



Länsstyrelsen
Västmanlands län

Behovsutredning av tillsyn enligt miljöbalken (1998:808)

2016-2018

LÄNSSTYRELSENS RAPPORTSERIE

Rapport 2015:16

Titel: Behovsutredning av tillsyn enligt miljöbalken (1998:808) - 2016-2018

Författare: Lena Strömvall

Medförfattare: Charlotte Arketeg, Carina Rosendal, Ina Barkskog, Hanna Wikström,
Magdalena Bostedt och Anna Onsten-Molander.

Länsstyrelsen i Västmanlands Län

500-5756-15

Förord

Denna behovsutredning beskriver Länsstyrelsens hela tillsynsbehov enligt miljöbalken. Utredningen omfattar även tillsynsbehovet enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter (torvlagen), lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV), lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen) samt terrängkörningslagen (1975:1313).

I miljötillsynsförordningen (2011:13) anges att en operativ tillsynsmyndighet ska ha en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Länsstyrelsen i Västmanlands län har valt att låta behovsutredningen omfatta även de lagstiftningar som har nära koppling till miljöbalken.

Tillsynen enligt miljöbalken m.m. bedrivs i huvudsak inom Länsstyrelsens miljöenhet och naturvårdsenhet. Viss tillsyn utförs även av samhällsbyggnadsenheten, landsbygdsenheten samt enheten för regional utveckling. Behovsutredningen har arbetats fram av dessa enheter gemensamt.

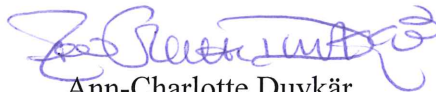
Västerås den 23 november 2015



Åsa Halldorf
Länsråd



Anna Fridén
Chef för naturvårdsenheten



Ann-Charlotte Duvkär
Chef för miljöenheten

Innehåll

Sammanfattning	5
Grundläggande förutsättningar.....	7
1.1 Tillsynsuppdraget och behovsutredning	7
1.2 Verksamhetsmål enligt regleringsbrev och andra uppdrag	7
1.2.1 Miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten	8
1.3 Tillsyn – begreppsförklaring	9
1.4 Vad är inte tillsynsverksamhet?.....	10
1.5 Vilka resurser kräver tillsynen?	11
1.6 Definition av tillsynsbegreppet.....	11
2 Bilagor	13
2.1 Kulturresevat (VÄS 435)	13
2.2 Seveso (VÄS 456)	13
2.3 Naturvård (VÄS 515, 525, 526, 527 och 528).....	13
2.4 Vattenskyddsområden (VÄS 516)	13
2.5 Vilthägn (VÄS 528)	13
2.6 Vattenverksamhet (VÄS 535).....	13
2.7 Miljöfarlig verksamhet och förorenings-skadade områden m.fl. (VÄS 546, 555, 559, 565, 566 och 575)	13
2.8 Lagen om allmänna vattentjänster (VÄS 567)	13

Sammanfattning

Behovsutredningar har tagits fram inom respektive verksamhet på Länsstyrelsen. Dessa infogas i behovsutredningen i bilagor.

Länsstyrelsens totala resursbehov för tillsyn enligt miljöbalken och angränsande områden sammanfattas i tabellen nedan uppdelat i VÄS-koder.

VÄS-kod	Resursbehov (pd)					
	2016		2017		2018	
	Planerad tillsyn	Händelsestyrd tillsyn	Planerad tillsyn	Händelsestyrd tillsyn	Planerad tillsyn	Händelsestyrd tillsyn
435	9	2	8	2	8	2
456	98	-	98	-	98	-
515	157	45	97	42	97	42
516	-	35	-	50		50
525	24	143	10	143	12	143
526	18	33	19	33	19	33
527	35	19	36	19	34	19
528	7	11	10	7	10	7
535	770	108	770	108	770	108
546	-	4	11	4	-	4
550	82	-	67	-	67	-
555, 565	60	357	60	357	60	357
559	-	7	-	7	-	7
566	3	27	3	27	3	27
5673	150	26	120	26	120	26
570	261	-	186	-	186	-
575	192	50	212	50	212	50
Summa:	1758	865	1600	873	1589	873
Total summa:	2623		2473		2462	

Grundläggande förutsättningar

1.1 Tillsynsuppdraget och behovsutredning

Den statliga tillsynen är ett av flera redskap för att följa upp om politiska mål nås. Enligt tillsynsutredningen (direktiv 2000:62, delredovisad i SOU 2002:14) tillämpas statlig tillsyn företrädesvis i sammanhang där statsmakterna genom lagstiftning och följande förordningar, föreskrifter m.m., gett uttryck för en utfästelse om att vissa särskilda villkor eller förhållanden ska råda.

Statlig tillsyn är ett förvaltningspolitiskt instrument, och ska alltid vila på en legal grund, d.v.s. utgå från lag, förordning, föreskrifter eller beslut fattade med stöd av dessa regelverk.

Tillsyn av miljöbalkens regleras i 26 kap miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13).

Enligt miljötillsynsförordningen ska en operativ tillsynsmyndighet ha en utredning av tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång per år.

1.2 Verksamhetsmål enligt regleringsbrev och andra uppdrag

Länsstyrelsens tillsynsuppdrag har lyfts fram av regeringen genom skrivningar i regleringsbreven:

2015 års regleringsbrev, uppdrag 16 Fiske:

Länsstyrelserna ska redovisa hur de bidragit till arbetet med omprövning av vattendomar.

2015 års regleringsbrev, uppdrag 52 Efterbehandling av förorenade områden:

Länsstyrelserna ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att öka antalet privatfinansierade efterbehandlingar av förorenade områden samt redovisa arbetet med att åtgärda förorenade områden med statliga bidrag. Länsstyrelserna ska även samordnat och i samverkan med Naturvårdsverket ta fram och redovisa åtgärder för att minimera omfattningen av oförbrukade bidrag för efterbehandling av förorenade områden.

2015 års regleringsbrev, uppdrag 53 Miljötillsyn:

Länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken ska bidra till att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och att uppkomst av olägenheter för människors hälsa och miljön motverkas. Länsstyrelserna ska särskilt redovisa:

– vilka insatser som har vidtagits för att öka tillsynen och

– hur den operativa tillsynen och andelen egeninitierad tillsyn har utvecklats sedan föregående år, samt

– hur tillsynen har prioriterats mellan olika områden som t.ex. miljöfarlig verksamhet, strandskydd, biotopskydd, naturreservat, vattenverksamheter, vattenskydd, artskydd och Natura 2000.

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

2015 års regleringsbrev, uppdrag 58 Utsläpp från enskilda avlopp:

Länsstyrelserna ska, i syfte att öka åtgärdstakten, aktivt vidareutveckla sitt arbete med tillsynsvägledning enligt miljötillsynsförordningen (2011:13), och därigenom förbättra förutsättningarna för operativa tillsynsmyndigheter att minska utsläppen från enskilda avlopp.

Länsstyrelserna ska förstärka sitt arbete med tillsyn enligt 51 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och därigenom förbättra förutsättningarna för operativa tillsynsmyndigheter att minska utsläppen från enskilda avlopp.

Länsstyrelserna ska, i enlighet med Havs- och vattenmyndighetens anvisningar, redovisa genomförda insatser, samt ev. behov av ytterligare insatser beträffande tillsyn avseende enskilda avlopp enligt miljötillsynsförordningen samt tillsyn enligt 51 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Uppdraget ska redovisas till Havs- och vattenmyndigheten med kopia till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet). Redovisningen avseende 2015 ska ske senast den 15 februari 2016.

2015 års regleringsbrev, uppdrag 62 Artskydd:

Länsstyrelsernas arbete med artskydd ska bidra till att motverka utarmning av den biologiska mångfalden och att nå miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv. Länsstyrelserna ska därför särskilt redovisa hur de arbetar för att informera om och involvera allmänheten i arbetet med bestämmelserna i artskyddsförordningen respektive i rådets förordning 338/97. Redovisningen ska lämnas till Naturvårdsverket senast den 18 mars 2016.

Sedan 2003 gäller att länsstyrelsen ska upprätta tillsynsplaner för samtliga tillsynsområden och att antalet tillsynsobjekt ska anges i denna tillsynsplan.

1.2.1 Miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten

I december 2009 beslutade vattenmyndigheternas vattendelegationer om miljö kvalitetsnormer för vatten och åtgärdsprogram för att normerna ska uppnås. Länsstyrelsens tillsynsarbete kommer att påverkas av de nya normerna och åtgärdsprogrammen. Det är t.ex. utpekade i åtgärdsprogrammet att länsstyrelserna behöver:

- göra en översyn och vid behov verka för omprövning av befintliga tillståndspliktiga verksamheter, enligt 9 och 11 kap. miljöbalken, vilka kan ha en inverkan på vattenmiljön, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status (åtgärd 28).
- säkerställa att verksamhetsutövare genomför nödvändig egenkontroll och har de kontrollprogram som behövs för att möjliggöra en bedömning av verksamheternas inverkan på ekologisk, kemisk och kvantitativ status i vattenförekomster (åtgärd 29).
- i sitt arbete med att åtgärda föroreningskadade mark- och vattenområden, särskilt prioritera de områden som läcker prioriterade ämnen eller särskilda förorenande ämnen, till vattenförekomster som därför inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå god kemisk status eller god ekologisk status (åtgärd 31).

I december 2015 ska vattendelationerna fatta beslut om nytt åtgärdsprogram och nya miljö kvalitetsnormer. De nya åtgärderna kan komma att påverka arbetet från och med 2016.

1.3 Tillsyn – begreppsförklaring

Enligt miljöbalken omfattar begreppet tillsyn inte bara inspektioner utan också informations- och rådgivningsinsatser vilket kan utläsas av 26 kap 1 § miljöbalken. Där stadgas att tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynen ska alltså säkerställa miljöbalkens mål ”en hållbar utveckling”. De 16 nationella miljö kvalitetsmålen, dess delmål och de regionala miljö kvalitetsmålen är en konkretisering av miljöbalkens mål och tillsynen ska därför vara styrd av dessa.

Tillsynsverksamheten enligt miljöbalken är komplicerad på många olika plan. Därför är det viktigt att de begrepp som används är klara och konsekvent används på ett enhetligt sätt inom arbetsområdet. Här används den terminologi som Miljövardsdirektörernas tillsynsgrupp för naturvård och vattenverksamhet har förespråkade i sin utredning ”Tillsynens omfattning – en läsanvisning och rekommendationer inför behovsutredning och tillsynsplanering enligt Tillsynsförordningen till Miljöbalken”. *Denna terminologi kommer i detta dokument att användas även inom de övriga tillsynsområden som tas upp i tillsynsplanen.*

Tillsynsverksamheten indelas i två olika kategorier, nämligen:

- 1 Förebyggande och främjande tillsyn
- 2 Granskande och kontrollerande tillsyn

1. Förebyggande och främjande tillsyn

Denna verksamhet bedrivs, som namnet antyder, i förebyggande eller främjande syfte. Till denna kategori förs följande arbetsuppgifter:

- telefonledes information och förfrågningar från allmänhet och verksamhetsutövare
- särskilda informationsinsatser genom utskick, framtagande av blanketter, information på hemsidor
- branschträffar, kurser
- handläggning av samrådsärenden, anmälningsärenden
- meddelande om tillståndsplikt, (dvs. att ärendet ska prövas enligt miljöbalken eller terrängkörningslagen)

Både händelsestyrda och planerade aktiviteter förekommer inom den förebyggande och främjande tillsynen. Händelsestyrda tillsynsaktiviteter är de som initieras av utifrån kommande händelser. Det kan vara telefonsamtal eller skrivelser från allmänhet eller kommuner som iakttagit en eventuell överträdelse eller något man upptäcker när man är ute i ett annat ärende. Detta är den tillsynen som inte kan planeras, men måste reageras på.

De olika arbetsuppgifterna behöver kunna kvantifieras i både planering och uppföljning.

2. Granskande och kontrollerande tillsyn

Till denna kategori förs de traditionella tillsynsuppgifterna med kontrollen av regelefterlevnad i centrum:

- hantering av inkommande klagomålsärenden, så som förelägganden
- oanmälda inspektioner
- periodiska besiktningar/inspektioner
- kontroller av villkors-/beslutsefterlevnad
- hantering av åtalsanmälningar och miljöstraffavgifter
- arbete med särskilda tillsynskampanjer

Både händelsestyrda och planerade aktiviteter förekommer inom den granskande och kontrollerande tillsynen.

Arbetsuppgifterna behöver kunna kvantifieras för såväl planering som uppföljning.

1.4 Vad är inte tillsynsverksamhet?

Vård- och skötseluppgifter inom skyddade områden utgör inte operativ tillsyn och per definition inte heller tillsynsverksamhet överhuvudtaget. Uppgiften hör till förvaltning av området.

Vattenförvaltning med planering och genomförande av åtgärder för att vattenförekomster ska uppnå en god status utgör inte tillsyn.

Uppgifter inom miljöövervakningen utgör inte operativ tillsyn och per definition inte heller tillsynsverksamhet överhuvudtaget.

Arbete med prövning och dispensgivning utgör inte operativ tillsyn eftersom dessa arbetsuppgifter ligger på länsstyrelsen som sådan eller som varande tillståndsmyndighet och inte i egenskap av tillsynsmyndighet.

1.5 Vilka resurser kräver tillsynen?

"Slutar den stora majoriteten som följer reglerna att göra det när en minoritet, som tjänar pengar på att inte följa reglerna, får verka i fred?" Henrik Forssblad, t.f. chef för polisens utredningsgrupp Mitt.

Uppdraget att jobba med tillsyn kräver personal som känner sig säkra och trygga i sin roll som "tillsynare". Goda möjligheter till kompetensutveckling och samarbete med andra myndigheter och länsstyrelser är helt nödvändigt för att vilja och våga arbeta med dessa frågor.

För att skaffa utrymme åt den egeninitierade, målstyrda tillsynen är det viktigt att tillsynsmyndigheten prioriterar att ta fram strategier och arbetsformer som leder från en händelse- och utifrånstyrd tillsyn mot en målinriktad, egeninitierad tillsyn.

Vid beräkning av resursbehovet är det av vikt att tillsynens olika delar analyseras så den händelsestyrda delen av tillsynsverksamheten kan skiljas från de planerade insatserna som avses att utföras. De händelsestyrda tillsynsuppgifterna är ofta av ungefär lika stor omfattning från år till år medan omfattningen av den egeninitierade tillsynen helt kan avgöras genom planeringen för det aktuella året.

Resurseffektivt

Tillsyn ska ske där den gör mest nytta, där den skapar den största kvalitén i relation till de resurser som tagits i anspråk. Tillsynen ska genomföras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och om möjligt koncentreras i tiden. Tillsynen ska dokumenteras.

1.6 Definition av tillsynsbegreppet

Operativ tillsyn är ett samlingsbegrepp för all den tillsyn vilken utövas direkt gentemot tillsynsobjektet (SOU 2002:14 s. 93-94).

Tillsyn	<i>Tillsyn</i> är en myndighetsuppgift som syftar till att säkerställa att ett visst lagsystem, dess förordningar, föreskrifter, beslut fattade med stöd av regelverken m.m., efterlevs. Tillsyn sker på en rad olika sätt (se nedan).
Operativ tillsyn	Med <i>operativ tillsyn</i> avses all den tillsyn som riktas direkt mot en verksamhetsutövare. Exempel på operativ tillsyn är tillsyn av villkor i ett tillståndsbeslut

	(d v s ett beslut där någon ansökt om att få göra någonting någonstans) eller ett dispensbeslut.
Verksamhetsutövare	En <i>verksamhetsutövare</i> är den som bedriver en verksamhet för vilken tillstånd eller dispens begärts.
Uppsikt funktion.	Med <i>uppsikt</i> avses tillsyn över ett visst lagsystems
Övervakning	Med <i>övervakning</i> avses den del av tillsynen som syftar till att följa verksamheters lagenlighet inom ett visst givet geografiskt område. Övervakning kan övergå till operativ tillsyn om en verksamhetsutövare identifieras.
Tillsynsobjekt	Ett <i>tillsynsobjekt</i> är den anläggning, den verksamhet eller det område som utgående från bestämmelserna i en viss lag är föremål för operativ tillsyn eller övervakning.
Tillsynsplan	En <i>tillsynsplan</i> är en årlig plan för hur tillsynen ska bedrivas, avrapporteras och följas upp.

- 2 Bilagor**
- 2.1 Behovsutredning kulturresevat (VÄS 435)**
- 2.2 Behovsutredning Seveso (VÄS 456)**
- 2.3 Behovsutredning naturvård (VÄS 515, 525, 526, 527 och 528)**
- 2.4 Behovsutredning vattenskyddsområden (VÄS 516)**
- 2.5 Behovsutredning vilthägn (VÄS 528)**
- 2.6 Behovsutredning vattenverksamhet (VÄS 535)**
- 2.7 Behovsutredning miljöfarlig verksamhet och föroreningskadade områden m.fl. (VÄS 546, 555, 559, 565, 566 och 575)**
- 2.8 Behovsutredning lagen om allmänna vattentjänster (VÄS 567)**

Ingår i Länsstyrelsens rapportserie
ISSN 0284 - 8813

Har du frågor eller önskar fler exemplar, kontakta
Länsstyrelsen i Västmanlands län, 721 86 Västerås

Tfn 010-224 90 00 | Fax 010-224 91 10 | E-post: vastmanland@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/vastmanland