

Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring

En redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen den 15 april 2015

INNEHÅLL

1. SAMMANFATTNING	3
2. INLEDNING	5
3. ÅTERRAPPORTERING AV MILJÖBALKSTILLSYN 2015	6
3.1 Tillsynens förutsättningar och förbättringsområden	6
3.1.1 Naturvårdsverkets bedömning	9
3.2 Effektiviserings- och utvecklingsarbete	10
3.2.1 Naturvårdsverkets bedömning	11
3.3 Samverkan	12
3.3.2 Naturvårdsverkets bedömning	12
3.4 Tillsynens betydelse för att nå miljömålen	13
3.4.1 Naturvårdsverkets bedömning	14
3.5 Aktuella data som rör tillsynen	15
3.5.1 Naturvårdsverkets bedömning	17
3.6 Aktuell forskning som rör tillsynen	18

1. Sammanfattning

Årets redovisning enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen innehåller en sammanställning av länsstyrelsernas återrapportering om tillsyn. Vi har också sammanställt några av de sifferuppgifter inom området naturvård och miljöskydd som finns i länsstyrelsernas årsredovisningar. Slutligen har vi redogjort för aktuell forskning om tillsyn, finansierad av Naturvårdsverket.

I länsstyrelsernas årsredovisningar lämnas flera synpunkter på hur tillsynen och tillsynsvägledningen bör utvecklas inom miljöbalkens olika tillsynsområden, och det ges några förslag på åtgärder. Det är svårt att utifrån enbart detta underlag dra några mer långtgående slutsatser eftersom redovisningarna är olika detaljerade och vilka tillsynsområden som beskrivs varierar.

Liksom tidigare år är det en stor variation mellan länsstyrelsernas redovisningar av effektiviserings- och utvecklingsarbete samt omfattningen av genomförda åtgärder. Eftersom vi idag inte har något mått på effektiviteten i tillsynen är det svårt att bedöma effekterna av de åtgärder som genomförts för att effektivisera och utveckla tillsynen. Samtidigt som vissa positiva effekter av åtgärderna lyfts fram av länsstyrelserna kan de samtidigt lämna påpekande om att större delen av tillsynen är händelsestyrd. För att förbättra kunskapen om effekterna av vidtagna åtgärder skulle årsredovisningarna kunna kompletteras med en beskrivning av effekterna.

Mycket av utvecklingsarbetet sker internt inom varje länsstyrelse för sig. Vi bedömer att det finns en fortsatt potential för ett utvecklat samarbete mellan länsstyrelserna i dessa frågor. De arenor för samverkan som finns idag behöver utvecklas ytterligare, och ansvar och roller behöver förtydligas.

Det är en bred och omfattande verksamhet som sker inom de olika nätverken för samverkan. Trots att flera länsstyrelser påtalat vikten av regional samverkan så kan vi konstatera att det fortfarande saknas i flera län. Samtidigt får vi signaler om att det produceras mycket material inom de olika nätverken som inte används, vilket tyder på att det finns stora möjligheter att bättra samordna och därmed effektivisera arbetet.

Även om flera länsstyrelser precis som föregående år påpekar att tillsynen har betydelse för samtliga miljömål så finns det några områden där tillsynen lyfts fram som särskilt betydelsefull. Möjligtvis kan detta bero på att det finns preciseringar eller etappmål som har tydligare koppling till miljötillsynen.

Sifferuppgifterna i årsredovisningarna ger en överblick när det gäller de grundläggande förutsättningarna för länsstyrelsernas arbete enligt miljöbalken. De flesta uppgifterna omfattar dock även annat än tillsyn. Uppgifterna i tabellerna är användbara och enkla att sammanställa då alla länsstyrelser redovisar på samma sätt. Med några kompletterande uppgifter och justeringar så skulle det vara möjligt att

göra en bättre bedömning av förutsättningar och regionala skillnader beträffande miljöbalktillsynen.

Under år 2014 genomfördes en efterföljande studie till det tvärvetenskapliga forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn. Målsättningen med studien var att fokusera på miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete och fördjupa förståelsen av hur professionella bedömningar görs, och de åtta bedömningsdimensionerna som beskrivs i forskningsprogrammet. För att stärka inspektörernas kompetens och roll lämnas förslag på åtgärder inom områdena utbildning och träning, stöd och vägledning samt utredningar och klargöranden.

2. Inledning

Naturvårdsverket har som tillsynsvägladande myndighet i uppdrag, i enlighet med 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen, att senast den 15 april varje år lämna en redovisning av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Redovisningen ska omfatta de brister i tillsynen som Naturvårdsverket identifierat och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.

Årets redovisning är begränsad i omfattning mot bakgrund av vårt aktuella regeringsuppdrag om utvecklad utformning av tillsynsredovisningen (NV-00662-14). Hur tillsynsredovisningen kan utformas framöver föreslås i det uppdraget. Vi har därför valt att fokusera redovisningen på befintliga underlag, och att informera om aktuell forskning om tillsyn.

I redovisningen har vi gjort en sammanställning av den återrapportering om miljöbalktillsynen som länsstyrelserna redogjort för i sina årsredovisningar. Vi har också sammanställt för tillsynen relevanta data om antal årsarbetskrafter, verksamhetskostnader och antal ärenden från årsredovisningarna. Efter varje avsnitt ges våra kortfattade bedömningar.

3. Återrapportering av miljöbalkstillsyn 2015

3.1 Tillsynens förutsättningar och förbättringsområden

Länsstyrelserna ger i sina i årsredovisningar en aktuell beskrivning av förutsättningarna för miljöbalkstillsynens genomförande och ger även några förslag på åtgärder som de bedömer bör vidtas.

ÖVERGRIPANDE BEDÖMNINGAR

I likhet med föregående år är en återkommande kommentar från flera länsstyrelser att de tilldelade resurserna för miljöbalkstillsynen är otillräckliga, och att tillsynen för flera tillsynsområden är händelsestyrd. Detta innebär att hanteringen av inkomna ärenden ofta får prioriteras framför egeninitierad tillsyn. En signal som samtidigt ges är att det är mycket viktigt att tillsynen bedrivs effektivt med tanke på de begränsade resurserna. Det påpekas igen av en länsstyrelse att tillsynsavgifterna bör gå tillbaka till länsstyrelserna och att denna reform brådskar.

En länsstyrelse bedömer att det finns en betydande effektiviseringspotential i att samla olika branscher på samma tillsynsmyndighet, exempelvis länsstyrelse eller kommunförbund. Detta mot bakgrund av att det är vanligt att antalet anläggningar tillhörande samma bransch är för få för att tillsynsmyndigheten ska kunna få samordningseffekter avseende kompetens eller tillsynsvana inom den egna myndigheten. Exempel på branscher som i sammanhanget nämns är avloppsreningsverk, deponier och större kraftvärmeverk. En synpunkt är vidare att för miljöfarliga verksamheter som kräver hög specialkompetens bör tillsynen genomföras av länsstyrelsen eller en större kommun, alternativt en etablerad kommunsamverkan. För att effektivisera tillsynen nämns även förändrade arbetsmetoder, t.ex. att införa särskilda tillsynsveckor med olika fokusområden.

Tydliga mål, riktlinjer och prioriteringar från centrala myndigheter efterfrågas av ett par länsstyrelser. Ett förslag är att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att ta fram en övergripande nationell behovsutredning och tillsynsplan för miljöbalkstillsynen. Det påpekas vidare att de centrala myndigheterna bör stärka sin roll när det gäller råd och stöd kring tillämpningen av miljölagstiftningen, samt att det behöver ske en bättre uppföljning och utvärdering av genomförd tillsyn.

EU-lagstiftningen kommer i konflikt med den inhemska lagstiftningen anser en länsstyrelse, som menar att de högre kraven på detaljerad kontroll eller rapportering ibland hindrar en i ännu högre grad tematisk miljömålsstyrd, egeninitierad tillsyn.

ARTSKYDD OCH SKYDDADE OMRÅDEN

Det är flera länsstyrelser som bedömer att tillsynen inom artskyddet och tillsynen av skyddade områden behöver utvecklas, effektiviseras och förbättras. Ett utvecklat och förbättrat metodstöd för tillsynen inom artskyddet är ett exempel på vad som efterfrågas. Några länsstyrelser anger särskilt att handeln med utrotningshotade arter är ett tillsynsområde i behov av utveckling, vidare nämns även tillsynen inom Natura 2000-områden samt tillsynen gällande det generella biotopskyddet. En iakttagelse under året inom CITES-området är att andelen tveksamma försäljningar från auktionsfirmor ökat, vilken kan indikera att tillsynen av dessa verksamheter bör prioriteras.

En länsstyrelse efterlyser en utvecklad och förbättrad vägledning för tillsynen av vattenskyddsområden.

När det gäller strandskyddet så menar en länsstyrelse att det är angeläget att utveckla den förebyggande tillsynen, eftersom de konstaterat att de flesta överträdelserna sker av okunskap. Mer och bättre riktad information bedöms därmed kunna höja kunskapen hos fastighetsägare i strandnära lägen. Länsstyrelsen anger vidare att behovet av kontinuerlig vägledning till kommunerna är stort.

Lagändringen i biotopskyddsreglerna, som trädde i kraft den 1 september 2014, uppges ha medfört att det nu finns en osäkerhet inför vad förändringen innebär, och att det föreligger ett behov av vägledning om hur reglerna ska tillämpas.

Några länsstyrelser berättar att naturvårdstillsynen i stora delar är händelsestyrd och att den förebyggande tillsynen därmed får nedprioriteras.

MILJÖFARLIGA VERKSAMHETER

Flera länsstyrelser tar i årsrapporterna upp tillsynen av verksamheter som berörs av industriutsläppsdirektivet. Några anger att de har ett behov av vägledning inom området, och man konstaterar att det också behöver ordnas tillsynsvägledning till kommunerna. Man lyfter även behovet av att utveckla den egna tillsynen för att klara att möta upp de nya kraven gällande t.ex. hanteringen av statusrapporter och tillsynsfrekvens, samt att det är angeläget att kunna medverka bl.a. i nationella referensgrupper för utveckling av referensdokument för bästa tillgängliga teknik (s.k. BREF-dokument). Ett par länsstyrelser tar upp frågan om omprövning av miljöfarliga verksamheter innan utgången av 2015, och en länsstyrelse anger att de inte har förutsättningar att klara detta.

En länsstyrelse menar att energitillsynen kan utvecklas ytterligare avseende kommunikationen med verksamhetsutövarna om miljövinster i förhållande till vinster för företagen.

VERKSAMHETER SOM ORSAKAR MILJÖSKADOR

Det som lyfts fram i årsredovisningarna är behovet av tillsynsvägledning gällande förorenade områden både för egen del och riktat till kommunerna. En länsstyrelse menar, i likhet med vad som framkom i föregående 1:28-redovisning, att tillsynen inom området och framförallt arbetet med ansvarsutredningar skulle förbättras med bättre möjligheter till juridisk kompetens.

VATTENVERKSAMHETER

Sex länsstyrelser bedömer att tillsynen och vägledningen om vattenverksamheter behöver utvecklas, förbättras och effektiviseras. Detta gäller särskilt för verksamheter som saknar tillstånd anser en länsstyrelse, och nämner kraftverksanläggningar där syftet med verksamheten ändrats från t.ex. kvarnverksamhet till elproduktion. Behovet av att utveckla lagstiftningen nämns även. Flera länsstyrelser uppger att det är prioriterat att öka andelen egeninitierad tillsyn inom området.

Återigen noteras uppgiften att tillsynen försvåras av att det bland vattenverksamheter med tillstånd utfärdade enligt tidigare lagstiftning förekommer uppfattningen att reglerna om egenkontroll och kontrollprogram inte gäller deras verksamheter. Ett förslag som lämnats för att förbättra tillsynen av vattenverksamheter är att införa årliga tillsynsavgifter och timavgifter för vissa större vattenverksamheter, och att intäkterna ska gå direkt till tillsynsmyndigheten. Möjligheten att från och med 2016 ta ut avgifter för dammsäkerhetstillsynen bör förbättra tillsynen inom detta område bedömer en länsstyrelse.

JORDBRUK OCH ANNAN VERKSAMHET

I årsredovisningarna lämnas några förslag för att utveckla hanteringen av samråden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En länsstyrelse anser att det finns ett behov av att kontrollera genomförda samråd, t.ex. genom stickprov, för att kunna utvärdera vad givna råd och anvisningar får för konsekvenser i naturmiljön. Andra förslag är uppsökande tillsyn av verksamheter som inte anmäler sin verksamhet för samråd, utarbetade av riktlinjer för enklare mängdärenden samt riktat stöd till de som får bidrag för bredbandsanläggning.

AVFALL OCH PRODUCENTANSVAR

Två länsstyrelser uppger att tillsynen beträffande gränsöverskridande transporter av avfall behöver förbättras och utvecklas, och en förbättrad tillsynsvägledning inom området efterfrågas även i något fall. En länsstyrelse avser att mer fokusera tillsynen inom detta område mot elavfall, bl.a. då de fått indikationer på att export av elavfall orsakar stor miljöskada i tredje land.

RAMDIREKTIVET FÖR VATTEN

Tre länsstyrelser anger att tillsynen behöver förbättras och utvecklas för att tillsynen ska få ett större genomslag i åtgärdsarbetet för att uppnå målen om god ekologisk och kemisk status. Berörda verksamheter är bl.a. avloppsreningsverk, enskilda

avlopp och lantbruk. En utvecklad samverkan med miljöövervakningen i länet uppskattas av en länsstyrelse kunna bidra till att utveckla tillsynen inom området.

Ett påpekande i redovisningarna är att det saknas forskning om vilken påverkan som storskaliga fiskodlingar på längre sikt har på vattensystemen.

TILLSYNSVÄGLEDNING

Några förslag lämnas som gäller uppföljningen av tillsynsvägledningen till kommunerna. För att förbättra uppföljningen så föreslår en länsstyrelse en mer strukturerad uppföljning av deras genomförda tillsynsaktiviteter. Ett annat förslag är att tillsynsvägledningen bör ha en tydligare regional inriktning med betoning på samordning och uppföljning/utvärdering av miljöbalkstillsynen i länet med utgångspunkt från exempelvis miljö kvalitetsmålen och åtgärdsprogram för vatten. En tredje synpunkt är att utveckla tillsynsvägledningen genom en bättre samordning med andra län, samverkan med Miljösamverkan Sverige samt ökad samverkan med kommunerna inom länet. För att effektivisera tillsynsvägledningen har Länsstyrelsen i Gävleborg nyligen tillsatt en samordnare för tillsynsvägledningen inom miljöområdet.

En länsstyrelse förklarar vidare att uppföljningen av kommunernas operativa tillsyn inte kunnat prioriteras under ett antal år.

När det gäller innehållet i tillsynsvägledningen så konstaterar ett par länsstyrelser att tillsynsvägledningen kan förbättras med en effektivare inhämtning av kommunernas önskemål om vägledning. Det anges även att återkopplingen av inkomna frågor från kommunernas inspektörer kan förbättras via webben, tillsynsvägledningsdagar och liknande.

Ett par länsstyrelser påpekar att förändringarna i regelverket för buller och kommande vägledning medför krav på kompetensutveckling både internt och för kommunernas inspektörer. Ett annat område som påtalas är tillsynen av vindkraftverk där man bedömer att det finnas ett behov av att utarbeta nationella riktlinjer för arbetet.

3.1.1 Naturvårdsverkets bedömning

När det gäller tillsynens förutsättningar och förbättringsområden har vi valt att ge en samlad redovisning av länsstyrelsernas bedömningar. I årsredovisningarna lämnas flera synpunkter på hur tillsynen och tillsynsvägledningen bör utvecklas inom miljöbalkens olika tillsynsområden, och det ges några förslag på åtgärder. Många gånger redovisas också aktuella prioriteringar, och vilka utvecklingsbehov som föreligger internt och i kommunerna. Det är däremot svårt att utifrån enbart detta underlag dra några mer långtgående slutsatser eftersom redovisningarna är olika detaljerade och vilka tillsynsområden som beskrivs varierar. Dock vill vi återigen framföra att vi ser behov av en förbättrad korrelation mellan tillsynsbehovet och

den faktiska resurstilldelningen. Vi ser således positivt på den kommande avgiftskonstruktionen inom dammsäkerhetstillsynen.

Samtidigt konstaterar vi bl.a. med utgångspunkt från årsredovisningarna och förra årets 1:28-redovisning, som då utgick från en enkät till länsstyrelserna, att det finns ett stort behov av att utveckla uppföljningen. I det aktuella regeringsuppdraget om utformning av tillsynsredovisningen lämnas förslag på hur uppföljningen kan läggas upp (NV-00662-14).

3.2 Effektiviserings- och utvecklingsarbete

Länsstyrelserna redogör i sina årsredovisningar för hur de avser att fortsätta arbetet för att effektivisera och utveckla tillsynen. De beskriver också de förändrade rutiner och arbetsmetoder de genomfört för att utveckla en miljömålsstyrd tillsyn.

ÅTGÄRDER FÖR ATT EFFEKTIVISERA TILLSYNSARBETET

Det finns några åtgärder som är gemensamma för flera länsstyrelser. Särskilda tillsynsveckor nämns av sju länsstyrelser. Tillsynsveckor är ett sätt att synas och synliggöra tillsynen. Ofta är det ett brett angreppssätt där tillsynen genomförs samtidigt inom olika tillsynsområden. På så sätt ökas samverkan och utbytet mellan de olika tillsynsområdena som länsstyrelserna ansvarar för. Syftet är också att öka andelen egeninitierade och mer målstyrda insatser.

Tre länsstyrelser har med Lean-konceptet som inspiration genomfört processkartläggningar inom olika områden. De omedelbara effekterna som nämns är en tydlig och gemensam överblick av ärendehanteringens samt många olika förslag till utveckling av processerna.

Ett viktigt instrument för att effektivisera och utveckla tillsynen som redovisas av fyra länsstyrelser är interna tillsynsätverk. Oftast omfattar nätverken hela länsstyrelsernas tillsynsuppdrag. Syftet är att lära av varandra när det gäller tillsynsmetodik, förhållningssätt och ärendehantering.

Två länsstyrelser uppger att det för varje tillsynsobjekt eller tillsynsområde alltid är minst två handläggare. Arbetssättet bedöms bl.a. leda till att tillsynen blir mer kvalitetssäkrad, får större genomslagskraft, ger bättre potential för kompetensutveckling av handläggarna samt påskyndar handläggningen.

Flera länsstyrelser redovisar att de arbetar med att utveckla och förbättra beslutsmallar, checklistor, handlägningsrutiner, e-tjänster m.m. inom olika områden. Mycket av arbetet sker internt på varje länsstyrelse. Ibland också i samverkan med länets kommuner genom den regionala miljösamverkan. Men det finns också exempel där flera länsstyrelser gemensamt tar fram material. En länsstyrelse anger att de prioriterar att stärka det länsstyrelsegemensamma arbetet framför att på egen

hand ta fram nya rutiner. De tillsynsområden som nämns oftast i dessa sammanhang är IED, efterbehandling, energi, Seveso, 12:6-samråd och strandskydd.

Exempel på övriga effektiviseringsåtgärder som länsstyrelserna redovisar är utbildningar i kommunikation och bemötande, mer tillgänglig webbplats för företag, så kallade avarbetningsveckor i ärendehantering, förbättrad behovsutredning och utvecklad tillsynsplan.

FÖRÄNDRADE RUTINER OCH METODER FÖR EN MILJÖMÅLSSTYRD TILLSYN

Miljömålsstyrd tillsyn har nämnts av knappt hälften av länsstyrelserna. Några redovisar också några konkreta och utvecklande åtgärder som genomförts.

En länsstyrelse har i samband med revideringen av behovsutredningen för varje tillsynsobjekt inom miljöskydd, vatten och förorenade områden angett vilka miljömål varje objekt kan ha en inverkan på. På detta sätt kan sedan prioriteringar baserade på miljömålen göras i tillsynsplanen. Inom vattenverksamheten har det ackumulerade tillsynsbehovet därmed kunna minskas.

För att belysa med vilka intervaller tillsynsbesök ska äga rum vid olika tillsynsobjekt har en länsstyrelse byggt sin analys på den så kallade TIM-modellen¹ (tillsyn och miljömål) som Naturvårdsverket har tagit fram. Resultatet av detta har legat till grund för 2014 års tillsynsplanering.

För några år sedan tog en av länsstyrelserna fram ett prioriteringsverktyg för samtliga tillsynsarbetsuppgifter inom miljöbalkens område. I verktyget gjordes poängsättning av olika arbetsmetoder och arbetsuppgifter som är kopplade till miljömålen, med målet att identifiera var arbetstiden gör mer ”miljönytta”. Miljönytta och miljömål har därefter varit styrande vid det årliga arbetet med behovsutredningar och tillsynsplaner.

För att bedriva tillsynskampanjer på ett mer miljömålsstyrt sätt har en länsstyrelse bedrivit två tillsynsprojekt där ett har varit geografiskt begränsat till ett avrinningsområde och det andra har handlat om att vara pådrivande gällande energieffektiviteten på de industrier som länsstyrelsen har tillsyn över.

En länsstyrelse har genomfört ett studiebesök vid en kommun för att ta del av goda exempel på miljömålsstyrd tillsyn och framgångsrika arbetssätt.

3.2.1 Naturvårdsverkets bedömning

Liksom tidigare år är det en stor variation mellan länsstyrelsernas redovisningar samt omfattningen av genomförda åtgärder. En länsstyrelse uppger t.ex. att huvudfokus under 2014 legat på att överhuvudtaget bedriva planerad/egeninitierad tillsyn

¹Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen. Naturvårdsverkets rapport 5347.

framför att ta fram metoder för att bedriva den bättre. Samma länsstyrelse uppger dock att planerad/egeninitierad tillsyn endast genomförts i begränsad omfattning.

Eftersom vi idag inte har något mått på effektiviteten i tillsynen är det svårt att bedöma effekterna av de åtgärder som genomförts för att effektivisera och utveckla tillsynen. Samtidigt som vissa positiva effekter av åtgärderna lyfts fram av länsstyrelserna kan de även lämna påpekande om att större delen av tillsynen är händelsestyrd. För att förbättra kunskapen om effekterna av vidtagna åtgärder skulle årsredovisningarna kunna kompletteras med en beskrivning av effekterna.

Mycket av utvecklingsarbetet sker internt inom varje länsstyrelse för sig. Vi bedömer att det finns en fortsatt potential för ett utvecklat samarbete mellan länsstyrelserna i dessa frågor. De arenor för samverkan som finns idag behöver utvecklas ytterligare, och ansvar och roller behöver förtydligas. Förutsättningarna att bättre ta om hand om och sprida information om nya effektivare arbetsmetoder kan även komma att förbättras om de förslag som ingår för att utveckla den årliga uppföljningen av miljöbalkstillsynen realiserar (NV-00662-14). Ett av förslagen för att utveckla uppföljningen är en utökad dialog mellan de tillsynsvägledande myndigheterna och de operativa tillsynsmyndigheterna.

3.3 Samverkan

Av årsredovisningarna framgår, i likhet med vad som framkom i samband med 1:28-redovisningen förra året, att i stort sett samtliga länsstyrelser i varierande omfattning medverkar eller tar del av det arbete som görs inom Miljösamverkan Sverige. Det redogörs även för det omfattande arbete som bedrivs i de 13 regionala nätverken för miljösamverkan. Det förekommer även att de regionala nätverken samarbetar med varandra, t ex Miljösamverkan Halland och Miljösamverkan Västra Götaland. Miljösamverkan Norrbotten startade sin verksamhet under 2014. Verksamheten bedrivs i projektform. Under året har det förts diskussioner om behovet av regional miljösamverkan i Örebro, Västmanland och Uppsala län.

Samverkansinsatser i andra former förekommer också i flera län. Länsstyrelserna i Mälardalen tillsammans med länsstyrelsen i Gotland bedriver flera tillsynsvägledningsprojekt. Länsstyrelsen i Jämtland, som inte har formaliserad miljösamverkan i länet, påpekar att de har ett nära samarbete med kommunerna och bedriver ett aktivt tillsynsvägledningsarbete inom alla tillsynsområden.

3.3.2 Naturvårdsverkets bedömning

Det är en bred och omfattande verksamhet som sker inom de olika nätverken för samverkan. Trots att flera länsstyrelser påtalat vikten av regional samverkan så kan vi konstatera att det fortfarande saknas i flera län. Samtidigt får vi signaler om att det produceras mycket material inom de olika nätverken som inte används, vilket tyder på att det finns stora möjligheter att bättre samordna och därmed effektivisera arbetet.

3.4 Tillsynens betydelse för att nå miljömålen

Länsstyrelserna har i årsredovisningarna redovisat vilken betydelse miljöbalkstillsynen har för att nå generationsmålet och miljökvalitetssmålen samt vilka konsekvenser få egeninitierade insatser har för möjligheten att uppnå målen.

ÖVERGRIPANDE BEDÖMNINGAR

Mot bakgrund av återrapporteringskravet påpekar en länsstyrelse att ”Egeninitierad tillsyn kan inte vara ett självändamål. För att generationsmålet och miljökvalitetssmålen skall kunna uppfyllas måste allt det som definieras i miljöbalken inom tillsynsbegreppet optimeras och resurser ges till alla de olika myndigheter och aktörer som agerar på miljöarenan.”

En länsstyrelse konstaterar att kopplingen mellan miljöbalkens regelverk och miljömålen är något uddlös och att miljökvalitetssmålen fortfarande har för låg juridisk status. De fastställda miljömålen hade troligtvis, med en högre juridisk status, haft en annan betydelse inom tillsynsverksamheten. Tillsynen genomförs ändå med miljömålen som ”riktlinjer” mot en hållbar utveckling. Tillsynsarbetet kan därför sägas i allt väsentligt dra åt samma håll som miljömålen, men miljömålen används inte för att styra tillsynen i den utsträckning som synes önskvärt.

Störst betydelse för att nå generationsmålet och miljökvalitetssmålen bedöms av en länsstyrelse de krav och villkor som ställs på en miljöfarlig verksamhet i tillståndet. Inom naturskyddet bedöms prövningar av ärenden ha avsevärt större betydelse för att nå generationsmålet och miljökvalitetssmålen än tillsynen, då denna är av begränsad omfattning. Tillsynsarbetet inom vattenområdet bedöms däremot ha stor betydelse för möjligheten att uppnå generations- och miljökvalitetssmålen.

Enligt en länsstyrelse innebär få egeninitierade insatser ett urholkat förtroende för miljölagstiftningen, dåligt stöd till verksamhetsutövarnas miljöarbete, samt försvårar upptäckt av problemområden som motverkar att miljökvalitetssmålen nås.

Med en effektiv tillsynsvägledning till kommunerna och uppföljning av deras tillsyn finns det större möjligheter att uppnå miljökvalitetssmålen än genom den egna tillsynen, menar en länsstyrelse.

TILLSYNENS BETYDELSE FÖR NÅGRA AV MILJÖKVALITETSMÅLEN

Några länsstyrelser lyfter särskilt fram några områden där tillsynen har en stor eller avgörande betydelse för möjligheten av nå målen. Nedan ges några exempel.

- För miljökvalitetssmålen Ett rikt växt- och djurliv och Ingen övergödning har tillsynen stor betydelse. Ofta är kunskaper om följderna av dikningar och rensningar låg bland brukarna varför tillsynsinsatser spelar stor roll för att undvika skador eller mildra verkningar av vidtagna åtgärder.
- Inom Giftfri miljö har egeninitierad tillsyn stor betydelse. Fokus rörande verksamhetsutövarna är ofta på läget i nutid. Förorenade områden orsakade

av äldre verksamheter glöms ofta bort. Den uppsökande tillsynen är därför viktig för att göra företagen uppmärksamma på den historiska problematiken. Även andra mål som t.ex. Grundvatten av god kvalitet och God bebyggd miljö berörs.

- Tillsynsarbetet inom området vattenverksamhet, i första hand gentemot vattenkraftverk/regleringar/dammar är av största, om inte helt avgörande, betydelse för att miljömålet Levande sjöar och vattendrag ska kunna uppnås inom överskådlig tid.
- Tillsynen inom naturvårdsområdet, t.ex. vid väsentlig förändring av naturmiljön, artskyddet, biotopskyddet, naturreservat m.fl. berör flera av miljömålen, t.ex. Ett rikt växt- och djurliv och Myllrande våtmarker och Ett rikt odlingslandskap.
- Framför allt bidrar genomförande av åtgärder enligt VA-planer till en förbättring av miljön då områden med dåliga avloppslösningar i första hand kan kopplas till kommunala reningsverk. På detta sätt bidrar ett fokus på dessa frågor till uppfyllelsen av Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ingen övergödning samt Levande sjöar och vattendrag.
- För att nå bl.a. miljömålen Giftfri miljö, Ingen övergödning, Säkert strålskydd och God bebyggd miljö behövs regelbunden tillsyn på de stora punktkällorna.
- Underskottet i egeninitierad tillsyn av vattenkraftverk och dammar medför att många verksamheter bedrivs utifrån 1918 års vattenlag. Utan aktiv egeninitierad tillsyn inom detta område kommer det att bli svårt att nå miljömålet Levande sjöar och vattendrag.

3.4.1 Naturvårdsverkets bedömning

Även om flera länsstyrelser precis som föregående år påpekar att tillsynen har betydelse för samtliga miljömål så finns det några områden där tillsynen lyfts fram som särskilt betydelsefull. Möjligtvis kan detta bero på att det finns preciseringar eller etappmål som har tydligare koppling till miljötillsynen. Det gäller t.ex. en av preciseringarna till miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Enligt denna ska förorenade områden år 2020 vara åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön. Vi ser också att tillsynen bedöms som viktig av länsstyrelserna för områden där Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i den fördjupade utvärderingen av miljömålen uppmärksammat krångliga regler för prövning och omprövning av verksamheter. Det gäller till exempel frågor om vattenkraft och dikningsföretag.

3.5 Aktuella data som rör tillsynen

Länsstyrelserna lämnar i årsredovisningarna uppgifter som gör det möjligt att få en överblick av vilka förutsättningarna är för genomförandet av miljöbalkstillsynen. I diagrammen som följer redovisas för antalet årsarbetskrafter, verksamhetskostnader samt antalet inkomna och upprättade ärenden inom några tillsynsområden.

ANTAL ÅRSARBETSKRAFTER

Antal årsarbetskrafter år 2014 inom området natur, samt miljö- och hälsoskydd.

Uppdelat på följande områden:

- skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden (serie 1, blå stapel)
- prövning och tillsyn för skydd av naturen (serie 2, röd stapel)
- vattenverksamhet (serie 3, grön stapel)
- miljöfarlig verksamhet (serie 4, lila stapel)
- förorenade områden (serie 5, turkos stapel)
- övrigt, dvs. övergripande och gemensamt för naturvård och miljöskydd, mineral- och torvfyndigheter samt övrigt miljö- och hälsoskydd (serie 6, brunorange stapel)

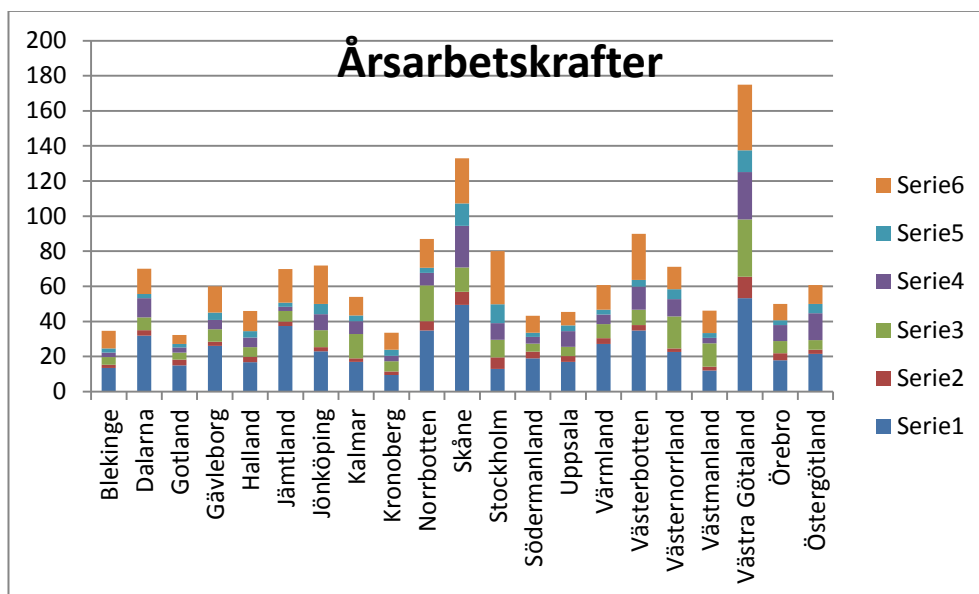


Diagram 1 Tabell C i årsredovisningarna, 1 årsarbetskraft = 1 760 timmar, källa länsstyrelsernas ekonomisystem Agresso.

VERKSAMHETSKOSTNADER

Verksamhetskostnader år 2014 inom området natur, samt miljö- och hälsoskydd.

Uppdelat på följande områden:

- skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden (serie 1, blå)
- prövning och tillsyn för skydd av naturen (serie 2, röd stapel)
- vattenverksamhet (serie 3, grön stapel)
- miljöfarlig verksamhet (serie 4, lila stapel)
- förorenade områden (serie 5, turkos stapel)
- övrigt, dvs. övergripande och gemensamt för naturvård och miljöskydd, mineral- och torvfyndigheter samt övrigt miljö- och hälsoskydd (serie 6, brunorange stapel)

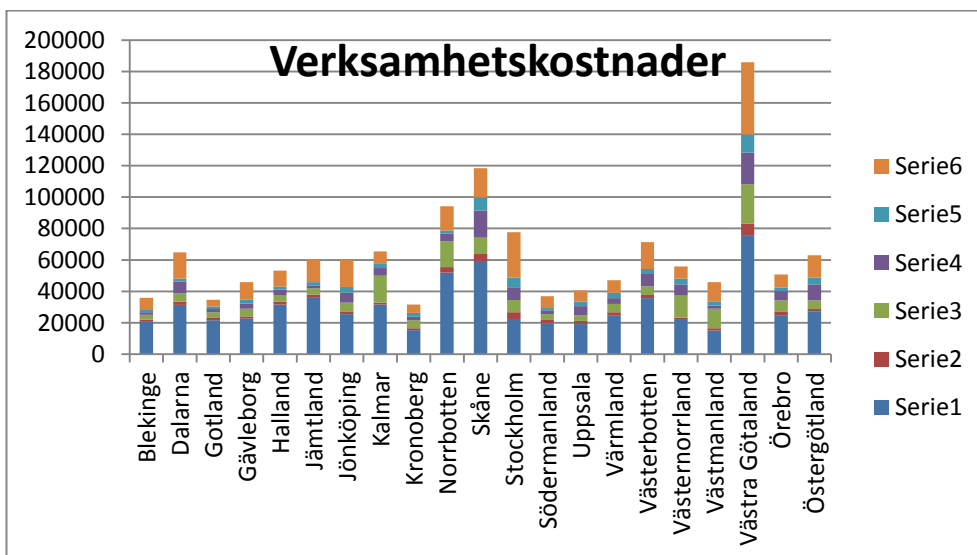


Diagram 2 Tabell B i årsredovisningarna, kostnader exklusive OH (Tkr), källa länsstyrelsernas ekonomisystem Agresso.

ANTAL ÄRENDEN

Antal inkomna och upprättade ärenden år 2014 för naturvård och miljöskydd.

- totalt antal ärenden gällande övergripande och gemensamt för naturvård och miljöskydd, skydd av områden och arter samt förvaltning och skötsel av skyddade områden, prövning och tillsyn för skydd av naturen, vattenverksamhet, mineral- och torvfyndigheter, miljöfarlig verksamhet, övrigt miljö- och hälsoskydd, förorenade områden och restaurering (serie 1, blå stapel)
- varav tillsynsärenden när det gäller vattenskyddsområden, vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet och förorenade områden (serie 2, röd stapel)

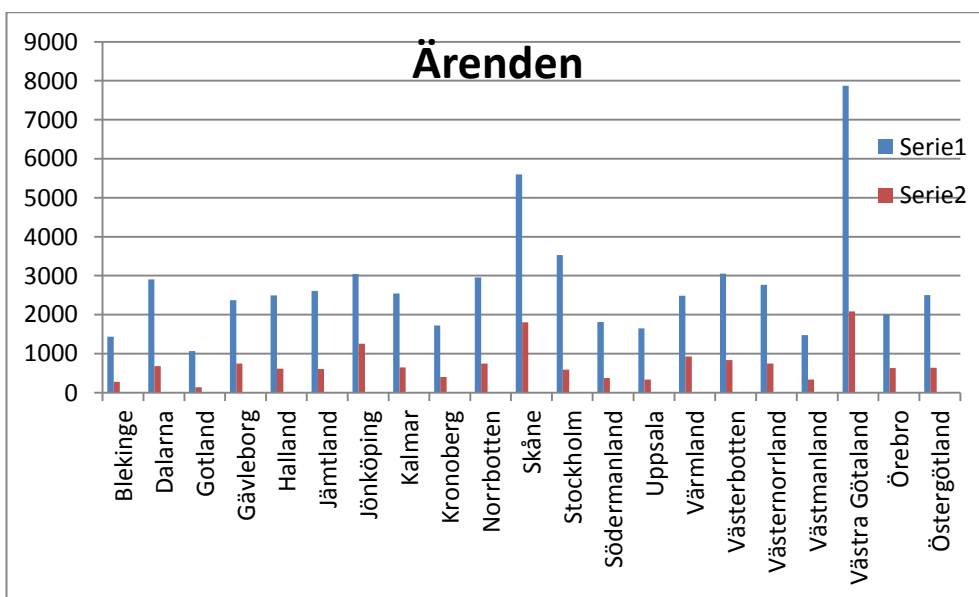


Diagram 3 Tabell F i årsredovisningarna, redovisning av ärenden 2014, källa ärendehandläggningssystemet Platina, Jordbruksverket och Boverket.

3.5.1 Naturvårdsverkets bedömning

Årsredovisningarna ger en överblick när det gäller de grundläggande förutsättningarna för länsstyrelsernas arbete enligt miljöbalken. De flesta uppgifterna omfattar dock även annat än tillsyn. Uppgifterna i tabell A-I är användbara och enkla att sammanställa då alla länsstyrelser redovisar på samma sätt. Med några kompletterande uppgifter och justeringar så skulle det vara möjligt att göra en bättre bedömning av förutsättningar och regionala skillnader beträffande miljöbalkstillsynen. Ett exempel är antal inkomna och upprättade ärenden för de områden där antal tillsynsärenden inte specificerats. Dessutom behövs ett fortsatt utvecklingsarbete, och utrymme för dialog om resultaten samt för att säkerställa att länsstyrelserna redovisar övriga uppgifter som behövs i uppföljningsarbetet på ett likartat sätt.

3.6 Aktuell forskning som rör tillsynen

MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDDSINSPEKTÖRERS ARBETE

Under år 2014 genomfördes en efterföljande studie² till det tvärvetenskapliga forskningsprogrammet Effektiv miljötillsyn³. Målsättningen med studien var att fokusera på miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete och fördjupa förståelsen av hur professionella bedömningar görs, och de åtta bedömningsdimensionerna som beskrevs i forskningsprogrammet. Metoden som användes var djupintervjuer med 16 miljö- och hälsoskyddsinspektörer, i sju kommuner av varierande storlek. Studien ger flera slutsatser, bl. a att:

- Det tar flera år att lära sig yrket, och att denna process fungerar bäst när den nya inspektören har kunniga och stöttande kollegor omkring sig.
- Klagomålsärenden är särskilt krävande. En slutsats är således att det kan behövas en särskild utbildning och särskilt stöd för att hantera dessa ärenden.
- Målet för inspektörerna är att kunna påverka verksamhetsutövarna till att arbeta för en minskad miljöpåverkan och en god miljö för människor att vistas i. Detta medför att arbetet fokuseras på följande tre områden: kommunikation, inläsning och juridik (lagstiftning och domar).
- Inspektörerna tar sig an sitt arbete utifrån två olika perspektiv. Den ena gruppen gör sina bedömningar utifrån vilka principer och värderingar som är viktiga i arbetet, och den andra utifrån vad som är nödvändigt för att nå målet. Bedömningen är att principerna ska ses som två ingångar i arbetet, inte varandras motsatser.
- Två av de åtta bedömningsdimensionerna upplever inspektörerna som särskilt krävande. Det gäller dimensionerna rättsäkerhet i betydelsen lika för alla respektive rimlighetsbedömning.
- Bedömningsdimensionen objektivitet är ett begrepp som inspektörerna har väldigt olika beskrivningar av, vilket visar på en osäkerhet om vad det står för och hur det ska utövas.

Med resultaten som utgångspunkt ges ett antal iakttagelser för vad som behöver göras för att stärka inspektörernas kompetens och roll. Bedömningen är att det inte är en enskild åtgärd som är lösningen. Åtgärdsförslagen har därför delats in i tre områden: utbildning och träning, stöd och vägledning samt utredningar och klargöranden.

Av åtgärdsförslagen så framgår exempelvis att utbildningen till inspektör behöver ses över för att kunna utgöra en stabil grund för blivande inspektörer, och att det är viktigt att stärka dem om vilka värderingar som ligger till grund för deras arbete för miljö och hälsa i ett demokratiskt samhälle, och om vilka principer som styr myndighetsutövning. Det föreslås vidare att det bör utarbetas ett särskilt stöd och kom-

² Hur tänker en inspektör? Naturvårdsverkets rapport 6657.

³ Effektiv miljötillsyn. Naturvårdsverkets rapport 6558.

petensutveckling för nyutexaminerade, särskild vägledning vid klagomålsärenden, tillgång till expertstöd i arbetet samt ett särskilt stöd för de små kommunerna.

Studien kommer också fram till att yrkesrollen behöver tydliggöras, och att för inspektörerna som har språket som det viktigaste verktyget, behöver både språkanvändning och språkförståelse lyftas fram som två viktiga utvecklingsområden. Slutligen så rekommenderas att man undersöker vad objektivitet bör vara i svensk myndighetsutövning.

TILLSYNNEN SOM STYRMEDEL FÖR FÖRBÄTTRAT MILJÖBETEENDE

Ett pågående forskningsarbete är att undersöka hur miljötillsynen fungerar som ett styrmedel för arbete mot miljömålen. Forskningen omfattar följande sju områden:

- Kartläggning av verksamhetsutövarnas (miljö-) drivkrafter: vilka drivkrafter uttrycker verksamhetsutövare?
- Långtidseffekter av Motiverande Samtal (MI): uppföljning av Effektiv miljötillsyns (EMT) MI-studie för att undersöka förändringar hos verksamhetsutövare
- Utveckling av MI: vilken effekt har MI på olika typer av verksamhetsutövare?
- Analys av verksamhetsutövarnas drivkrafter och beteende: implikationer för tillsynen?
- Tillsynsmyndigheters förutsättningar och drivkrafter: institutionella faktorer, strategier etc.
- Insamling och analys av tillsynsdata: uppföljning av EMT
- Att mäta tillsynens utfall: vilka mått och indikatorer är adekvata och användbara?

Arbetet ska vara slutfört år 2016.