat om 417 förelägganden.

Det återstår ett år av strategiperioden. Hälften av kommunerna saknar fastställda handlingsplaner varför det kan vara svårt att nå det målet under strategiperioden.

Bassängbad

Den varma och fuktiga miljön i badanläggningar är gynnsam för många mikroorganismer och det finns en risk att de orsakar negativa hälsoeffekter för de badande. Även de kemikalier som används för rening och desinfektion kan innebära en risk för negativ hälsopåverkan.

Under våren 2021 publicerade Folkhälsomyndigheten nya allmänna råd och en tillhörande vägledning om bassängbad. För att de allmänna råden snabbt ska få ett önskat genomslag och att tillämpningen av dessa sker likvärdigt är det angeläget med en nationellt samordnad tillsynsinsats. Folkhälsomyndighetens vägledning om bassängbad uppdaterades 2023.

MÅL

- Alla anmälningspliktiga bassängbad har fått ett tillsynsbesök under 2022–2024.
- Verksamhetsutövarna och tillsynsmyndigheterna har kunskap om Folkhälsomyndighetens nya allmänna råd (HSLF-FS 2021:11) och tillhörande vägledning om bassängbad och tillsynsmyndigheterna tillämpar dessa vid tillsyn.

RESULTAT

Anmälningspliktiga bassängbad finns i nästan alla de kommuner som svarat på enkäten. Det sammanlagda antalet bassängbad är 1498 och av dessa har 1325 (88%) fått minst ett tillsynsbesök under perioden 2022-2024.

I princip samtliga kommuner som genomfört tillsyn har helt eller delvis tillämpat Folkhälsomyndighetens nya allmänna råd (HSFL-FS 2021:11) och tillhörande nya vägledning om bassängbad.

Även om det saknas svar från ungefär 10 % av landets kommuner finns det bra förutsättningar att nå målen enligt ovan.

Till länsstyrelserna ställdes frågor om vilka tillsynsvägläddande insatser som genomförts inom fokusområdet. Ingen av länsstyrelserna har under 2024 anordnat en träff eller utbildning för kommunerna på temat bassängbad. Däremot har drygt hälften av länsstyrelserna deltagit i aktiviteter tidigare år eller genom regional miljösamverkan.

Inomhusmiljö och egenkontroll i förskola och skola

Barns inomhusmiljöer har en stor betydelse för deras välbefinnande och hälsa. Utöver bostaden är förskolan och skolan platser där barn vistas en stor del av sin tid. Många förskolor och skolor har brister i inomhusmiljön, till exempel så förekommer ofta högre halter av damm i förskolan och skolan jämfört med andra arbetsmiljöer. En tillsynsvägledning om hälsoskydd i skolor och förskolor uppdaterades 2024.

MÅL

- Tillsynsmyndigheterna har vid tillsyn kontrollerat efterlevnaden av de allmänna råden om städning i förskolor och skolor.
- Alla kommuner bedriver regelbunden tillsyn av förskolor och skolor, med ett intervall oftare än vart femte år.

RESULTAT

De kommuner som svarat på enkäten uppger att det finns totalt 8744 anmälningsskyldiga förskolor. Av dessa har 92 % fått minst ett tillsynsbesök under perioden 2022-2024. Fokus för tillsynen har främst varit städning men ofta också kombinerat med andra frågor som egenkontroll, ventilation och kemikalier. Tillsynen genomförs varje eller vartannat år av cirka 70 % av kommunerna. Endast fem kommuner uppger att intervallet för tillsynen är mer än vart femte år.

De svarande kommunerna uppger att det finns 5285 anmälningsskyldiga skolor. Under 2022-2024 fick 94 % av dessa minst ett tillsynsbesök. Fokus för tillsynen samt intervallet för tillsynen var samma som för förskolor.

Nästan alla kommuner genomför regelbundet, oftare än vart femte år, tillsyn av förskolor och skolor och fokuserar bland annat på städning.

Fyra länsstyrelser ordnade under 2024 en träff eller utbildning för kommunerna i länet på temat skola/förskola. Ungefär hälften av länsstyrelserna deltog i någon annan form av samordnande insats. Främst genom de regionala miljösamverkansorganisationerna.

Dagvatten

Dagvatten uppkommer där genomsläpplig mark hårdgörs. Med dagvatten sprids föroreningar. Förorenat dagvatten är en bidragande orsak till försämringar i yt- och grundvatten och till att miljö kvalitetsnormer (MKN) inte nås. I takt med att samhället växer och klimatet förändras så ökar också utmaningarna kring dagvattenhanteringen vad gäller volymer vatten. Tillsyn av verksamhetsutövares hantering av dagvatten och av dagvattenanläggningar är generellt sett eftersatt.

MÅL

- Senast 2024 har 100 % av landets tillsynsmyndigheter inhämtat information om den kommunala va-huvudmannens egenkontroll av den allmänna dagvattenanläggningen utifrån tillsynsaktiviteten. Detta för att

samtliga Sveriges kommuner ska ligga på en gemensam lägstanivå inför kommande strategiperiod.

RESULTAT

Ungefär 60 % av kommunerna uppger att de inhämtat information om den kommunala va-huvudmannens egenkontroll av den allmänna dagvattenanläggningen. Några av de som svarat "nej" kan ha inhämtat information tidigare. Informationen behöver inte hämtas in årligen utan någon gång under strategiperioden. Samma fråga ställdes för två år sedan. Då hade 26 % av kommunerna inhämtat information om egenkontrollen. Efter strategiperiodens slut behöver samtliga svar under strategiperioden sammanställas för att kunna avgöra om målet är uppfyllt.

Energihushållning

Klimatfrågan är den största utmaningen vi står inför och hela samhället måste ställa om. Samtliga miljöfarliga verksamheter använder energi och alla måste bidra till en omfattande omställning av samhället.

Att bedriva tillsyn av energihushållning sker vanligtvis i flera steg. Ett första steg som många tillsynsmyndigheter har arbetat med är att visa på verktyg och sprida goda exempel. Nästa steg är att säkerställa att verksamheterna har tagit fram en energikartläggning samt få till stånd specifika åtgärder med stöd av de allmänna hänsynsreglerna. Vilka krav tillsynsmyndigheten kan ställa beror bland annat på om en verksamhet omfattas av lag (2014:266) om energikartläggning i stora företag (EKL) eller inte. Inom fokusområdet har Naturvårdsverket och Energimyndigheten gemensamt tagit fram tillsynsvägledningen "Energikartläggning och planer för energiåtgärder" som publicerades 2024.

MÅL

Under strategiperioden

- har antalet verksamheter som kartlagt sin energianvändning och tagit fram planer för sin energihushållning ökat och
- har antalet verksamheter som påbörjat genomförandet av åtgärder enligt sina framtagna planer ökat.

RESULTAT

Hälften av kommunerna och 14 av länsstyrelserna genomförde energitillsyn under 2024. Av dessa använde 60 % av kommunerna och knappt hälften av länsstyrelserna den vägledning som tagits fram genom den nationella strategin.

Att myndigheterna förelägger verksamheter att ta fram en energikartläggning och/eller en energihushållningsplan sker relativt sällan. 14% av kommunerna men ingen av länsstyrelserna har använt sig av den möjligheten. Totalt beslutade kommunerna om 123 förelägganden under 2024. De flesta av myndigheterna bedömer att verksamhetsutövaren arbetar ändamålsenligt för att uppnå kraven i lagstiftningen och att det därför inte är nödvändigt att förelägga.

Endast fyra kommuner och ingen av länsstyrelserna har förelagt verksamhetsutövare att genomföra åtgärder enligt plan. Den vanligaste orsaken till att inte förelägga är att verksamhetsutövaren bedöms vidta de åtgärder som är nödvändiga.

Under 2022 och 2023 var antalet kommuner och länsstyrelser som genomfört energitillsyn av samma storleksordning. Antalet kommuner som använt möjligheten att förelägga och totala antalet förelägganden om att ta fram en energikartläggning och/eller en energihushållningsplan har däremot ökat. Det pekar mot att arbetet enligt fokusområdet går åt rätt håll.

Växtnäringsläckage från jordbruk och hästgårdar

Jordbruksmark innehåller stora mängder kväve och fosfor. När jorden rörs om vid odling frigörs dessa näringsämnen. Ett av de styrmedel som finns för att förhindra växtnäringsläckage är lagstiftning kring lagring och spridning av gödselmedel. En viktig följd av reglering är att följa upp att reglerna efterlevs och därigenom bidrar till minskat växtnäringsläckage.

Jordbruksverket genomförde ett nationellt tillsynsprojekt inom växtnäringsområdet under 2024. I samband med tillsynsprojekt under 2021 och 2024 tog Jordbruksverket fram checklistor för växtnärings tillsyn på hästgårdar respektive jordbruk.

MÅL

- Tillsynsmyndigheternas förmåga att välja ut och bedriva tillsyn på de jordbruk och hästgårdar som har störst risk för näringsläckage till vattenförekomster ökar.
- Genom utbildnings- och vägledningsinsatser blir tillsynen över växtnäringslagstiftningen mer enhetlig och rättssäker i hela landet.

RESULTAT

De flesta av kommunerna (87 %) svarar att de helt eller delvis väljer tillsynsobjekt inom jordbrukssektorn utifrån en riskbedömning. Vidare svarar 60 % av kommunerna, i de fall det är relevant, att de prioriterar tillsyn på jordbruk och hästgårdar som ligger utmed vattenförekomster där miljö kvalitetsnormerna inte uppnås.

Under 2024 genomfördes tillsyn av växtnäringsläckage från jordbruk och hästgårdar av 68 % av kommunerna. De flesta av dessa kommuner använde helt eller delvis de nationellt framtagna checklistorna för tillsyn i fält (83 %) respektive checklistorna för växtnärings tillsyn på hästgårdar (79 %).

Samma frågor ställdes när 2022 års tillsyn följdes upp. Årets resultat visar att betydligt fler kommuner använde sig av de nationellt framtagna checklistorna i samband med tillsynen år 2024 jämfört med 2022.

Invasiva främmande arter

Invasiva främmande arter (IAS) på land och i vatten tränger ut annan biologisk mångfald och är ett stort problem för samhället. Arbetet med IAS är under uppbyggnad och nationellt perspektiv är viktigt för att lagstiftningen ska få genomslag och för att bekämpningsåtgärder ska leda till minskad spridning i landet. Tillsyn som bedrivs ändamålsenligt i inriktning och metodik kan bidra till att höja medvetandenivån och få fram praxis.

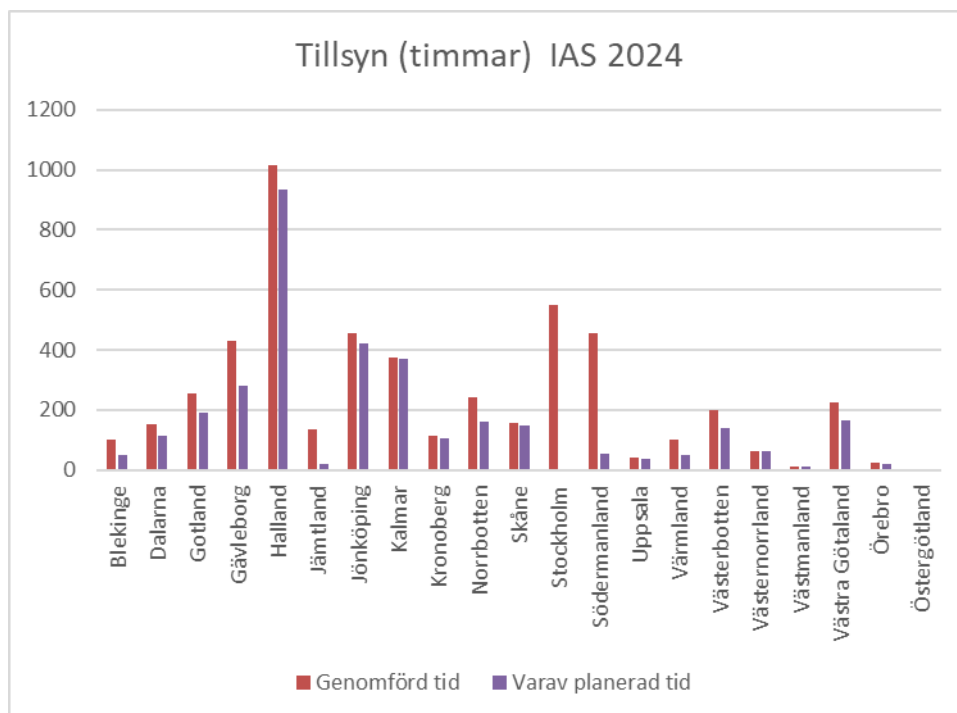
MÅL

- Minst 60 % av den totala tiden för tillsyn av IAS ska vara planerad under 2022–2025. Exempel: Av 100 timmar tillsyn totalt ska minst 60 timmar vara planerad tillsyn.

RESULTAT

Under 2024 arbetade länsstyrelserna sammanlagt 5100 timmar med tillsyn av IAS. Variationen är stor mellan länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Halland län arbetade 1016 timmar och Länsstyrelsen i Östergötland 1 timme. Av genomförd tid var 65% planerad. Det innebär att målet enligt ovan är uppnått sett till alla länsstyrelser sammanlagt.

Några länsstyrelser arbetade relativt många timmar med tillsyn. Tillsynen var dock mestadels händelsestyrd eftersom inga eller få timmar av dessa var planerade. Exempelvis arbetade Länsstyrelsen i Stockholms län 550 timmar med tillsyn varav 0 timmar var planerade.



Figur 1. Andel planerad tid av genomförd tid för tillsyn under 2024.

Påverkan på naturvärden i grunda havsvikar

Grunda havsvikar är betydelsefulla för biologisk mångfald. Längs hela vår kust har grunda havsvikar exploaterats och fortsätter påverkas av exploatering, fritidsboende och båtliv. Tillsyn av anläggningar och åtgärder som påverkar strandmiljöer och bottenar kan bidra till att strukturer och livsmiljöer inte minskar samt återställs vid överträdelser. Två nya tillsynsvägledningarna samt årliga webinarier för att höja tillsynsmyndigheternas kunskap har genomförts 2022-2024.

MÅL

- Minst 30 % av nekade dispenser i/vid exponeringsskyddade grunda vikar har följts upp genom tillsyn under perioden 2022-2024.
- Minst 10 % av givna dispenser i/vid exponeringsskyddade grunda vikar har följts upp genom tillsyn under perioden 2022-2024.
- Planerad riskbaserad tillsyn bedrivs längs hela kusten i grunda exponeringsskyddade havsvikar.

RESULTAT

Enligt svaren på enkäten har 33 kommuner respektive 14 länsstyrelser tillsynsansvar för grunda havsvikar. Eftersom det finns mer än 80 kustkommuner i landet saknas det troligen uppgifter från flera kommuner. Detta beror sannolikt på att ansvaret för denna tillsyn ligger på en annan kommunal nämnd än den som svarat på enkäten.

Åtta kommuner och fyra länsstyrelser hade planerat att genomföra tillsyn över 36 respektive 23 grunda havsvikar under 2023-2024. I praktiken genomfördes betydligt mer tillsyn. Kommunerna genomförde sammanlagt tillsyn över 232 grunda havsvikar. Två kommuner svarade för tillsynen över 180 av dessa. Sex länsstyrelser genomförde tillsyn över 72 grunda havsvikar. Större delen av tillsynen genomfördes av två länsstyrelser som inte planerat någon tillsyn.

Att mer tillsyn än planerat har genomförts kan vara ett resultat av de årliga kunskapshöjande aktiviteter som Naturvårdsverket genomför för länsstyrelserna samt länsstyrelserna för kommunerna.

Under 2024 tog 11 kommuner och 5 länsstyrelser sammanlagt 48 beslut om att avslå ansökningar om strandskyddsdispenser vid grunda havsvikar. Uppföljning genom tillsyn av beslutade dispenser sker mer sällan. Endast fyra kommuner och två länsstyrelser följde under 2024 upp sammanlagt 29 tidigare beslut om avslag.

Under 2024 var det 17 kommuner och 7 länsstyrelser som sammanlagt beviljade totalt 132 strandskyddsdispenser. Sex kommuner och en länsstyrelse följde under 2024 upp sammanlagt 40 tidigare beviljade dispenser.

Eftersom uppföljningen av dispensbeslut genom tillsyn även kan omfatta äldre beslut krävs mer underlag för att kunna bedöma om målen enligt ovan kan uppnås under strategiperioden.

Vattenuttag

Åren 2016 till 2018 uppstod problem med vattentillgång i olika delar av landet, vilket också väntas bli ett vanligare problem i ett varmare klimat. I samband med detta har behovet av bättre kunskap om landets vattenuttag och vattenutsläpp aktualiserats.

Tillsynen av vattenuttag har länge varit nedprioriterad på länsstyrelserna och därför finns det bristande kunskap om tillsynsobjekten och lite praktisk erfarenhet om hur tillsynen bäst bedrivs. Det finns ett mycket stort antal vattenuttag som har olika rättslig reglering i grunden. Att kunna göra relevanta prioriteringar är därför viktigt för att tillsynsverksamheten ska kunna bedrivas på ett samhällsekonomiskt rationellt sätt.

MÅL

- Ökad förmåga att bedöma behovet av tillsyn av olika typer av vattenuttag.
- Ökad förmåga att planera och genomföra tillsyn av olika typer av vattenuttag.

RESULTAT

Miljösamverkan Sverige har under 2023-2024 genomfört en tillsynskampanj och tagit fram handläggarstöd för tillsyn över vattenuttag. Under 2024 var det sju länsstyrelser som sammanlagt kontrollerade 335 vattenuttag. Länsstyrelsen i Norrbottens län svarade för mer än hälften av dessa.

Betydande avvikelser konstaterades vid 53 av kontrollerna. Definitionen av en betydande avvikelse framgår varken av handläggarstödet från Miljösamverkan Sverige eller vägledning från Havs- och vattenmyndigheten. Men det kan troligen handla om att verksamhetsutövaren saknar tillstånd eller tar ut mer vatten än vad tillståndet medger.

Kontroller har även genomförts tidigare år och av flera länsstyrelser. Länsstyrelserna i exempelvis Skåne, Kalmar och Västra Götaland genomförde ett stort antal kontroller under 2023.

Genom det handläggarstöd som Miljösamverkan Sverige tagit fram finns nu bättre förutsättningar att planera och genomföra tillsyn.

Vattenanläggningar som utgör vandringshinder

Bristande konnektivitet, det vill säga fria vandringsvägar för fisk och andra vattenlevande organismer, är ett problem i många vattendrag. Den bristande konnektiviteten kan bland annat bero på olika typer av dammanläggningar eller vägtrummor.

Omprövningarna avser endast vattenkraftverk med tillhörande dammanläggningar som ingår i Nationell plan för omprövning av vattenkraft (NAP). Det finns många fler dammanläggningar än de som omfattas av NAP. Genom att utföra tillsynsinsatser på andra vattenanläggningar kan miljönyttan av omprövningarna enligt NAP öka. Tillsynsinsatserna behöver anpassas till tidsplanen enligt NAP.

MÅL

- Respektive tillsynsmyndighet har utifrån befintligt underlag prioriterat de viktigaste vandringshindren att genomföra tillsyn på.
- Respektive tillsynsmyndighet har utfört tillsyn på några av de viktigaste vandringshindren enligt ovan (senast 2024).

RESULTAT

Under 2024 genomförde 16 av länsstyrelserna tillsyn över sammanlagt 234 vandringshinder. Flera av de länsstyrelser som inte genomförde någon tillsyn under 2024 har gjort det tidigare under strategiperioden.

Exempel på typer av vandringshinder som prioriterats för tillsyn är vägtrummor, vandringshinder kopplade till NAP och dammar som inte ingår i NAP.

Dammar i dammsäkerhetsklass med otillfredsställande dammsäkerhet

Dammanläggningar med dammar i dammsäkerhetsklass med okänd eller otillfredsställande dammsäkerhet utgör en potentiell risk för människors hälsa och miljön. Det är angeläget att dammars säkerhetsstatus är känd och dokumenterad. Därför är det viktigt att verksamhetsutövarnas arbete med helhetsbedömningar av dammsäkerheten påbörjas.

MÅL

- Respektive länsstyrelse har identifierat dammanläggningar där behov av särskilda tillsynsmöten med verksamhetsutövare finns (slutet 2022).
- För identifierade dammanläggningar med dammar i dammsäkerhetsklass med otillfredsställande dammsäkerhetsklass och med kvarstående allvarliga avvikelser har länsstyrelserna genomfört tillsynsmöten med berörda verksamhetsutövare om att de ska upprätta en planering för hur anläggningen säkerhet ska förbättras (slutet 2024).
- För alla dammanläggningar med dammar i dammsäkerhetsklass har säkerhetsstatusen bedömts och dokumenterats, och åtgärdsplaner finns (slutet 2025).

RESULTAT

Fjorton av länsstyrelserna hade 2024 identifierat 60 dammar med otillfredsställande dammsäkerhet. Tolv av dessa länsstyrelser hade planerat in sammanlagt 46 tillsynsmöten under 2024 varav 41 genomfördes.

Några tillsynsmöten återstår att genomföra för att nå upp till målsättningen som gällde för slutet av år 2024.

Diskussion och slutsatser

Uppföljningen visar att målen för tillsynen när det gäller flera fokusområden i den nationella strategin för miljöbalkstillsyn är möjliga att uppnå inom

strategiperioden. Det gäller till exempel tillsyn avseende masshantering, bassängbad, inomhusmiljö i förskola och skola, energihushållning, dammar och invasiva främmande arter.

Det återstår ett år av genomförandet av den första strategin. Först därefter blir det möjligt att följa upp huruvida strategin totalt sett fått önskat genomslag.

Fördjupad uppföljning av fyra länsstyrelser

För att få en fördjupad bild av länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning genomför Naturvårdsverket fördjupade samtal med representanter för tillsynsverksamheten inom var och en av länsstyrelserna med målsättningen att besöka samtliga länsstyrelser under perioden 2024-2026. Under 2024 har uppföljande besök hållits med länsstyrelserna i Jämtlands, Stockholms, Västernorrlands och Kalmar län.

Fokus för uppföljningarna har varit de svar som länsstyrelserna lämnat i den årliga tillsynsenkäten, samt länsstyrelsernas uppdrag som tillsyns- och tillsynsvägledande myndigheter. Särskild uppmärksamhet har ägnats länsstyrelsernas planering och prioritering av tillsyn, kompetensförsörjning, överlåtelse av tillsyn samt uppföljning och utveckling av tillsynen.

Planering och prioritering

Genomgående konstaterades att länsstyrelserna har etablerade metoder för prioritering inom respektive tillsynsområde, dock fanns det i flera fall inte naturliga vägar för att prioritera mellan olika områden för tillsyn. En länsstyrelse har en organisatorisk struktur med horisontella samverkansområden som ger större möjlighet till fördelning mellan tillsynsområden. Där finns även en modell för prioritering av utvecklingsområden utifrån nyttomaximering. Dock ser den berörda länsstyrelsen behov av ytterligare utveckling.

Andra exempel på utvecklingsinitiativ som framkommit vid granskningarna är inom ärendehantering där man inom flera länsstyrelser arbetar med effektivisering av handläggningsprocessen av främst mängdärenden. Särskilt 12:6-samråd har varit i fokus men även klagomålsärenden. Processkartläggningar har genomförts på flera länsstyrelser för förbättrade och effektivare samrådsprocesser men också för förbättrad planering och uppföljning genom bättre mätbarhet av framsteg inom olika projekt.

Samtliga länsstyrelser som ingått i den fördjupade uppföljningen anger att den genomförda tillsynen understiger tillsynsbehoven vilket även framgår av de uppgifter som länsstyrelserna redovisat i den årliga tillsynsuppföljningen. Som orsaker anges bland annat att den rådande fördelningsmodellen är balanserad till nackdel för mindre län, att kostnadsökningar har skett i verksamheten som inte motsvaras av förvaltningsanslagen, samt ett ökat inflöde av ärenden, främst samråd.

Konsekvenser av otillräckliga resurser

Konsekvenser som nämns till följd av prioriteringsbehov är främst att planerad tillsyn får stå tillbaka för händelsestyrd tillsyn och ärendehantering av exempelvis 12:6-samråd, anmälan om vattenverksamhet och klagomålshantering. Detta trots att man bedömer att planerad tillsyn i många fall kan ha större miljönytta.

Tillsynen av objekt med återkommande tillsynsbehov blir glesare än lämpligt, vilket bland annat bedöms leda till en högre risk för miljöskador till följd av bristande tillsyn och fördröjning eller avstående av uppdatering av tillstånd trots att behov finns. När tillsyn återupptas efter många års uppehåll upplevs en viss nonchalans inför gällande tillstånd och en ovilja att ta del av tillsyn. Det har också funnits en efterfrågan på tillsyn från verksamhetsutövare som önskar råd och stöd eller som drabbas av långa handläggningstider, till exempel vid avslutande av verksamhet.

En länsstyrelse exemplifierar att bristande resurser för tillsyn av stora infrastrukturprojekt leder till att problem som kunnat hanteras tidigt i processen istället får omhändertas längre fram i den kommunala tillsynen. En annan länsstyrelse ger exemplet att det är vanligt förekommande att avstå från åtalsanmälan. En länsstyrelse beskriver avseende naturtillsyn, framför allt av terrängkörning, att en alltför begränsad tillsyn ger upphov till förtroendeskada hos allmänheten då klagomål inte hörsammas. De senaste åren har ett flertal olyckor inträffat med större oljeutsläpp till havet beskriver en länsstyrelse. Olyckorna har kopplats till bristande underhåll, vilket ledde till en omprioritering av länsstyrelsens tillsyn från nationella prioriteringar till riktad tillsyn med platsbesök, kontrollbesök med mera.

Kompetensförsörjning

Kompetensförsörjning är en utmaning för tillsynsmyndigheter som lyfts i flera sammanhang. Tre av de fyra länsstyrelserna beskriver svårigheter att hitta sökande med tillräckliga kvalifikationer. Flera av länsstyrelserna lyfter att de bedriver internutbildning i tillsyn och förvaltningsrätt för att höja kompetensen hos nyanställda och säkerställa en likvärdig handläggning. Samtliga har också olika former av kollegialt stöd som mentorskap, ärendegrupper och samsynsmöten.

Överlåten tillsyn

Samtliga av de tillfrågade länsstyrelserna har överlåtit tillsyn till kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnder men i olika omfattning. Överlåtelserna avser både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Flera av länsstyrelserna har överlåtelsebeslut av en äldre generell utformning där tillsynen överlåtit i alla delar. Inom samtliga av dessa pågår eller planeras för översyn och uppmuntran till kommunerna att ansöka om modernare beslut som är objektsspecifika. Detta kan leda till såväl ett säkerställande att tillkommande anläggningar bedöms om de är lämpliga för överlåtelse som att möjliggöra enskilda återtaganden. Man har också uppmärksammat formella fel som bör åtgärdas.

Tillsynsvägledning

Tillsynsvägledningen hos de fyra länsstyrelserna varierar i slag och omfattning. Prioritering av ämnesområden görs delvis utifrån observerade brister och hög förekomst av enskild tillsynsvägledning men flera länsstyrelser lyfter också att man utgår från den nationella strategin för miljöbalktillsyn för prioriteringar. Flera av länsstyrelserna lyfter behov av tillsynsvägledning om tillsynsmetodik och förvaltningsrättsliga frågor inom tillsynen, både som en del i den egna tillsynsvägledningen och från centrala tillsynsvägledande myndigheter.

Utveckling av länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning

Effektivisering av länsstyrelsernas tillsyn sker i första hand genom utvecklade rutiner, mallar, samverkan, nya arbetssätt och organisationsförändringar.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har förberett för möjligheten att överlåta tillsynen av vattenverksamheter till kommunerna. Länsstyrelsen i Skåne håller på att förenkla vissa anmälningsförfarande gällande vattenverksamhet så att ingen anmälan behöver lämnas in om verksamhetsutövaren följer råd på deras webbplats.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har för första gången på länge genomfört planerad tillsyn av vattenskyddsområden. Samtidigt uppger Länsstyrelsen i Stockholm att endast inkomna ärenden kunnat prioriteras eftersom den särskilda satsningen från regeringen har upphört.

Länsstyrelsen i Skåne län anger att införandet av ett administrativt stöd gällande miljöskaktionsavgifter och påminnelser att komma in med förteckningar har effektiviserat CITES-tillsynen. Administrationen har på så sätt kunna lyftas från tillsynshandläggarna.

Verksamheter och särskilt solcellsparker inom den gröna omställningen påverkar tillsynen inom flera tillsynsområden. Några länsstyrelser uppger att de fortfarande har många ärenden att hantera. Antalet solcellsärenden har dock halverats under 2024 jämfört med 2022 och 2023 i Hallands län.

Flera länsstyrelser arbetar enligt handlingsplaner när det gäller tillsyn av förorenade områden. Prioriterade frågor i tillsynsarbetet gäller bland annat PFAS och förorenade sediment.

Länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas tillsyn

Länsstyrelserna följde upp tillsynen i 57 kommuner under 2024. De flesta länsstyrelser har som mål att följa upp samtliga kommuner i sitt län under en mandatperiod. Under de senaste fyra åren har länsstyrelserna följt upp tillsynen i drygt 70 % av landets 290 kommuner. Antalet kommuner per län och andelen besökta kommuner varierar. Några län har endast genomfört besök under ett av de senaste fyra åren.

Liksom tidigare år har länsstyrelsernas uppmärksammat brister i kommunernas behovsutredningar och tillsynsplaner. Flera nämner också bristande rutiner när det gäller risken för jäv, avsaknad av tidsredovisning samt svårigheten att rekrytera och behålla personal. Endast en länsstyrelse har valt att gå vidare med möjligheten att förelägga några av de besökta kommunerna med anledning av de brister som uppmärksammats.

Uppföljning av överlåten tillsyn

Länsstyrelserna har överlåtit tillsynen över ungefär två tredjedelar av de tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheterna till kommunerna. Överlåtelse av tillsyn inom andra tillsynsområden än miljöfarlig verksamhet har skett i relativt begränsad omfattning.

Enligt miljötillsynsförordningen ska länsstyrelserna regelbundet följa upp och utvärdera överlåten tillsyn. De flesta av länsstyrelserna uppger att denna uppföljning sker i samband med kommunbesöken. För de län där uppföljningen av kommunernas tillsyn prioriterats ned kan det innebära att uppföljningen av den överlåtna tillsynen sker relativt sällan.

Samverkan

Samtliga länsstyrelser deltar i någon eller några former av samverkan. Det handlar främst om nationell samverkan genom Miljösamverkan Sverige. Men det finns även samverkan mellan några angränsande län som exempelvis Mälarlänssamverkan, Mitt miljösamverkan, Miljösamverkan Sydost, Miljösamverkan Väst och Kronoberg-Blekinge. Inom flera län deltar också länsstyrelserna i regional samverkan med länets kommuner.

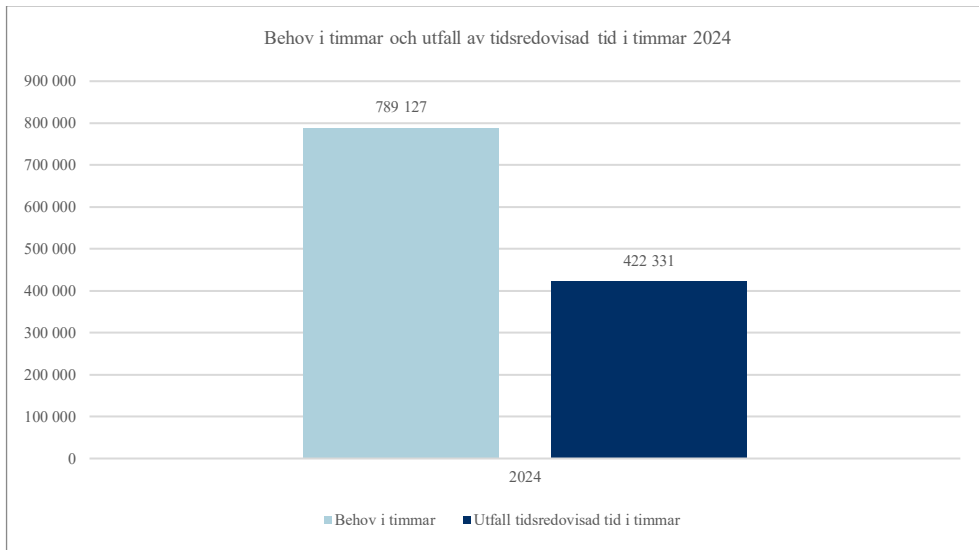
Samverkan med andra myndigheter sker främst inom miljöbrottsområdet. Här deltar även åklagare, polis och andra relevanta aktörer.

Samverkan bidrar till erfarenhetsutbyte både inom och mellan länen. Projekt inom nya arbetsområden, som till exempel solcellsanläggningar på mark och vätgasframställning, bidrar till ett mer likartat arbetssätt och gör det tydligare för verksamhetsutövare under samrådsprocessen.

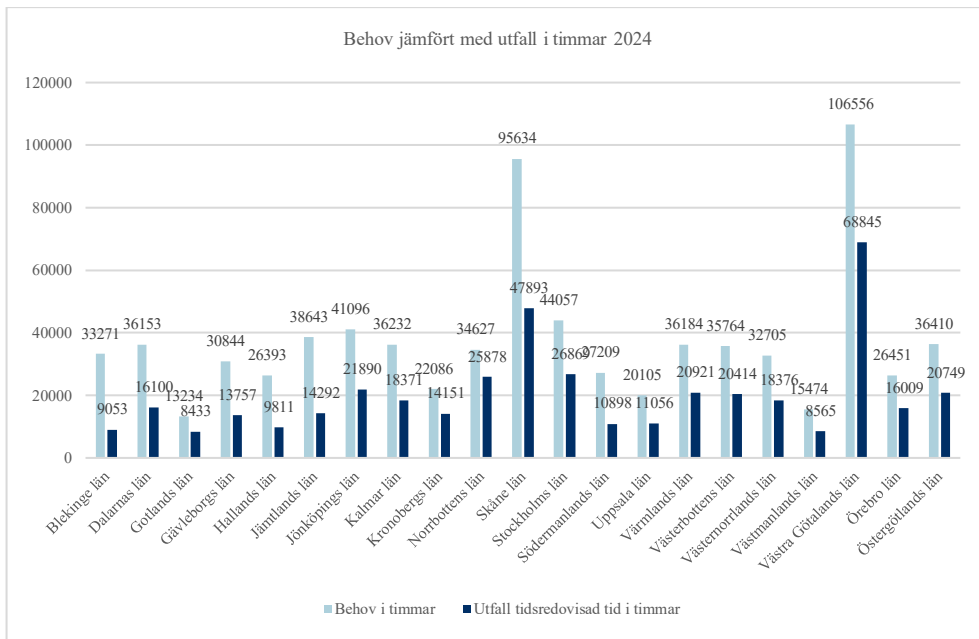
Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet

Länsstyrelsen har genom Miljösamverkan Sverige tagit fram en gemensam modell för sina behovsutredningar. Syftet med modellen är att möjliggöra jämförelser mellan länsstyrelserna, att så få individuella bedömningar som möjligt ska behövas samt vara så lika som möjligt för alla verksamhetsområden. Resultatet redovisas för utförd tillsyn i förhållande till behovet per länsstyrelse och tillsynsområde.

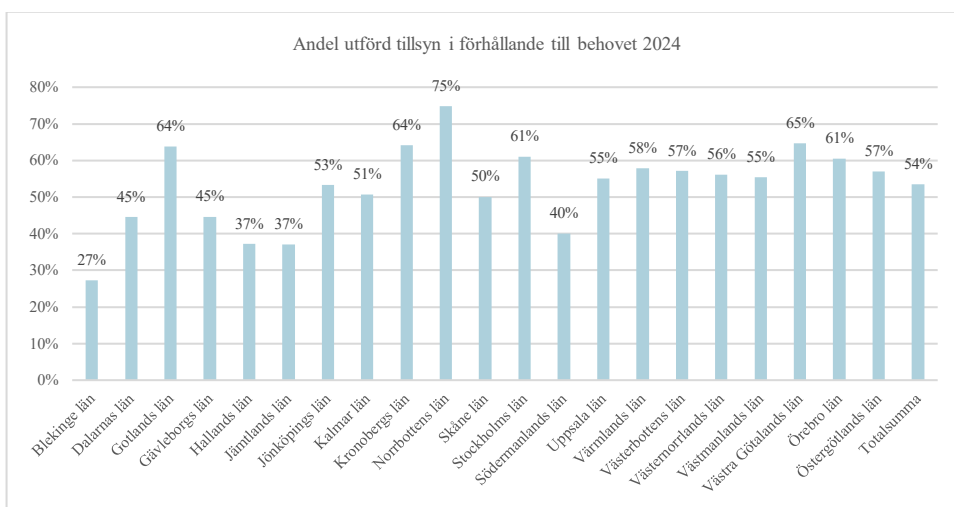
Under 2024 var den totala andelen utförd miljöbalkstillsyn i förhållande till behovet 54 % (59 % år 2023). Total andel utförd tillsyn varierar från 27 % till 75 % mellan länsstyrelserna med en median på 55 %.



Figur 2. Totalt behov i timmar och total tidsredovisad i timmar 2024

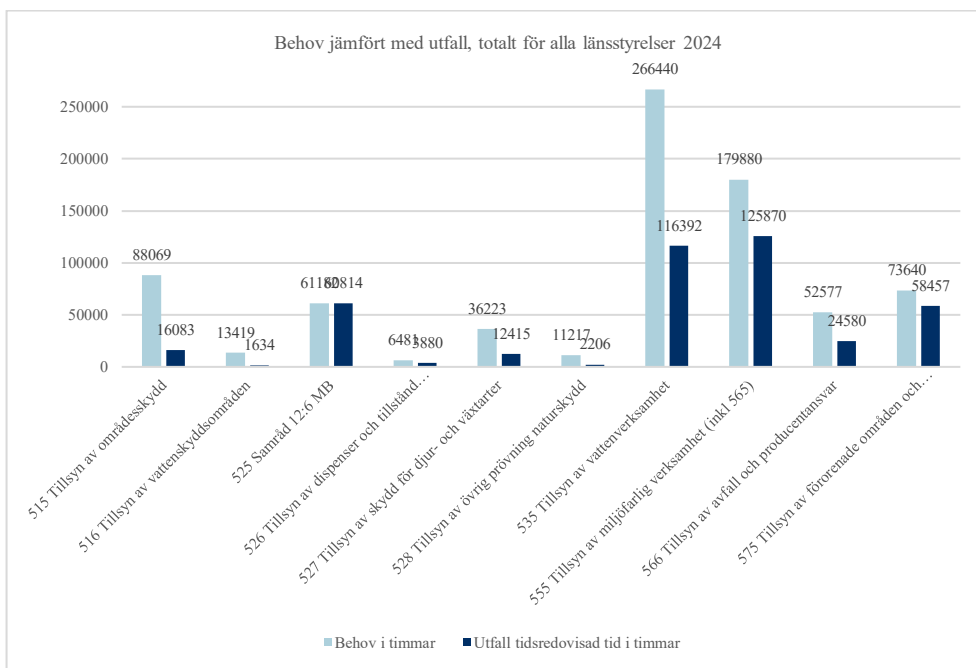


Figur 3. Länsstyrelsernas redovisade totala tillsynsbehov i timmar jämfört med tidsredovisad tid i timmar.

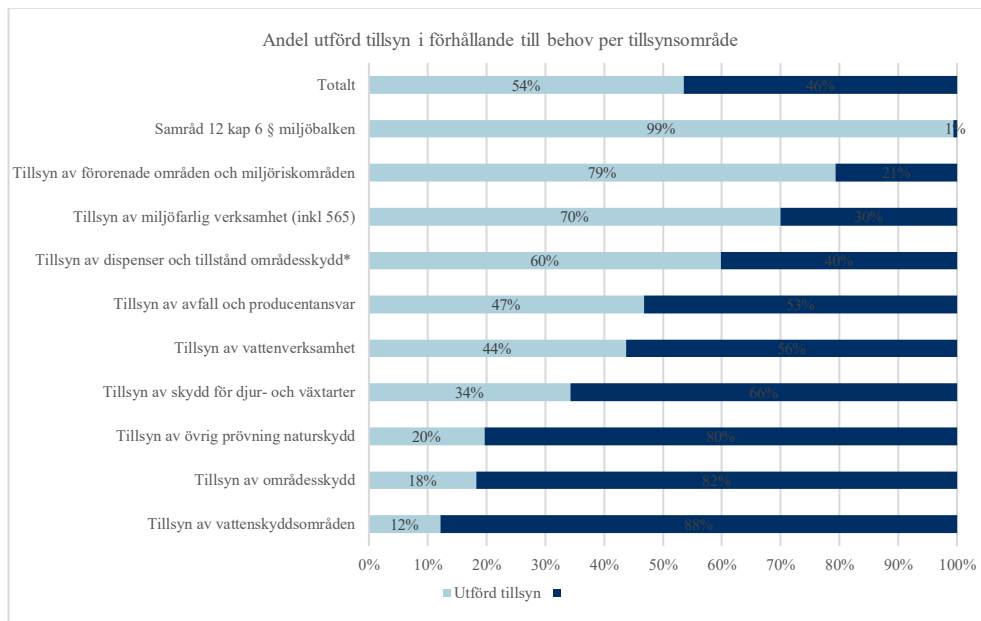


Figur 4. Länsstyrelsernas redovisade totala andel utförd tillsyn i förhållande till behovet.

Andel nedlagd tid i förhållande till behovet skiljer sig mellan tillsynsområdena. Högst andel nedlagd tid återfinns inom tillsynsområdena samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken (99 %) och tillsyn av förorenade områden (79 %). Lägst andel utförd tillsyn i förhållande till behovet har tillsynsområdena tillsyn av vattenskyddsområden (12 %) och tillsyn av områdesskydd (18 %). Inom de områden med högst andel utförd tillsyn i förhållande till behov är finansieringsmodellen en avgörande faktor. Tillsyn av förorenade områden finansieras i huvudsak genom anslag från Naturvårdsverket och tillsyn av miljöfarlig verksamhet finansieras genom årliga tillsynsavgifter. Tillsyn av vattenverksamhet är det i särklass största tillsynsområdet följt av tillsyn av miljöfarlig verksamhet och tillsyn av områdesskydd.



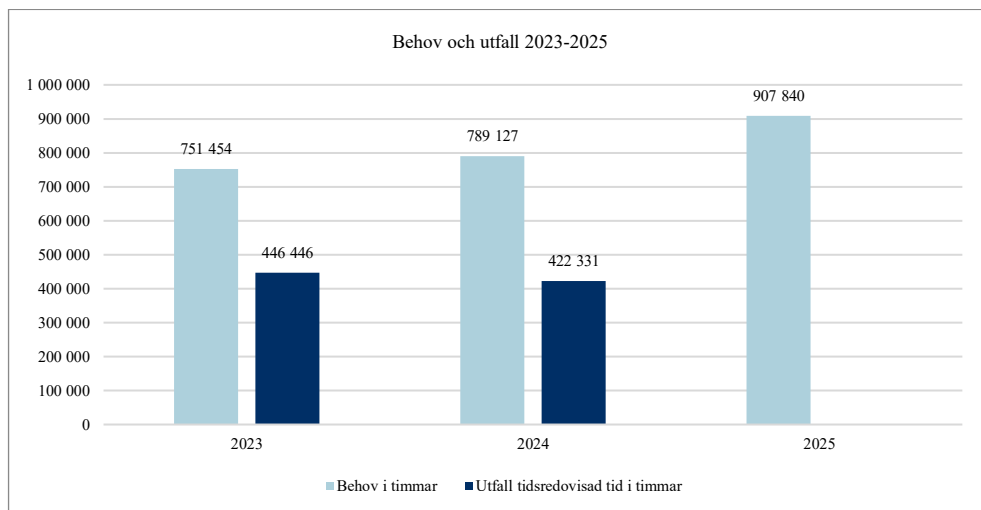
Figur 5. Totalt tillsynsbehov i timmar jämfört med utfallet av redovisade timmar per tillsynsområde.



Figur 6. Andel utförd tillsyn i förhållande till behov per tillsynsområde, redovisas i ljusblå färg.

Behovet av tillsyn ökar, nedlagd tid på tillsyn minskar

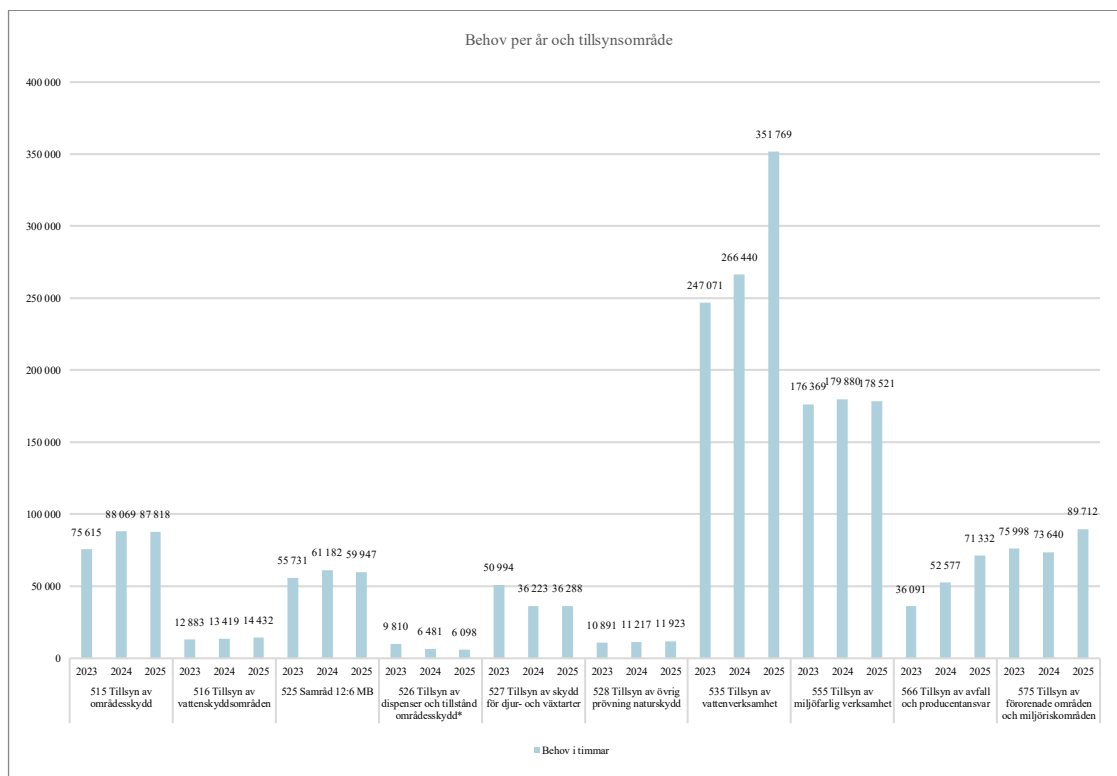
Vi kan se att det uppskattade behovet av tillsyn inom miljöbalkens område ökar för varje år sedan länsstyrelserna började rapportera in dessa uppgifter till Naturvårdsverket. Länsstyrelserna uppskattar att behovet av tillsyn ökar med nästan 160 000 timmar mellan 2023-2025 vilket motsvarar närmare 100 tjänster i ökat behov. Samtidigt kan vi konstatera att nedlagd tid på tillsyn minskade med 24 000 timmar mellan 2023 och 2024.



Figur 7. Tillsynsbehov i timmar jämfört med utfallet av redovisade timmar 2023-2025.

Det är främst inom tillsynsrådet tillsyn av vattenverksamhet som vi ser den största ökningen gällande behov av tillsyn. Vi kan se att en plåtå i behov av tillsyn redovisas inom några tillsynsområden. Detta kan delvis förklaras med att den nya modellen för behovsutredningar först fick genomslag från och med 2024. Vilket

förklarar de större skillnaderna i behov mellan åren 2023-2024 jämfört med skillnaden i behov mellan åren 2024-2025.



Figur 8. Behov 2023-2025 per tillsynsområde.

Orsaker och konsekvenser av låg andel utförd tillsyn i förhållande till behov

Länsstyrelsernas svar visar att den låga andelen utförd tillsyn i förhållande till behoven främst beror på resursbrist och prioriteringar. Otillräckliga ekonomiska medel, personalbrist och hög personalomsättning har gjort det svårt att möta tillsynsbehoven. Dessutom har tillsyn ofta nedprioriterats till förmån för andra, mer akuta uppgifter då fokus har legat på händelsestyrd snarare än planerad tillsyn. Omprioriteringar har skett på grund av nya uppdrag och förändrade arbetsförhållanden.

Minskad tid för tillsyn har medfört flera negativa konsekvenser. Till exempel ökad risk för föroreningar, bristande kontroll av avloppsreningsverk och skador på biologisk mångfald. När det gäller rättssäkerhet och efterlevnad har risken för olaglig verksamhet ökat minskar vilket leder till ofördelaktiga konkurrensvillkor. Även trovärdigheten för tillsynsmyndigheterna minskar i takt med att nedlagd tid på tillsyn minskar. Till exempel anger en länsstyrelse att de har prioriterat bort att anmäla misstanke om brott enligt miljöbalken till polismyndigheten, vilket är något en tillsynsmyndighet är skyldig att göra. Länsstyrelserna anger också att effektiviteten också har påverkats, med längre handläggningstider och försämrad möjlighet till förebyggande åtgärder. Inom vissa specifika områden har problemen

blivit särskilt tydliga – exempelvis har prioriteringen av gröna omställningsprojekt som solcellsparker lett till att andra ärenden försenats.

Hur tillsynen kan förbättras

För att förbättra tillsynen ser länsstyrelserna att en rad åtgärder kan vidtas. Bland annat ser länsstyrelserna ett behov av ökade resurser genom större budgetanslag för att möjliggöra rekrytering av fler inspektörer och handläggare samt satsningar på utbildning och kompetensutveckling.

Utöver resurstilldelning kan även arbetsprocesserna effektiviseras. Digitala verktyg och system kan implementeras för att minska administrativa bördor och göra tillsynen mer effektiv. Vidare bör tillsynsobjekten prioriteras utifrån risk och behov, så att tillsynsobjekten med högst risk får nödvändig tillsyn. Här ser vi att länsstyrelserna kan bli bättre på att redogöra i sina tillsynsplaner hur myndigheten har avvägt fördelningen av resurser inom och mellan olika ansvarsområden och hur resurserna har anpassats efter det tillsynsbehov som finns. Förbättrat samarbete och samordning mellan länsstyrelserna och enheter kan också leda till en mer effektiv tillsyn genom bättre resursdelning och informationsutbyte.

Planering och uppföljning är ytterligare centrala faktorer för att förbättra tillsynen. Genom att utveckla långsiktiga planer som tar hänsyn till framtida behov och förändringar i lagstiftning och miljöförhållanden kan tillsynen bli mer hållbar. Regelbunden uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten är avgörande för att identifiera och åtgärda eventuella brister.

För att säkerställa efterlevnad av regler och föreskrifter är det också viktigt att öka medvetenheten hos verksamhetsutövare och allmänheten. Informationskampanjer kan bidra till bättre förståelse för lagstiftningen, och rådgivning samt stöd kan hjälpa verksamhetsutövare att följa gällande regler.

Slutligen redogör länsstyrelserna för specifika insatser inom vissa områden. För solcellsparker till exempel finns förslag på att riktlinjer och resurser bör utvecklas för att tillsynen av dessa projekt inte ska påverka andra områden negativt. För CITES-tillsyn, som rör handeln med skyddade arter, behövs ökade resurser och utbildning för att minska risken för olaglig handel. När det gäller vilthägn bör regelbundna inspektioner säkerställa att de uppfyller tillståndskraven och förhindra rymningar.

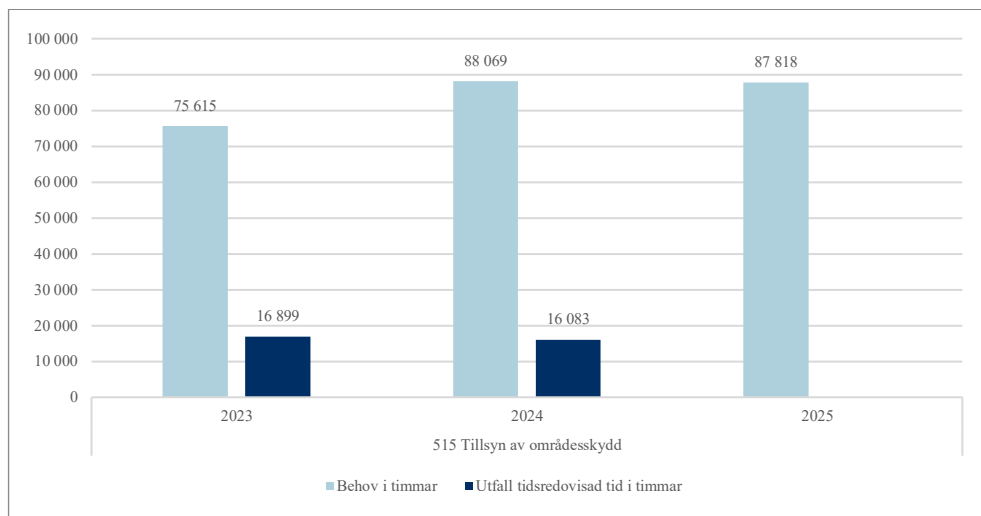
Utveckling inom respektive tillsynsområde

Tillsyn av områdesskydd

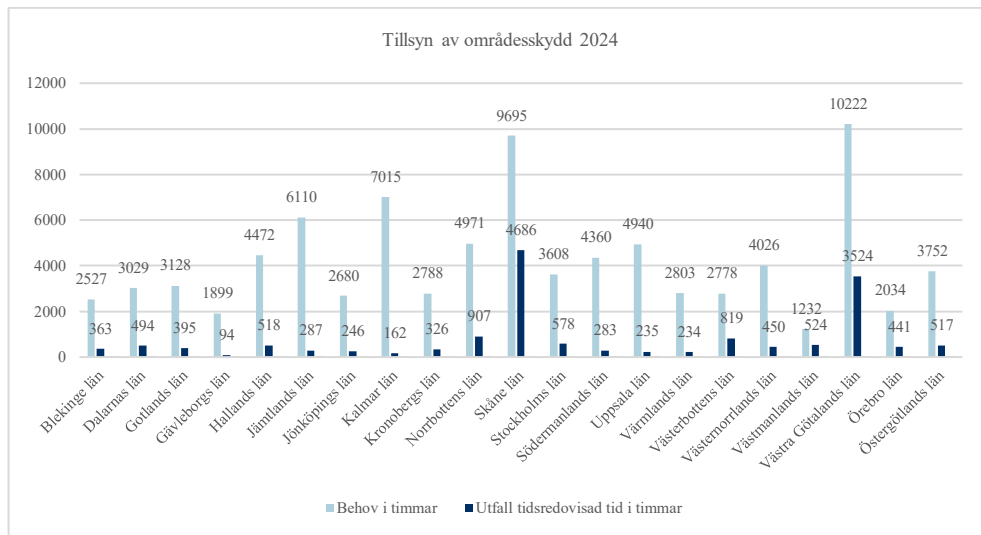
Tillsyn av områdesskydd innefattar kontroller i nationalparker, naturreservat, Natura 2000-områden, växt- och djurskyddsområden och av strandskydd, biotopskydd, landskapsbildskydd samt naturminnen. Tillsynen över områdesskydd innebär att se till att bestämmelser och beslutade föreskrifter efterlevs. Arbetet innebär bland annat att kontrollera tips om eller iakttagelser av överträdelser av

föreskrifter. Tillsynen kan också vara förebyggande genom upplysning om till exempel tillstånds- och dispensplikt till verksamhetsutövare.

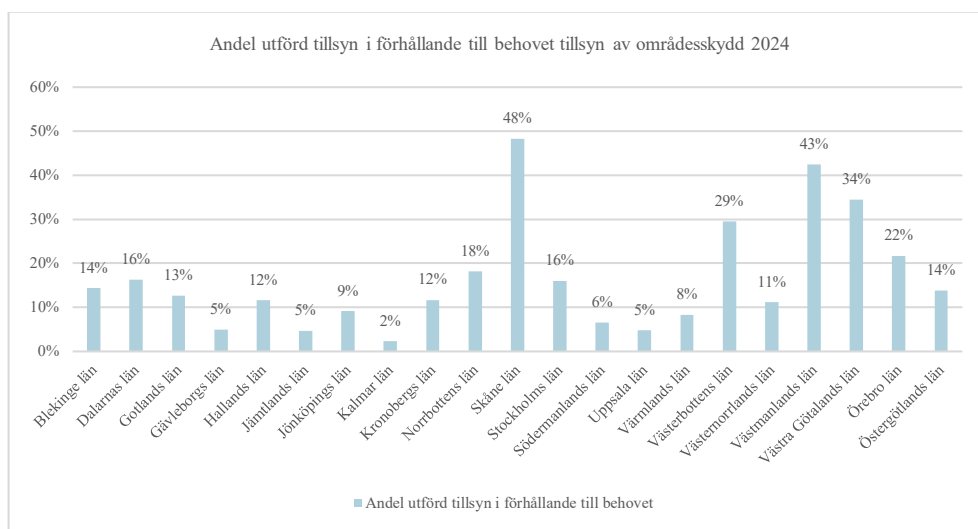
För tillsynsområdet områdesskydd så är den totala andelen utförd tillsyn i förhållande till behovet 18 % vilket är en minskning från 22 % 2023. Denna minskning kan i huvudsak förklaras av att behovet av tillsyn ökat för tillsynsområdet till följd av den uppdaterade behovsutredningsmodellen som fick sitt genomslag från och med 2024. Det är fortsatt en stor spridning mellan länsstyrelserna vad gäller andel nedlagd tid i förhållande till behovet; från 2 % till 48 %.



Figur 9. Behov i timmar 2023-2025 och utfall i tidsredovisad tid 2023-2024 för tillsynsområdet områdesskydd.



Figur 10. Behov i timmar jämfört med utfall av tidsredovisad tid i timmar per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av områdesskydd.



Figur 11. Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av områdesskydd.

Länsstyrelserna ser att tillsynen inom områdesskydd har nedprioriterats kraftigt till följd av begränsade resurser och behovet av att hantera andra arbetsuppgifter, såsom prövningsärenden och händelsestyrd tillsyn. Hantering av inkomna ärenden prioriteras över egeninitierad tillsyn och även inom inkommande ärenden behöver i vissa fall prioritering ske. Personalbrist, minskade anslag och stora geografiska områden med många skyddade objekt försvårar möjligheten att bedriva egeninitierad tillsyn. I vissa fall har tillsyn utförts i samband med andra arbetsuppgifter, men utan att detta fullt ut redovisats i tredovisningssystemet, vilket ger en underredovisning av faktiskt nedlagd tid inom tillsynsområdet.

När tillsyn inte genomförs och överträdelser inte får konsekvenser ökar risken för fler överträdelser. Vidare gör utebliven tillsyn att skador på skyddade områden inte upptäcks eller åtgärdas, vilket kan leda till förlust av biologisk mångfald och kulturvärden. Bristen på tillsyn kan även uppfattas som att reglerna inte behöver följas, vilket på sikt kan minska benägenheten att söka tillstånd och dispens. Flerårig nedprioritering leder till en ackumulerad tillsynsskuld, där äldre ärenden blir svårare att hantera och nya ärenden tar längre tid att avsluta. Skyddade områden riskerar att förlora sin funktion som attraktiva naturmiljöer om skador inte åtgärdas.

Länsstyrelserna ser ett fortsatt behov av att prioritera och effektivisera tillsynen men understryker att nuvarande resursnivåer inte motsvarar det faktiska tillsynsbehovet.

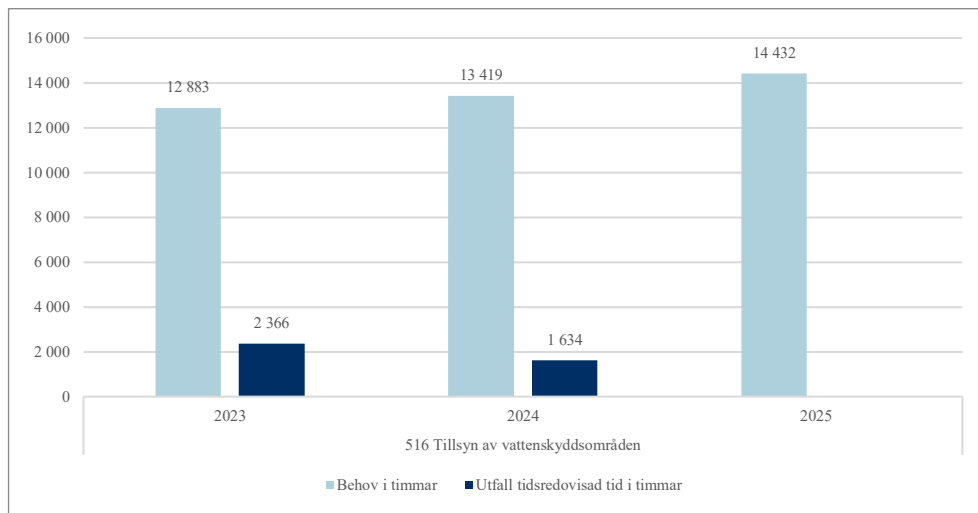
- » *Nedprioriterad tillsyn medför att överträdelser inte upptäcks och skador i naturen kvarstår då rättelse och återställning inte kan ske. I längden leder det till förlust av biologisk mångfald, till att syftet med det skyddade området urholkas och att trovärdigheten för skyddsinstrumentet minskar. Vilket riskerar att medföra en försämrade upplevelse för besökare, sämre förutsättningar att utveckla eller bibehålla höga naturvärden samt att tillgängliggöra områdena för friluftsliv. Rekreation i områden med höga naturvärden har positiv effekt på folkhälsan. Att tillsynen nedprioriteras i*

sådan omfattning och under en så lång period leder till en tillsynsskuld vilket i sig medför en minskad effektivitet i handläggningen. (Länsstyrelsen i Södermanlands län)

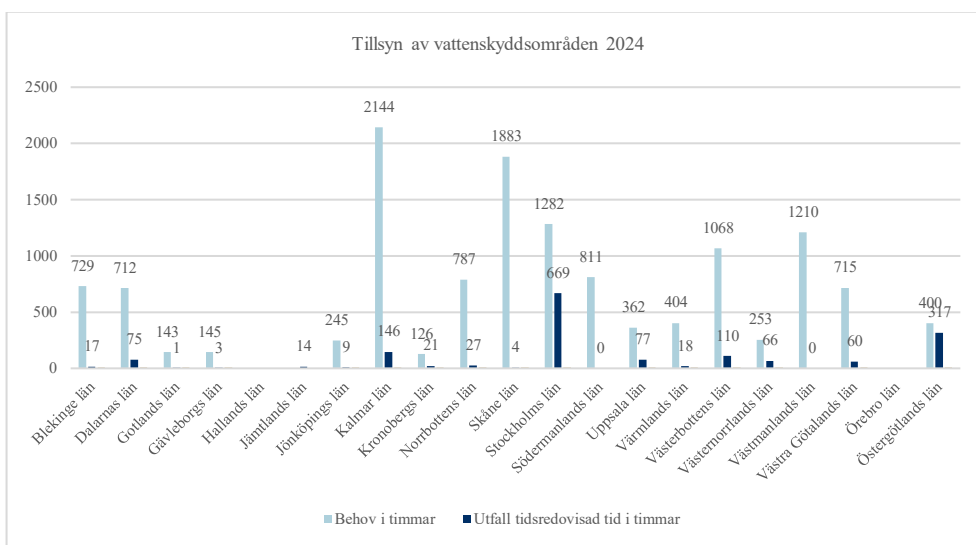
Tillsyn av vattenskyddsområden

Tillsyn av vattenskyddsområden innebär främst att granska villkor, tillhörande tillstånd, dispenser och skyltning som beslutats enligt föreskrifterna för vattenskyddsområdet. Även efterlevnad av vattenskyddsföreskrifterna kontrolleras. Detta görs antingen på plats eller genom skrivbordstillsyn.

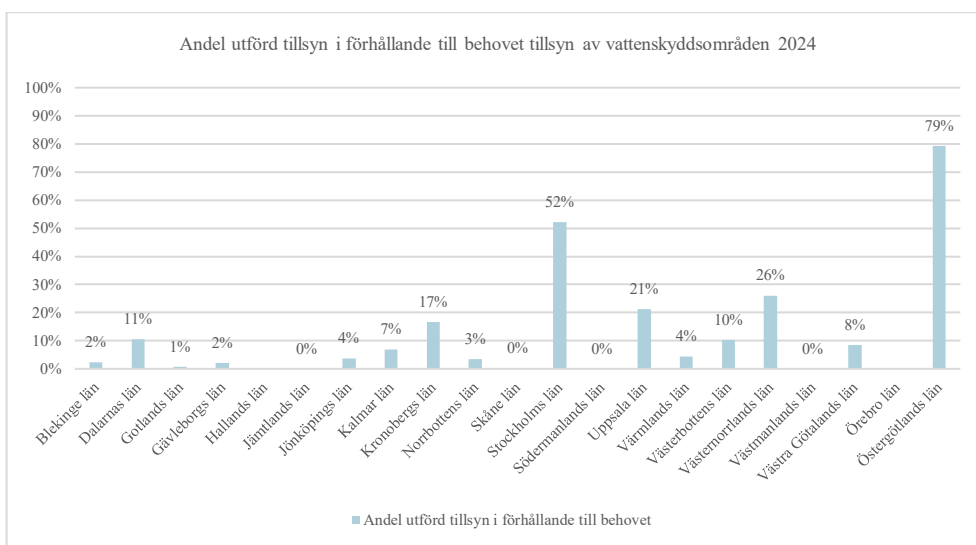
Totalt andel utförd tillsyn i förhållande till behovet för tillsynsområdet vattenskyddsområden är 12 % vilket är en minskning från 18 % 2023. Nedlagd tid på tillsyn har minskar med 30 % från 2023-2024. Spridningen av andel utförd tillsyn i förhållande till behovet mellan länsstyrelserna är stort och ligger mellan 0 % och 79 %.



Figur 12. Behov i timmar 2023-2025 och utfall i tidsredovisad tid 2023-2024 för tillsynsområdet vattenskyddsområden.



Figur 13. Behov i timmar jämfört med utfall av tidsredovisad tid i timmar per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av vattenskyddsområden.



Figur 14. Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av vattenskyddsområden.

Länsstyrelserna konstaterar att tillsynen av vattenskyddsområden är kraftigt nedprioriterad till följd av resursbrist, vakanta tjänster och behovet av att prioritera andra arbetsuppgifter såsom inrättande av nya vattenskyddsområden och vägledning till kommunerna. Inom några länsstyrelser har endast klagomålsärenden kunnat hanterats medan egeninitierad tillsyn i princip uteblivit.

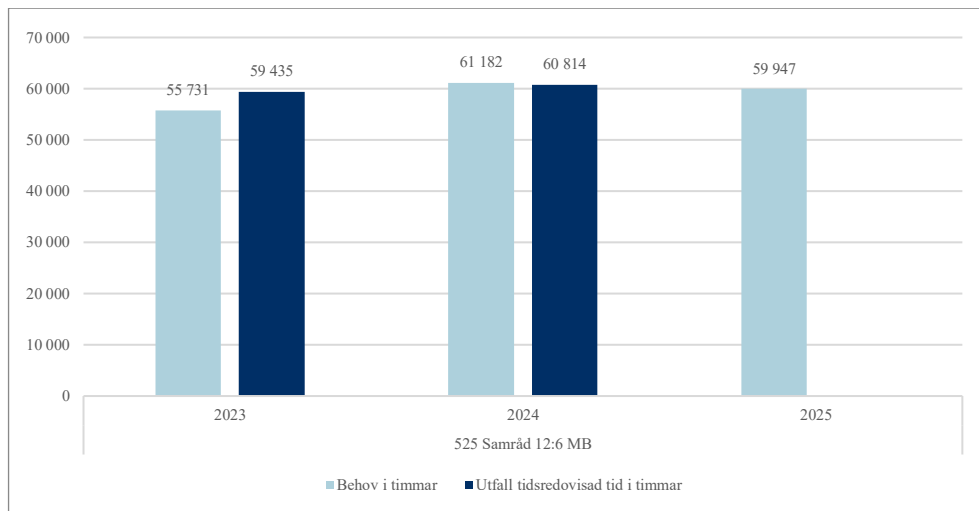
Konsekvenserna av den bristande tillsynen är allvarliga och innebär ökad risk för att dricksvattentäkter förorenas, eftersom överträdelser inte upptäcks och åtgärder för att säkerställa skyddet inte kan vidtas. På sikt kan detta leda till försämrad dricksvattenkvalitet och ett ökat framtida tillsynsbehov.

Samråd enligt 12 kap. 6 § Miljöbalken

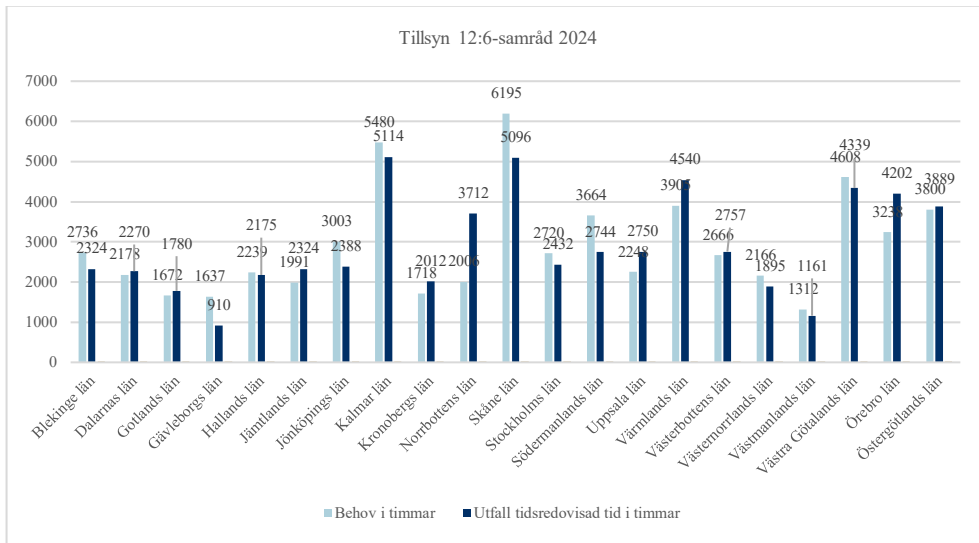
Tillsynen omfattar samråd om åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (1998:808) (12:6-samråd). Tillsynen omfattar händelsestyrd tillsyn såsom hantering av inkomna anmälningar om samråd och inkomna tillsynstips men även planerad tillsyn såsom uppföljning av beslut och tillsynskampanjer.

För tillsynsområdet är andel utförd tillsyn i förhållande till behovet 99 %. 2023 var andelen 107 %. Skillnaden mellan åren kan förklaras av att länsstyrelserna har räknat upp behovet i timmar så att behovet bättre återspeglar inflödet av ärenden.

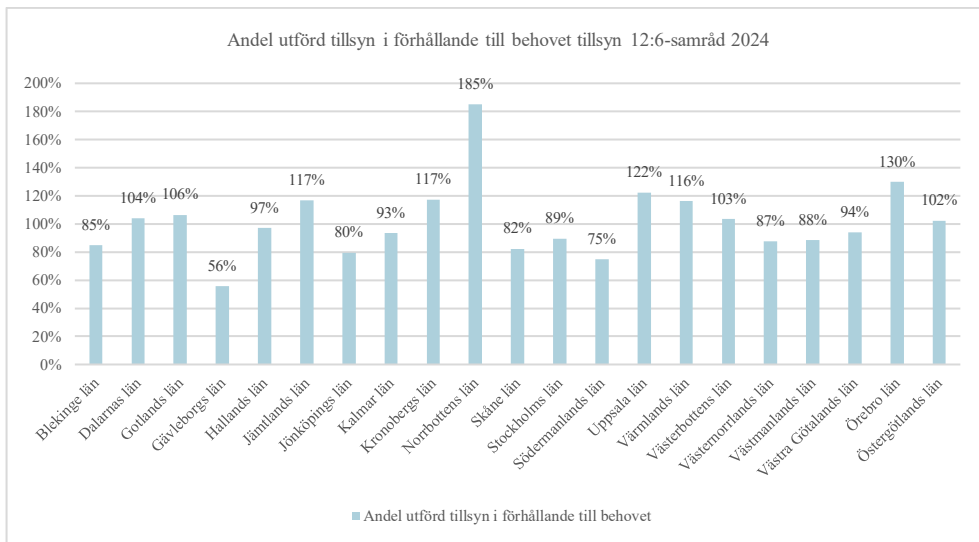
Ökningen av nedlagd tid inom samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är inte helt oproblematiserbar då den kraftigt ökade ärendemängden, framför allt kopplat till solcellsparkar, har lett till att annan planerad naturtillsyn har nedprioriterats, vilket skapar en tillsynsskuld. Den kraftiga ökningen av ärenden har även bidragit till längre handläggningstider.



Figur 15. Behov i timmar 2023-2025 och utfall i tidsredovisad tid 2023-2024 för tillsynsområdet 12:6-samråd.



Figur 16. Behov i timmar jämfört med utfall av tidsredovisad tid i timmar per länsstyrelse för tillsynsområdet 12:6-samråd.

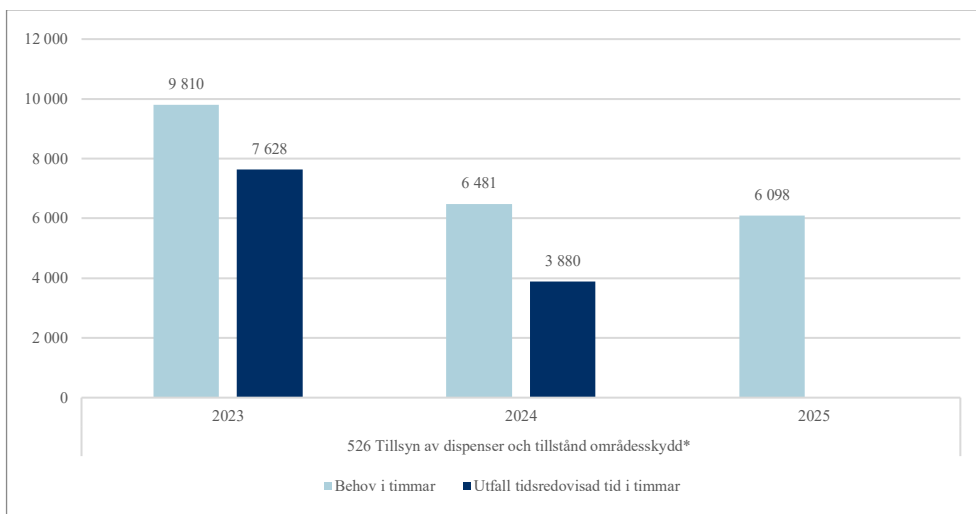


Figur 17. Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet per länsstyrelse för tillsynsområdet 12:6-samråd.

Tillsyn av dispenser och tillstånd inom områdesskydd

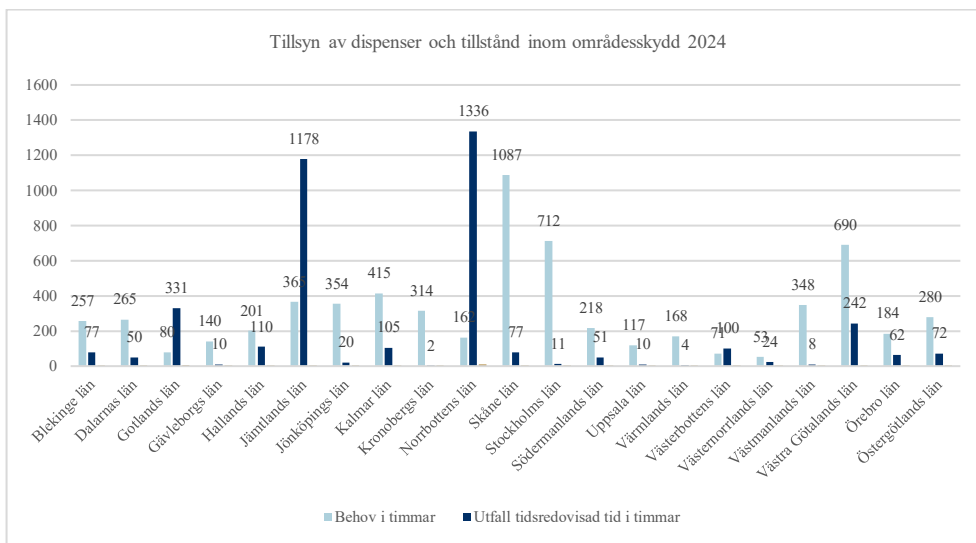
Tillsynen omfattar uppföljning av meddelade tillstånd och dispenser inom områdesskydd. I praktiken handlar det om tillsyn av beslutade villkor eller att kontrollera om åtgärder som inte fått dispens eller tillstånd ändå har utförts.

Tillsynen kan vara både planerad och händelsestyrd. Tillsynen kan också vara förebyggande genom information till verksamhetsutövare.



Figur 18. Behov i timmar 2023-2025 och utfall i tidsredovisad tid 2023-2024 för tillsynsområdet dispenser och tillstånd inom områdesskydd.

För tillsynsområdet tillsyn av dispenser och tillstånd inom områdesskydd så är den totala andelen utförd tillsyn i förhållande till behovet 60 % 2024 vilket är en minskning från 78 % 2023.

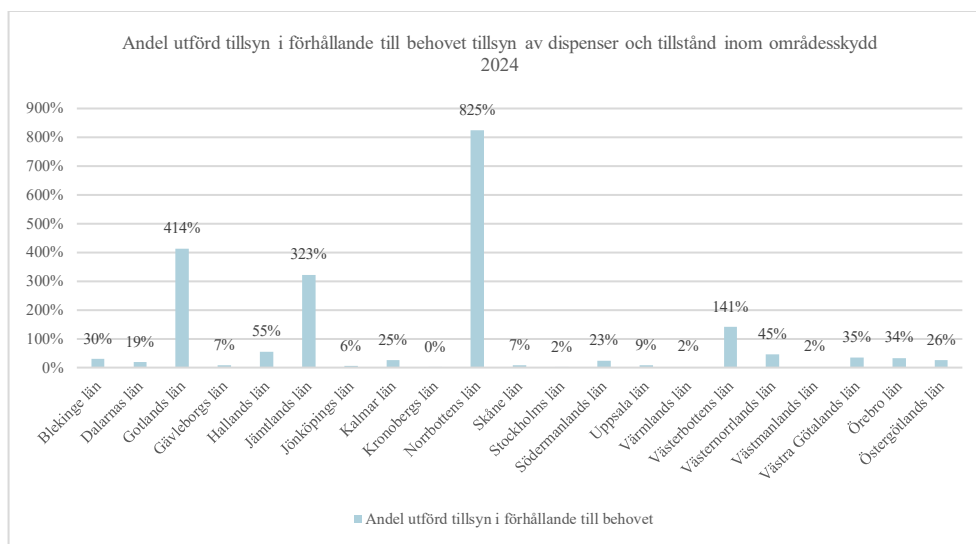


Figur 19. Behov i timmar jämfört med utfall av tidsredovisad tid i timmar per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av dispenser och tillstånd områdesskydd.

Tillsynsområdet har en stor spridning mellan nedlagd tid där Norrbottens, Jämtlands och Gotlands län sticker ut då nedlagd tid väsentligt överstiger det identifierade behovet. Det skulle kunna röra sig om två felkällor, antingen att behovet av tillsyn vida underskattats eller att tid för granskning av kommunala dispenser också har räknats med som nedlagd tillsynstid trots att det inte ska redovisas på den posten.

Vi kan konstatera att nedlagd tid halverats mellan 2023 och 2024. Under 2023 genomförde Miljösamverkan Sverige en tillsynskampanj inom tillsynsområdet

vilket kan förklara att nedlagd tid sjunkit. Även behovet av tillsyn har sjunkit mellan 2023 och 2024 vilket kan bero på att länsstyrelserna numera är bättre på att uppskatta det faktiska behovet av tillsyn samt att antalet inkomna ansökningar om dispenser har minskat.



Figur 20. Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av dispenser och tillstånd områdesskydd.

Länsstyrelserna rapporterar att tillsynen av dispenser och tillstånd inom områdesskydd har varit kraftigt nedprioriterad på grund av resursbrist och ökad mängd prövningsärenden. Planerad tillsyn har fått stå tillbaka till förmån för händelsestyrda ärenden och prövning av nya ansökningar.

Konsekvenserna av detta är att uppföljning av beslut uteblir, vilket innebär en risk för att villkor i dispenser och tillstånd inte efterlevs. Detta kan leda till olovlig privatisering, förlust av biologisk mångfald och påverkan på friluftslivet. Brist på tillsyn innebär också att myndigheten saknar viktig information om hur beslut följs, vilket kan försämra rättssäkerheten och trovärdigheten i beslutsfattandet.

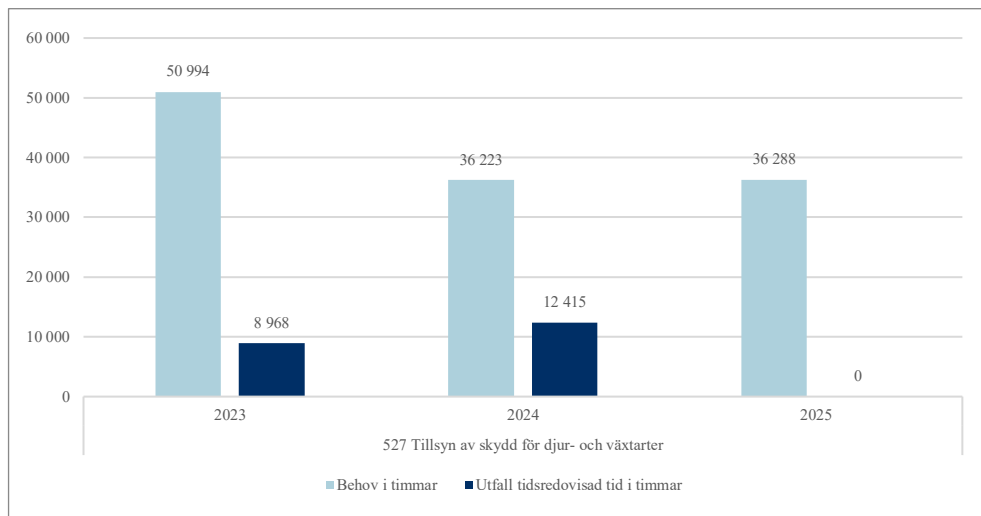
Trots att behovsutredningen visar på ett stort tillsynsbehov saknas tillräckliga resurser för att genomföra egeninitierad tillsyn.

Tillsyn av skydd för djur- och växtarter

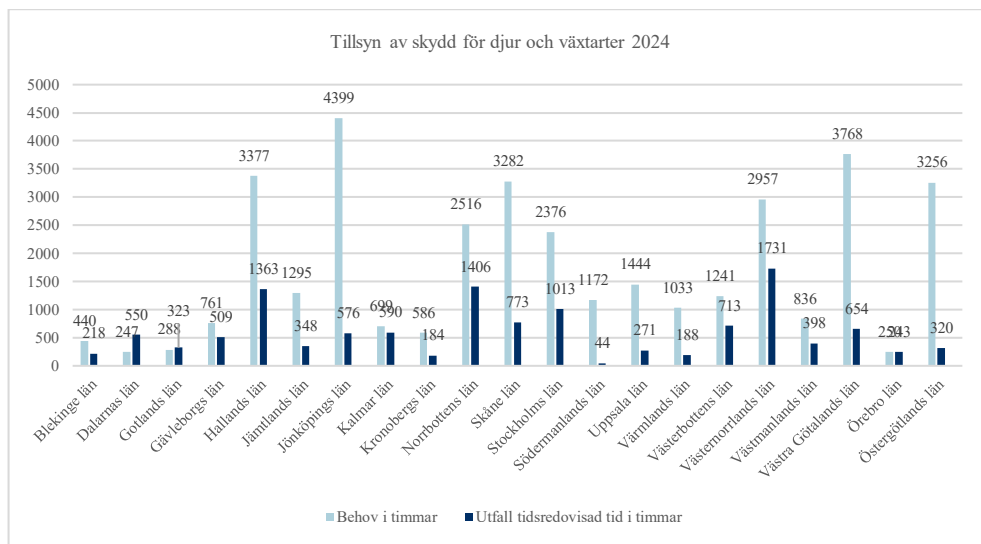
Tillsynen omfattar kontroller och information till enskilda verksamhetsutövare om bestämmelserna om fridlysning av djur- och växtarter samt utsättning av vissa växt- eller djurarter enligt artskyddsförordningen. Tillsynen inkluderar även verksamheter som omfattar handel, preparering, förevisning av vissa hotade arter enligt artskyddsförordning (2007:845) CITES-bestämmelserna samt förordningarna EEG-338/97 och EEG-939/97. Vidare ingår granskning och uppföljning av egenkontroll samt samråd med Skogsstyrelsen inför skogsbruksåtgärder. Inom området ingår också tillsyn av invasiva främmande arter (IAS) och omfattar tillsyn av tillstånd som har meddelats med stöd av 8 § förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter. Hit hör även tillsyn av

långsiktiga förelägganden om utrotningsåtgärder där det behövs upprepade kontroller för att säkerställa att föreläggandet har fått avsedd effekt.

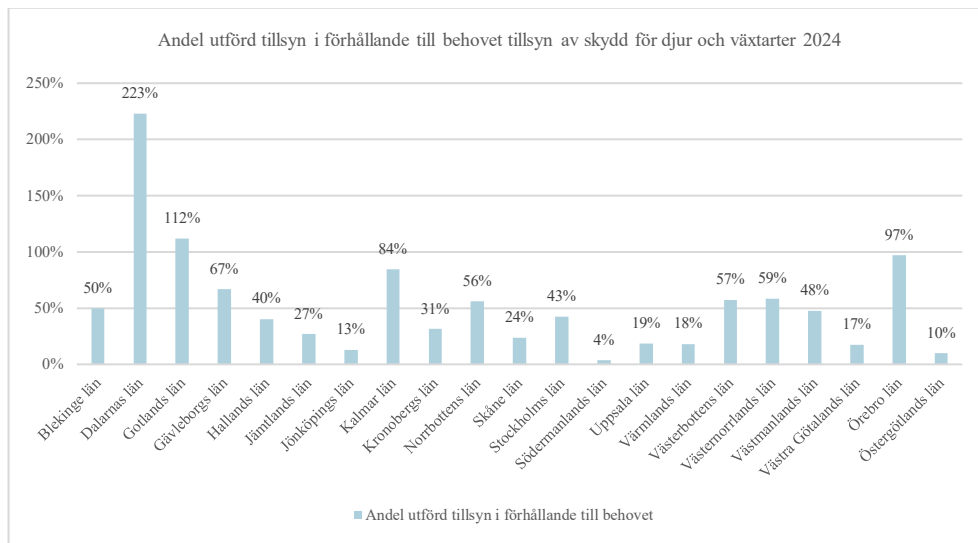
För tillsynsområdet tillsyn av skydd för djur- och växtarter är den totala andelen utförd tillsyn i förhållande till behovet 34 % år 2024 jämfört med 18 % år 2023. Nedlagd tid på tillsyn har ökat och identifierat behov av tillsyn har minskat. Det minskade behovet förklaras med att rovdjurstillsynen inte längre räknas med som miljöbalkstillsyn i behovsmodellen och det nya sättet att uppskatta behovet fick genomslag 2024.



Figur 21. Behov i timmar 2023-2025 och utfall i tidsredovisad tid 2023-2024 för tillsynsområdet skydd för djur och växtarter.



Figur 22. Behov i timmar jämfört med utfall av tidsredovisad tid i timmar per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av skydd för djur- och växtarter.



Figur 23. Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av skydd för djur- och växtarter.

Länsstyrelserna rapporterar att tillsynen av skydd för växt- och djurarter har varit kraftigt nedprioriterad på grund av resursbrist och ökad arbetsbelastning inom andra områden.

Resurser har främst lagts på händelsestyrda ärenden, medan planerad tillsyn och uppsökande verksamhet har fått stå tillbaka. Detta innebär att viktiga tillsynsaktiviteter, såsom platsbesök inom zoohandel och trädgårdshandel, bevakning av digitala handelsplatser och informationsinsatser vid mässor och utställningar, har uteblivit.

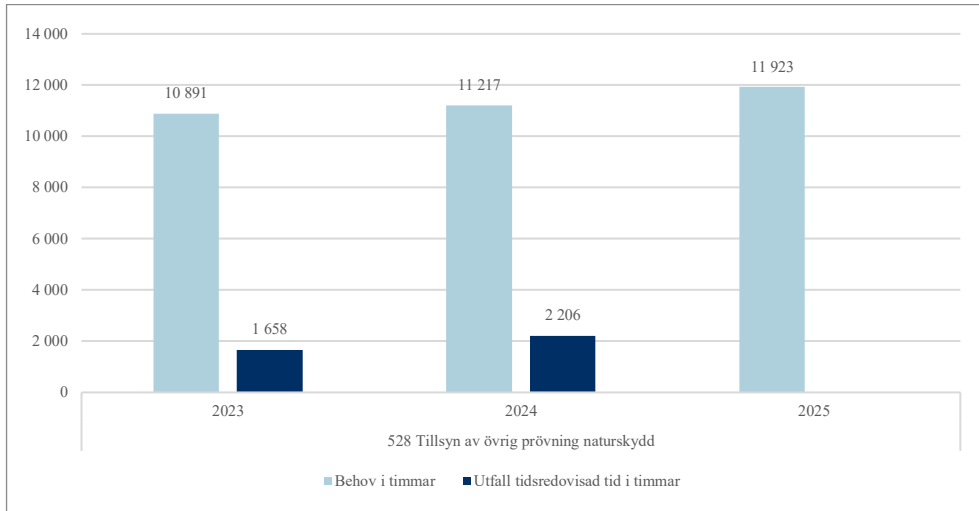
Konsekvenserna av den nedprioriterade tillsynen är att olaglig handel med hotade arter riskerar att öka, fridlysta arter påverkas negativt och invasiva arter fortsätter att sprida sig okontrollerat. Minskad tillsyn försämrar även möjligheten att upptäcka och åtgärda överträdelser, vilket kan leda till förlust av biologisk mångfald, högre kostnader för framtida bekämpning av invasiva arter och minskat förtroende för myndighetens tillsynsarbete.

Brist på personal och ekonomiska resurser har också lett till att viktiga strategiska insatser, såsom utveckling av interna tillsynsstrategier och utskick till fastighetsägare om invasiva arter, har pausats. Samtidigt har ökade prövningsärenden och vakanta tjänster ytterligare begränsat möjligheterna att genomföra tillsyn i den omfattning som behövs.

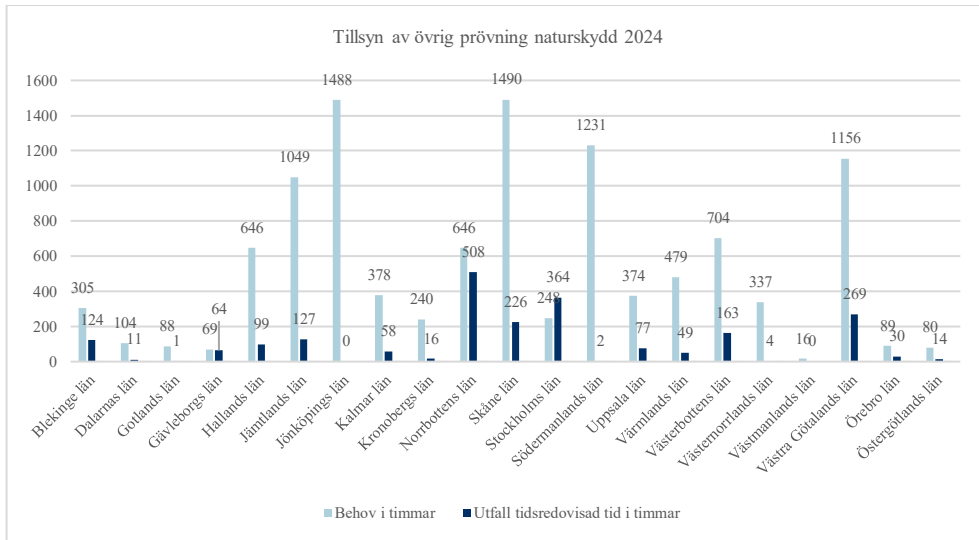
Tillsyn av övrig prövning naturskydd

Till detta tillsynsområde hör kontroll av tillstånd och dispenser avseende terrängkörning, stängselgenombrott, tillsyn av att ta jordbruksmark ur produktion som skett utan föregående anmälan enligt 12 kap. 9 § miljöbalken, uppföljning av beslut tagna enligt samma paragraf och tillståndsansökan enligt Jordbruksverkets föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket (SJVFS 2020:2). Tillsynsområdet innefattar även tillsyn över vilthägn.

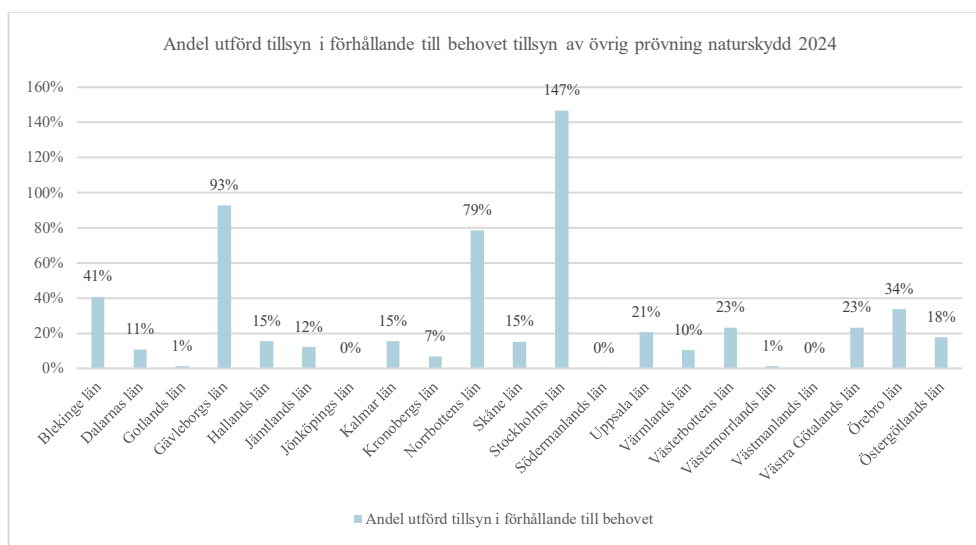
Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet är 20 % år 2024 jämfört med 15 % år 2023 för tillsynsområdet övrig prövning av naturskydd. Nedlagd tid för tillsyn har ökat totalt men spridningen mellan länen vad gäller nedlagd tid inom tillsynsområdet är stor.



Figur 24. Behov i timmar 2023-2025 och utfall i tidsredovisad tid 2023-2024 för tillsynsområdet övrig prövning naturskydd.



Figur 25. Behov i timmar jämfört med utfall av tidsredovisad tid i timmar per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av övrig prövning naturskydd.



Figur 26. Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av övrig provning naturskydd.

Tillsynen av övrig provning inom naturskydd, särskilt gällande vilthägn och terrängkörning, har länge varit nedprioriterad på grund av resursbrist. Trots ett stort behov av tillsyn har egeninitierad tillsyn fått stå tillbaka till förmån för händelsestyrda ärenden och provningsverksamhet.

Konsekvenserna av den bristande tillsynen inkluderar att vilthägn saknar tillstånd eller har okänt skick, vilket kan leda till rymningar av vilt som i vissa fall kan bilda vilda populationer. Stängsel som lämnas kvar efter avslutad verksamhet utgör också en risk för både vilda djur och människor. Bristande kontroll innebär att överträdelser inte upptäcks och att regelefterlevnad försämras.

Det finns ett fortsatt behov av att prioritera tillsyn av terrängkörning, där myndighetssamverkan efterfrågas för att effektivisera tillsynen. Dessutom har en ökning av anmälda solcellsparkar medfört att resurser inom naturskyddsområdet har styrts om, vilket ytterligare har begränsat möjligheten att genomföra tillsyn inom vilthägn och jordbrukslandskap.

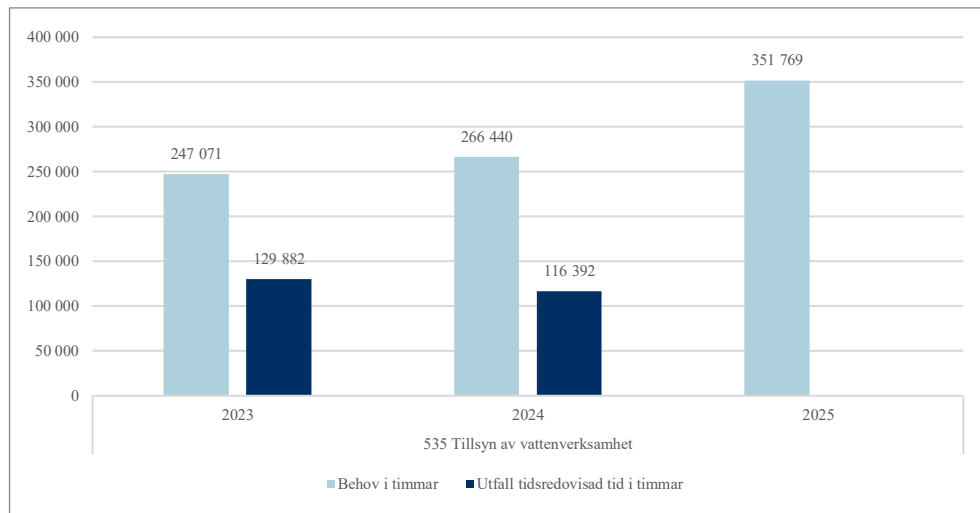
Även om området är nedprioriterat har länsstyrelserna ändå behövt avsätta tid för klagomål, särskilt kopplade till stängselgenombrott. Flera beslut om rättelse har fattats, men generellt sett är insatserna begränsade. Den bristande tillsynen riskerar att leda till en ökad arbetsbörda på sikt, då överträdelser kan bli fler och mer omfattande.

Tillsyn av vattenverksamhet

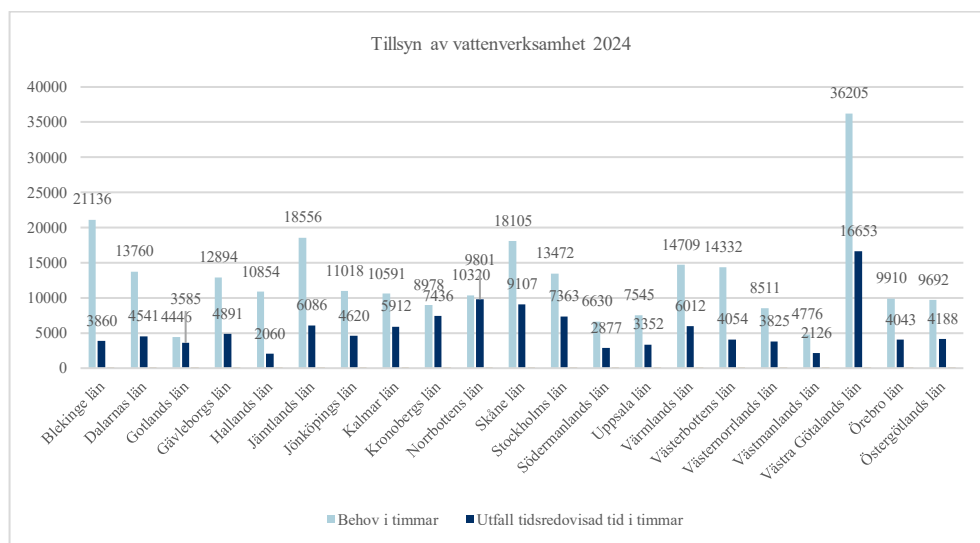
Tillsyn av vattenverksamhet omfattar tillsyn av vattenanläggningar och åtgärder som är vattenverksamhet. Tillsynen omfattar bland annat kontroll av villkor för tillståndsgivna verksamheter, kontroll av att försiktighetsmått i anmälningsärenden följs, handläggning av anmälningsärenden, kontroll av att ingen otillåten vattenverksamhet sker och hantering av klagomålsärenden kopplat till misstänkt otillåten verksamhet.

För tillsynsområdet vattenverksamhet är andel utförd tillsyn i förhållande till behovet 44 % år 2024 vilket är en minskning från 53 % år 2023. Den stora skillnaden i andel utförd tillsyn förklaras delvis av att nedlagd tid på tillsyn har minskat men också att det identifierade behovet av tillsyn har ökat. Att den nedlagda tiden på tillsyn av vattenverksamhet har minskat under 2024 jämfört med 2023 anger länsstyrelserna är en anpassning till minskad budget och för att undvika övertalighet 2025. Detta samtidigt har tillsynsbehovet för vissa objekt ökat, vilket har leder till ett växande gap mellan behov och resurser.

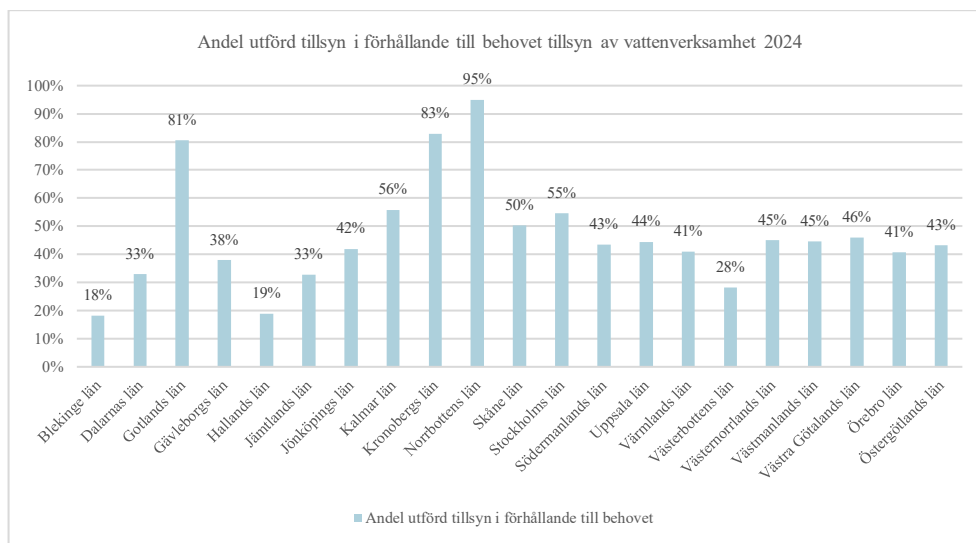
Tillsynsområdet är länsstyrelsernas största med ett sammanlagt identifierat behov av årlig tillsyn om 266 400 timmar. Behovet av tillsyn ökar dessutom 2025 till 351 769 timmar vilket är en ökning på 32 %. Behovsökningen som rapporterats skulle kunna utgöras av en felkälla i form av att behovsmodellen förvisso har ändrats men risk finns att några parametrar inte har slagits ut på tillsyn över flera år.



Figur 27. Behov i timmar 2023-2025 och utfall i tidsredovisad tid 2023-2024 för tillsynsområdet vattenverksamhet.



Figur 28. Behov i timmar jämfört med utfall av tidsredovisad tid i timmar per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av vattenverksamhet.



Figur 29. Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av vattenverksamhet.

Den egeninitierade tillsynen har i stor utsträckning prioriterats bort till förmån för inkommande ärenden, men även här har resursbristen lett till längre handläggningstider. Detta påverkar exempelvis tillsyn och omprövning av dikningsföretag, vilket försvårar möjligheten att uppfylla miljökvalitetsnormer (MKN) och kan leda till negativa konsekvenser för vattenmiljöer och dricksvattenförsörjning. Brist på tillsyn av illegala erosionsskydd längs kusten riskerar att skada värdefulla sandstränder, och nedprioritering av dammsäkerhetstillsyn kan innebära att invallningar och andra skyddsåtgärder inte fungerar vid höga flöden och översvämningar.

Resursbristen innebär att många viktiga tillsynsområden, såsom markavvattning, vattenuttag, dammar och uppföljning, har fått nedprioriteras kraftigt. Bristen på egeninitierad tillsyn och uppföljning ökar risken för olovliga vattenverksamheter och otillräcklig kontroll av miljöpåverkan, såsom grumling och åtgärder som utförs vid fel tidpunkt.

Personalomsättning och svårigheter att rekrytera rätt kompetens har ytterligare försvårat tillsynsarbetet, vilket har lett till en växande ärendeskuld. Även om vissa omprioriteringar har gjorts för att minska ärendeskulden inom vissa områden, har detta samtidigt inneburit att skulden ökat inom andra. Denna situation har lett till ökad stress och belastning för personalen samt längre handläggningstider.

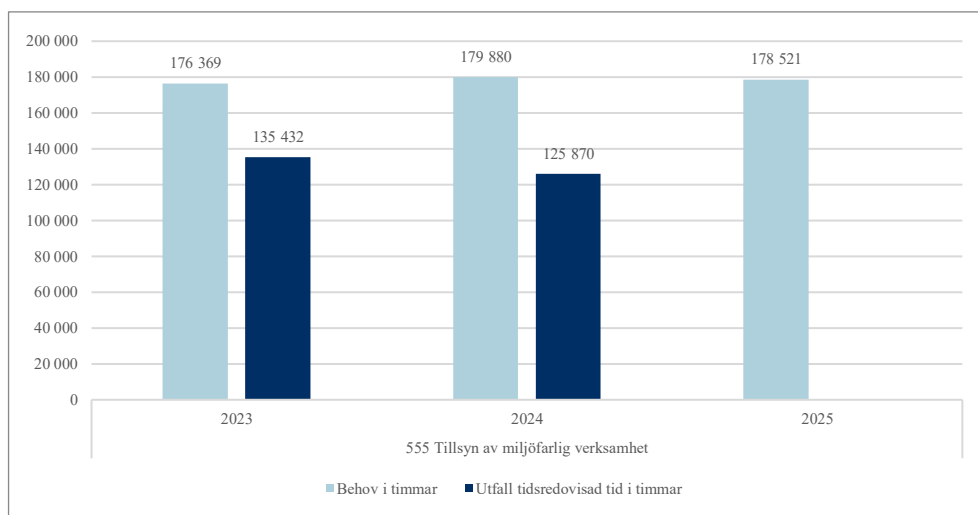
Sammanfattningsvis innebär den begränsade tillsynen att färre överträdelser upptäcks, möjligheterna att åstadkomma rättelser minskar och länsstyrelsernas möjlighet att nå ut med information om gällande bestämmelser försämras. Detta riskerar att leda till fortsatt bristande regelefterlevnad, negativ påverkan på vattenmiljöer samt en långsiktig ökning av behovet av tillsynsinsatser.

Tillsyn av miljöfarlig verksamhet

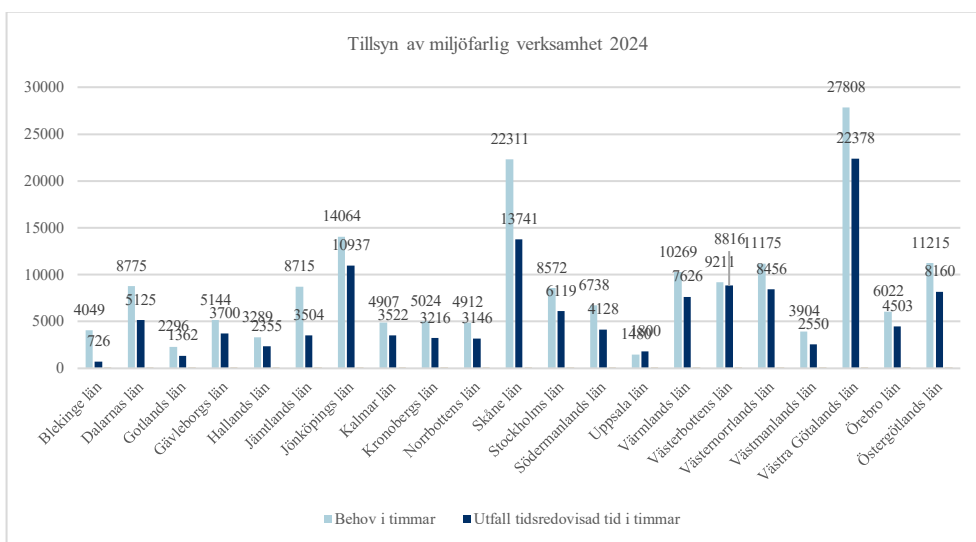
Denna tillsyn omfattar kontroll och efterlevnad av villkor och tillstånd för miljöfarliga verksamheter som är klassade som A- eller B-verksamheter enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). En del av tillsynsobjekten är klassade som IED-verksamheter och omfattas därmed även av Industriutsläppsförordningen (2013:250) med särskilda krav på tillsynsintervall och uppföljande tillsyn.

Tillsynen innefattar både händelsestyrd tillsyn och egeninitierad tillsyn och består av både inspektioner och kontroll av verksamheterna men också rådgivning och information till verksamhetsutövarna.

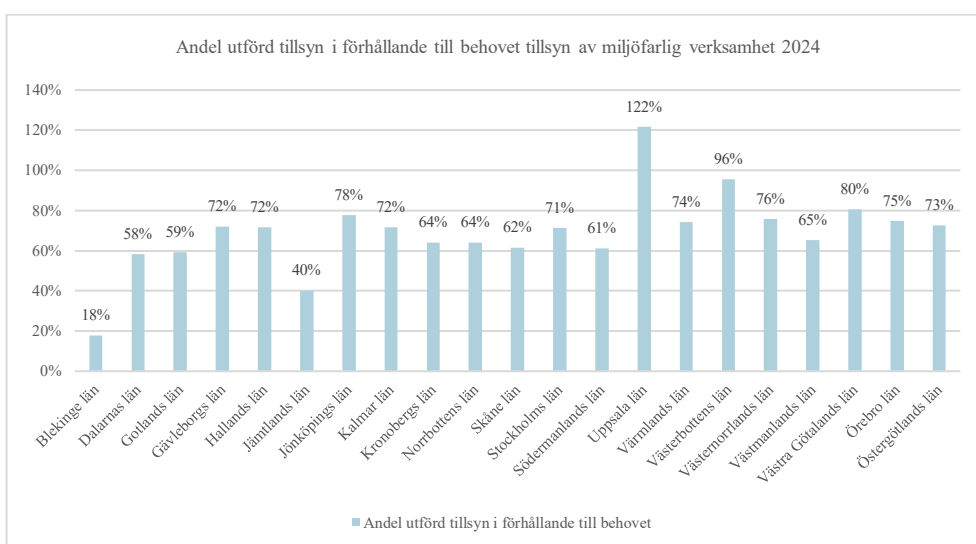
Andelen utförd tillsyn i förhållande till behovet är 70 % år 2024 jämfört med 76 % år 2023 för tillsynsområdet. Majoriteten av länen ligger mellan 60-80 % i andel utförd tillsyn i förhållande till behovet. Länsstyrelsen i Blekinge län utför lägst andel tillsyn i förhållande till behovet med 18 % år 2024 vilket också är en minskning från 26 % år 2023. Länsstyrelsen i Blekinge län anger att deras behovsutredning baseras på att alla verksamheter ska få tillsyn årligen men att de istället gör ett urval och utför tillsyn av en del av verksamheterna varje år och då prioriteras A-verksamheter.



Figur 30. Behov i timmar 2023-2025 och utfall i tidsredovisad tid 2023-2024 för tillsynsområdet miljöfarlig verksamhet.



Figur 31. Behov i timmar jämfört med utfall av tidsredovisad tid i timmar per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av miljöfarlig verksamhet.



Figur 32. Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av miljöfarlig verksamhet.

Länsstyrelserna uppger att resursbrist, vakanser och omprioriteringar har lett till att behovet av tillsyn inom miljöfarlig verksamhet inte har kunnat mötas fullt ut under 2024. Planerad tillsyn har fått stå tillbaka till förmån för händelsestyrd tillsyn och prövningsärenden, särskilt inom den gröna omställningen. Personalomsättning och vakanta tjänster har ytterligare försvårat arbetet, vilket resulterat i att vissa tillsynsbesök skjutits upp eller prioriterats ned.

Konsekvenserna av detta är en ökad tillsynsskuld, större risk för att miljöproblem och lagbrott inte upptäcks, samt minskat förtroende för myndigheten. Minskad tillsyn innebär också att förbättringar hos verksamheter uteblir, vilket kan leda till

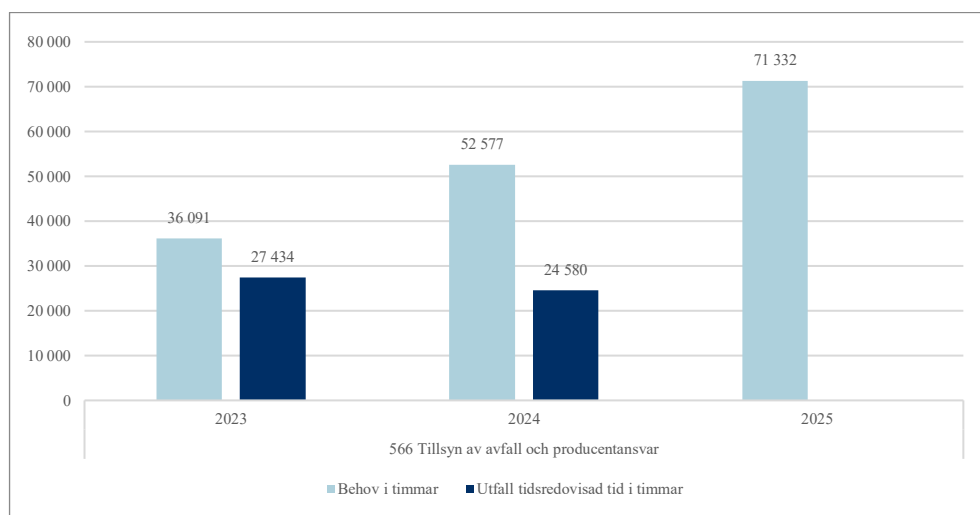
negativa miljöeffekter. Även om vissa åtgärder vidtagits bedöms resursbristen fortsatt vara ett hinder för att nå tillsynsplanens mål kommande år.

Tillsyn av avfall och producentansvar

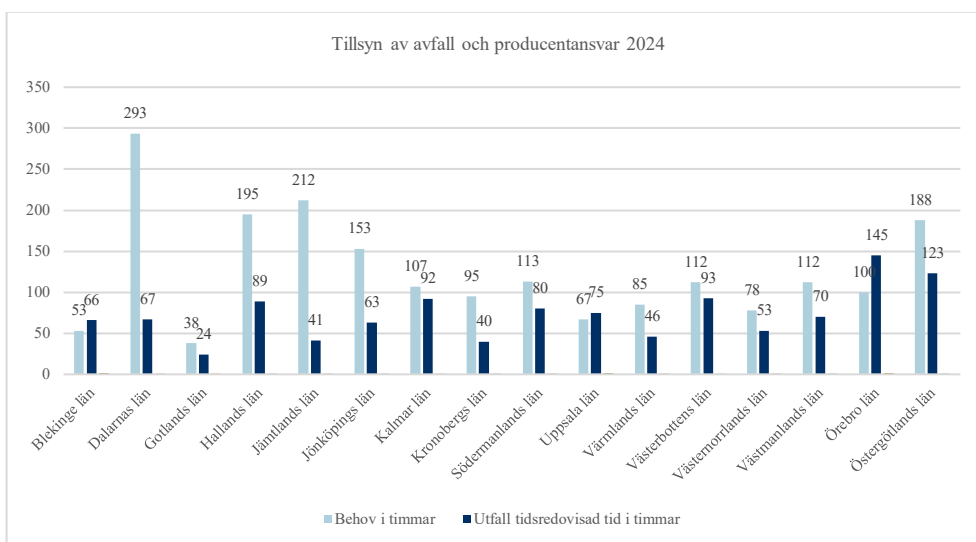
Denna tillsyn omfattar tillsyn inom avfallsområdet, till exempel anmälningssärenden för transport av avfall och tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter (GRÖT). Tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter syftar till att säkerställa efterlevnad av EG förordning 1013/2006 om transport av avfall och innebär att tillsyn kan bedrivas i hela kedjan från det att avfall avses importeras eller exporteras, under transport av avfall och fram till att avfallet bortskaffas eller återvinns i mottagarlandet. Inom tillsynsområdet ingår även tillsyn av dumpning och tippning av avfall samt både händelsestyrd- och egeninitierad tillsyn för att förebygga och motverka avfallsbrottlighet.

Andelen utförd tillsyn i förhållande till behovet var 58 % inom tillsynsområdet för de länsstyrelser som inte har tillsynsansvar över gränsöverskridande avfallstransporter. För dessa länsstyrelser är tillsynsområdet relativt litet eftersom majoriteten av tillsynen sker genom tillsynsområdet miljöfarlig verksamhet.

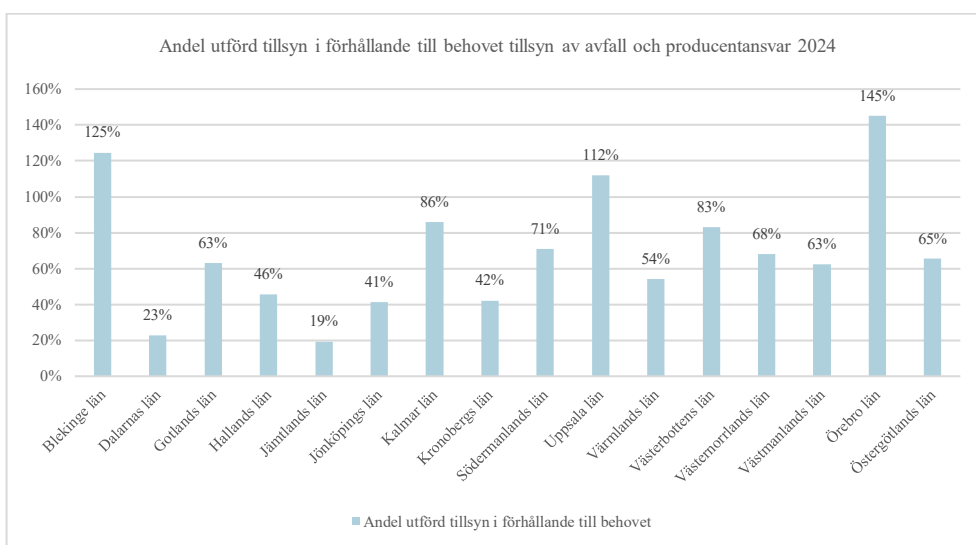
Länsstyrelserna har sedan 2022 mottagit en anslagsökning om sammanlagt 23 miljoner kronor för att stärka arbetet mot brottslighet inom avfallsområdet. Anslaget har delats ut på respektive länsstyrelse enligt fördelningsnyckeln. Inom de flesta län har tilldelade medlen använts för att tillsätta en avfallsbrottsamordnare med uppgift att motverka avfallsbrottslighet inom länet. Nedlagd tid för avfallsbrottsamordnare registreras inte som tillsynstid och har därför inte redovisats till denna redovisning.



Figur 33. Behov i timmar 2023-2025 och utfall i tidsredovisad tid 2023-2024 för tillsynsområdet avfall och producentansvar.



Figur 34. Behov i timmar jämfört med utfall av tidsredovisad tid i timmar per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av avfall och producentansvar. Länsstyrelser med ansvar för gränsöverskridande avfallstransport redovisas i figur 36-38.



Figur 35. Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av avfall och producentansvar. Länsstyrelser med ansvar för gränsöverskridande avfallstransport redovisas i figur 36-38.

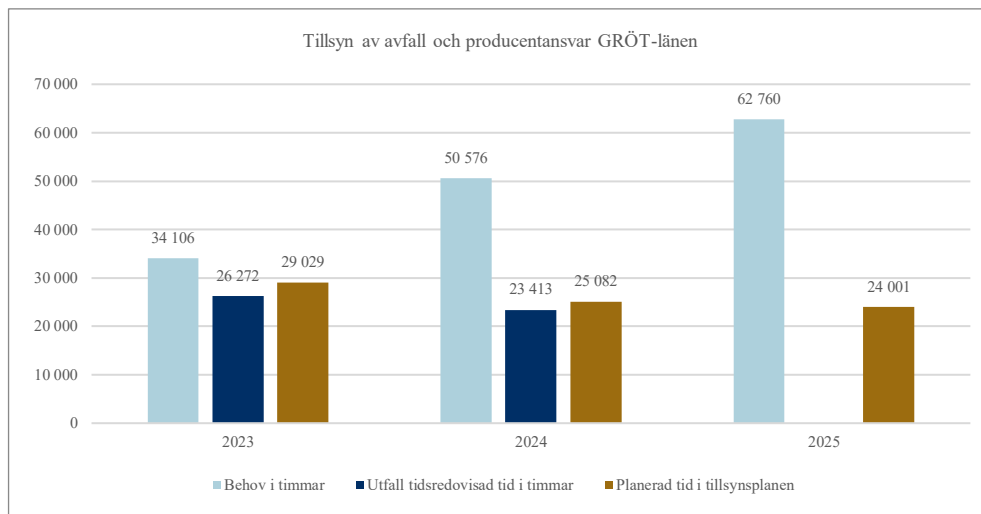
Länsstyrelserna anger att resursbrist och vakanta tjänster har påverkat tillsynen av avfall och producentansvar under 2024. Inga resurser har funnits för planerad tillsyn utöver den som ingår i tillsynen av miljöfarlig verksamhet, och prioriteringen har legat på händelsestyrd tillsyn och inkomna ärenden.

TILLSYN AV GRÄNSÖVERSKRIDANDE AVFALLSTRANSPORTER

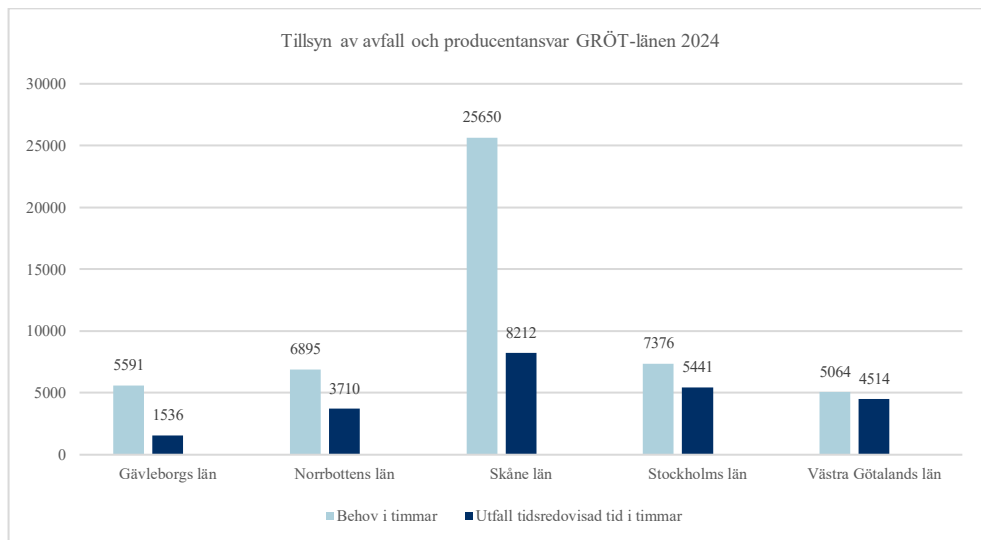
Fem länsstyrelser har sedan 1 januari 2016 ett utpekad ansvar enligt miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) att bedriva tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter (GRÖT). Sedan 2018 har dessa länsstyrelser tilldelats särskilda

medel om 3,9 – 4,5 miljoner kronor per år och länsstyrelse. Syftet med medlen har bland annat varit att bidra till att länsstyrelserna ska kunna genomföra tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter.

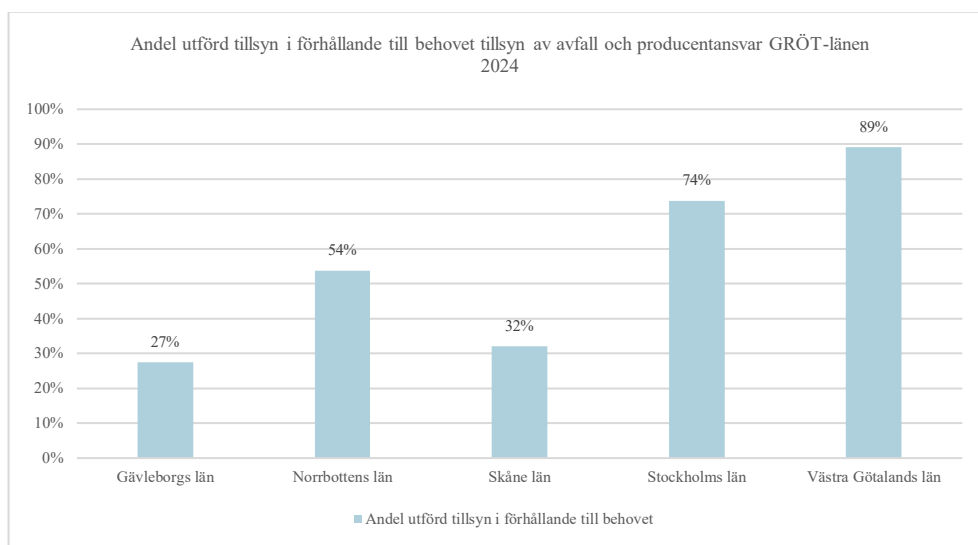
För GRÖT-tillsynen är den totala andelen utförd tillsyn i förhållande till behovet 46 % år 2024 jämfört med 77 % år 2023. Den minskade andelen utförd tillsyn i förhållande till behovet kan främst förklaras med att det identifierade behovet av tillsyn har ökat men även att nedlagd tid på tillsyn minskat med nästan 4 000 timmar. Behovet av tillsyn har dessutom uppskattats att öka till 2025 samtidigt som den planerade tillsynen minskas trots riktade medel för tillsyn.



Figur 36. Behov i timmar 2023-2025, utfall i tidsredovisad tid 2023-2024 samt planerad tid i tillsynsplanen 2023-2025 för tillsynsområdet avfall och producentansvar GRÖT-länen.



Figur 37. Behov i timmar jämfört med utfall av tidsredovisad tid i timmar per GRÖT-län för tillsynsområdet tillsyn av avfall och producentansvar



Figur 38. Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet per GRÖT-län för tillsynsområdet tillsyn av avfall och producentansvar.

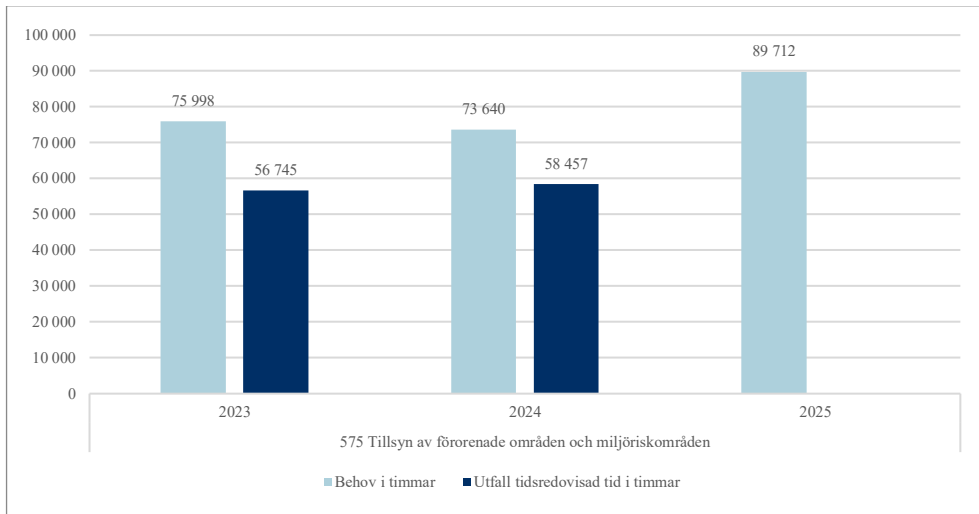
Länsstyrelserna beskriver att de har haft resursbrist inom GRÖT-tillsynen, vilket har lett till att planerad tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter inte har kunnat genomföras i tillräcklig omfattning.

Konsekvenserna av detta inkluderar minskad bevakning av stora hamnar och gränsövergångar samt färre uppsökande tillsyner hos verksamheter som exporterar avfall. Länsstyrelsen i Skåne län har haft fokus på att fördubbla kontrollfrekvensen i fält där miljönyttan bedöms vara störst. Vidare att de har uppskattat sitt tillsynsbehov utifrån det nationella målet om att inga illegala transporter av avfall till och från Sverige ska förekomma. En gemensam nationell strategi för uppskattning av behovet planeras att tas fram under 2025. Länsstyrelsen i Gävleborgs län anger att GRÖT-tillsynen har varit kraftigt nedprioriterad under året.

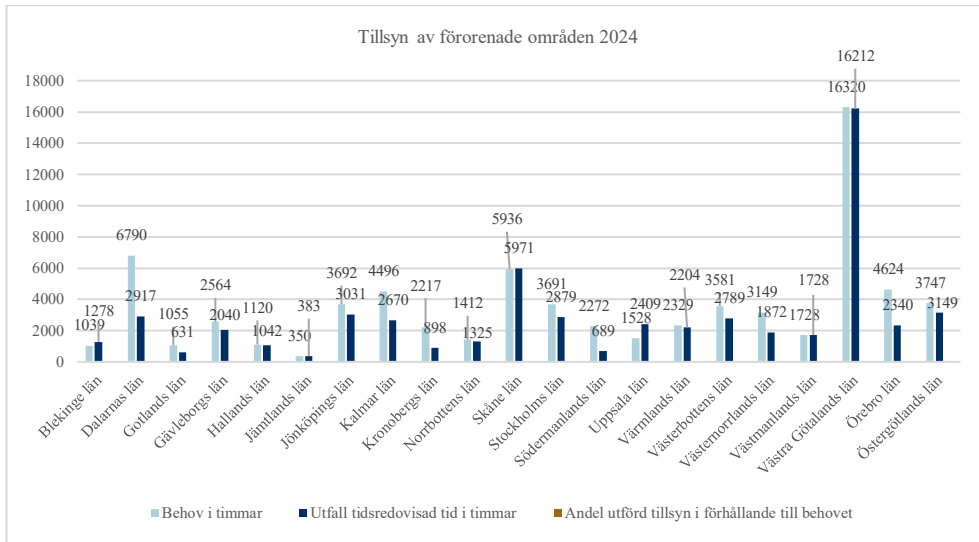
Tillsyn av förorenade områden och miljöriskområden

Förorenade områden innefattar tillsyn enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Tillsynen utförs stegvis genom faserna ansvarsutredning, inventering, undersökningar, åtgärder samt uppföljning för alla prioriterade objekt inom riskklass 1 och 2. Tillsynen omfattar både pågående och avslutade verksamheter och målsättningen är att de mest angelägna områdena prioriteras för att nå största miljö- och hälso nytta. Ofta är det komplexa ärenden som tar lång tid innan en åtgärd har genomförts och följts upp.

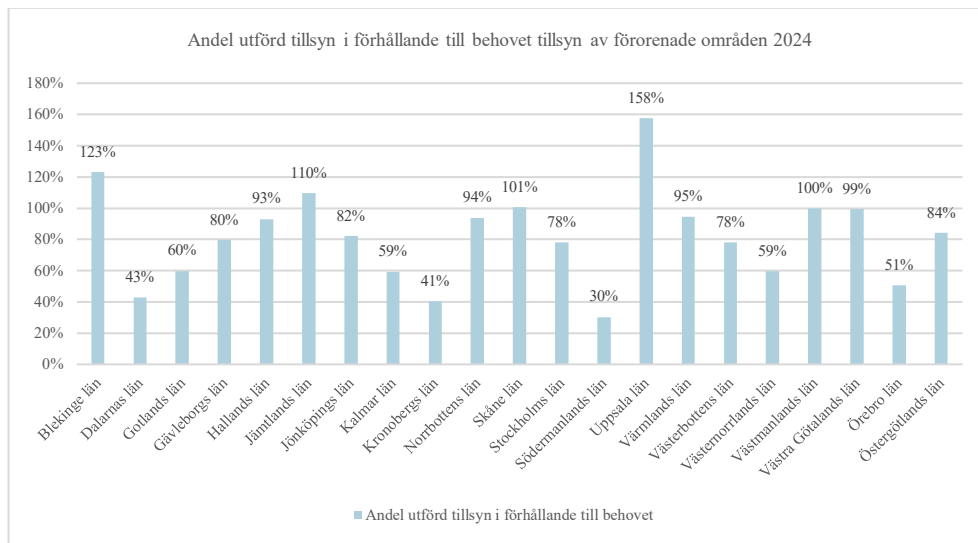
Andelen utförd tillsyn i förhållande till behovet för tillsynsområdet tillsyn av förorenade områden och miljöriskområden är 79 % år 2024 vilket är en ökning från 75 % och är ett av de större tillsynsområdena vad gäller identifierat behov av tillsyn, totalt 73 640 timmar. Trots det har tillsynen av förorenade områden och miljöriskområden under 2024 präglats av resursbrist, vakanta tjänster och en hög personalrotation, vilket har påverkat arbetsinsatsen.



Figur 39. Behov i timmar 2023-2025 och utfall i tidsredovisad tid 2023-2024 för tillsynsområdet förorenade områden.



Figur 40. Behov i timmar jämfört med utfall av tidsredovisad tid i timmar per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av förorenade områden och miljöriskområden.



Figur 41. Andel utförd tillsyn i förhållande till behovet per länsstyrelse för tillsynsområdet tillsyn av förorenade områden och miljöriskområden.

Länsstyrelserna har behövt lägga mer tid på händelsestyrd tillsyn av pågående verksamheter, särskilt kopplat till privatfinansierade åtgärder och den gröna omställningen. Flera län anger att arbetet med förorenade sediment och PFAS-inventering har varit prioriterat, vilket i vissa fall har lett till bland annat att egeninitierad tillsyn samt tillsyn av nedlagda verksamheter har fått stå tillbaka.

Den begränsade tillsynen innebär en minskad utrednings- och åtgärdstakt för förorenade områden, vilket ökar risken att inte hinna åtgärda samtliga riskklass 1- och 2-objekt till måläret 2050. Totalt sett har resursbristen inneburit att arbetsuppgifter skjutits fram och att vissa objekt inte har nått åtgärdsfasen i den takt som behövs.

Diskussion och slutsatser

Oavsett tillsynsområde beskriver länsstyrelserna en generell brist på resurser som huvudorsak till att utförd tillsyn inte motsvarar det identifierade behovet.

Resursbristen består dels av otillräckliga medel för att finansiera tillsynen, dels personalomsättning och svårigheter att tillsätta vakanser. Budgetneddragningar på länsstyrelserna har ytterligare påverkat möjligheten att bedriva tillsyn.

Vi ser ett ökande gap mellan behov av tillsyn och nedlagd och planerad tid på tillsyn vilket medför bland annat att fokus ligger på händelsestyrd tillsyn snarare än på förebyggande egeninitierad tillsyn. Nedprioritering av den egeninitierade tillsynen medför bland annat en ökad risk för miljöskador och föroreningar och minskad biologisk mångfald. Risken för olaglig verksamhet ökar i takt med att nedlagd tid på tillsyn minskar.

I en tid av minskade resurser blir det än viktigare att rätt prioriteringar görs, inte bara inom respektive tillsynsområde utan även mellan dem. Digitaliseringens möjligheter för att effektivisera handläggningen behöver också omhändertas. Vi ser

även en potential hos länsstyrelserna att ta ut ytterligare timavgifter för tillsyn inom vissa områden som skulle finansiera och stärka tillsynen ytterligare.

Anmälan av kyltorn

Under 2024 infördes anmälningsplikt i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd för såväl nya som befintliga kyltorn. Enligt Naturvårdsverkets och Folkhälsomyndighetens redovisning 2022 av ett regeringsuppdrag gällande kyltorn kan det finnas mellan tusen och några få tusen kyltorn i landet.

De kyltorn som omfattas av anmälningsplikten finns på fastigheter, såsom kontorsbyggnader, centrumbyggnader, serverhallar och liknande. Kyltorn vid anmälnings- eller tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter omfattas inte av anmälningsplikten. Enligt tidigare inventeringar kan ungefär två tredjedelar av kyltornen finnas inom icke anmälnings- eller tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.

Förra året redovisade Naturvårdsverket en kartläggning av myndigheternas kunskap om vid vilka verksamheter/fastigheter, som numera omfattas av anmälningsplikt, det fanns kyltorn. Totalt hade kommunerna kännedom om 65 sådana kyltorn. Ett stort antal kyltorn skulle alltså komma att behöva anmälas under 2024.

Ett anmälningspliktigt kyltorn får enligt förordningen inte uppföras eller användas efter 31 december 2024 om det inte är anmält till kommunen. Kommunen har dessutom en skyldighet att påföra en miljöstraffavgift vid en sådan förseelse.

Enligt de svar som kommunerna lämnat i årets tillsynsenkät har 32 kommuner tagit emot sammanlagt 78 anmälningar om kyltorn under 2024. Det bör därmed återstå ett omfattande arbete för kommunerna att identifiera kyltorn som måste anmälas.

Folkhälsomyndigheten har i uppdrag av regeringen att ta fram vägledning om anmälningsplikt och tillsyn. Under 2024 tog Folkhälsomyndigheten fram ett informationsmaterial som kan användas av kommuner för att informera om den nya anmälningsplikten. Arbetet med att ta fram tillsynsvägledning som ska fungera som ett stöd vid kommunernas tillsyn kommer att slutföras under 2025.