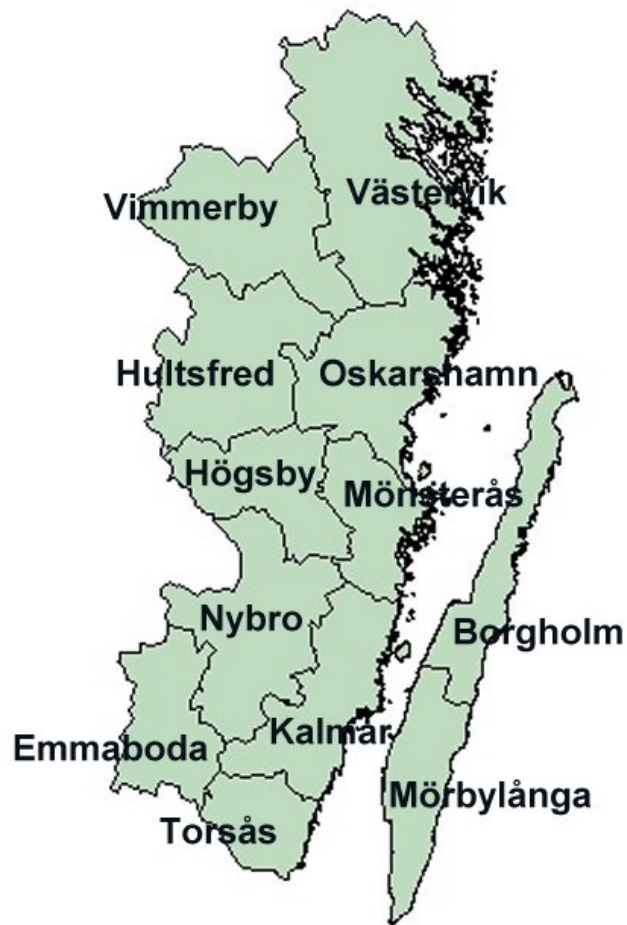


# LÄNSSTYRELSEN KALMAR LÄN INFORMERAR



## Uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn enligt miljöbalken

**Uppföljning och utvärdering av kommunernas  
tillsyn enligt miljöbalken**

Meddelande 2007:19

ISSN 0348-8748

ISRN LSTY-H-M—2007/19 --SE

**Utgiven av:** Länsstyrelsen Kalmar län,

**Ansvarig enhet:** Miljöenheten

**Författare:** Staffan Johnson

**Tryckt hos:** Högskolan i Kalmar

**Upplaga:** 50 ex

## Förord

Länsstyrelsen har som tillsynsvägledande myndighet enligt miljöbalken ett ansvar att *”ge tillsynsvägledning till kommunerna, samordna tillsynen i länet, följa upp och utvärdera tillsynen inom länet, initiera och samordna större tillsynskampanjer, samt ingripa om den operativa tillsynen inte sköts”*, enligt Ds (departementsskrivelse) 1998:22 sid 59-60.

I Kalmar län utförs uppgiften att samordna tillsynen till största delen direkt eller indirekt genom Miljösamverkan Sydost som delvis finansieras av Länsstyrelsen.

Det är dock Länsstyrelsens ansvar att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen i länet. Sedan miljöbalken trädde ikraft 1999 har Länsstyrelsen inte genomfört någon utvärdering av kommunernas tillsyn. Länsstyrelsen har därför genomfört kommunbesök på samtliga länets kommuner under 2006 och 2007.

Vid kommunbesöken utvärderades tillsynen enligt miljöbalken utifrån följande frågeställningar:

- Jäv och beroende
- Tillsynsplanering
- Resurser och kompetens
- Rättstillämpning

Efter varje kommunbesök skickades ett inspektionsmeddelande med synpunkter på vad som bör förbättras ut till kommunerna. Från Länsstyrelsen deltog Lena Nilsson, funktionschef på miljöskyddsfunktionen och Staffan Johnson, handläggare på miljöskyddsfunktionen vid samtliga kommunbesök.

De resultat som presenteras i rapporten kommer att ligga till grund för Länsstyrelsens fortsatta tillsynsvägledning. Länsstyrelsen avser också att återkomma med uppföljande besök och med en fördjupad utvärdering inom vissa områden. Målet är att besöka samtliga kommuner med ett intervall om högst fyra år. Det kan också bli aktuellt att Länsstyrelsen kommer att begära in kommunernas tillsynsplaner och behovsutredningar.

Kalmar i november 2007

Lena Nilsson

Staffan Johnson

# Innehållsförteckning

<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>1</b>
<b>INLEDNING.....</b>	<b>2</b>
<b>METODIK .....</b>	<b>2</b>
<b>RESULTAT .....</b>	<b>2</b>
JÄV OCH BEROENDE.....	2
<i>Vad säger lagen?</i> _____	2
<i>Organisation</i> _____	3
<i>Kommun</i> _____	3
TILLSYNSPLANERING .....	4
<i>Vad säger lagen?</i> _____	4
<i>Behovsutredning</i> _____	4
<i>Tillsynsregister</i> _____	4
<i>Tillsynsplan</i> _____	5
<i>Uppföljning och utvärdering</i> _____	5
RÄTTSTILLÄMPNING.....	5
<i>Vad säger lagen?</i> _____	5
<i>Förvaltningslagen</i> _____	6
<i>Åtalsanmälningar och miljöstraffavgifter</i> _____	6
<i>Åtalsanmälningar</i> _____	6
<i>Miljöstraffavgifter</i> _____	7
<i>Omprövning av villkor</i> _____	7
RESURSER OCH KOMPETENS .....	7
<i>Vad säger lagen?</i> _____	7
<i>Kompetens</i> _____	7
<i>Resurser</i> _____	8
<i>Kommunernas resurser</i> _____	8
<i>Samverkan</i> _____	8
<i>Avgifter</i> _____	9
<i>Länsstyrelsens tillsynsvägledning</i> _____	9
<b>DISKUSSION .....</b>	<b>9</b>
<i>Bilaga 1</i> _____	11
<i>Bilaga 2</i> _____	12
<i>Bilaga 2</i> _____	15

## Sammanfattning

Länsstyrelsen har under 2006 och 2007 besökt länets samtliga kommuner. Syftet med besöken var att undersöka hur den operativa tillsynen enligt miljöbalken fungerar. Vid besöken har en genomgång av kommunernas jäv och beroende, tillsynsplanering, resurser och kompetens samt rättstillämpning skett.

De viktigaste resultaten som framkom vid besöken var följande:

- I stort fungerar miljötillsynen i länet bra. Samtliga av länets kommuner har välutbildad personal med en tillräcklig kompetens att bedriva tillsyn enligt miljöbalken.
- Förvaltningsorganisationen i Högsby innebär jäv enligt kommunallagen. Förvaltningsorganisationen i Emmaboda är olämplig och strider mot miljöbalkens och kommunallagens grundprinciper. Organisationens i Emmaboda innebär dock inget jäv, enligt kommunallagen.
- I Emmaboda, Torsås, Vimmerby och Västervik är resurserna för tillsyn mindre än det av Länsstyrelsen beräknade behovet.
- I Kalmar, Emmaboda, Torsås och Vimmerby fattas beslut om åtalsanmälningarna på politisk nivå. Nämndens eller nämndens ordförande kan inte genom ett politiskt beslut bestämma om att misstanke om brott finns. Det finns därför inget skäl att dessa ärenden avgörs genom ett beslut av nämnden eller nämndens ordförande.

I övrigt kunde följande konstateras:

- Samtliga kommuner har god kännedom om vilka verksamheter i kommunen som fodrar återkommande tillsyn.
- Samtliga kommuner har under det senaste året lämnat ärenden för åtal och/eller beslutat om miljöstraffavgift.
- Kommunerna uppfyller kraven i förvaltningslagen att kommunicera med sökanden innan beslut fattas samt att motivera sina beslut.
- Behovsutredningarna i Mörbylånga, Emmaboda och Vimmerby var inte uppdaterade under det senaste året, vilket krävs enligt lagstiftningen.
- Tillsynsplan, vilket krävs enligt lagstiftningen, saknades i Emmaboda och Mörbylånga.
- Tillsynsplanernas koppling till behovsutredningarna var överlag svaga. Vad som bortprioriterats var inte tydligt och konsekvenserna av bortprioriteringarna har i regel inte beskrivits.
- Behovsutredningarna och tillsynsplanernas kopplingar till miljömålen var i de flesta fall svaga.
- Kommunernas uppföljning av tillsynen är ofta bristfällig, dock med undantag för Nybro, Västervik, Mönsterås, Borgholm och Kalmar vilka kontinuerligt följer upp sina tillsynsplaner i nämnden.
- Ingen kommun hade några rutiner för att fortlöpande bedöma villkoren i tillstånd för miljöfarliga verksamheter. Sedan kommunbesöken genomfördes har dock flera kommuner infört sådana rutiner.

## Inledning

Enligt 14 § i förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken svarar Länsstyrelsen för tillsynsvägledningen i länet. Uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa tillsyn utgör en del av Länsstyrelsens tillsynsvägledning och syftar till att skapa förutsättningar för en effektiv, likvärdig, rättssäker och oberoende tillsyn i hela länet. Målet för Länsstyrelsen i Kalmar är att besöka kommunerna med ett intervall om fyra år.

## Metodik

Länsstyrelsen har under 2006 och 2007 besökt länets samtliga kommuner. Inför varje kommunbesök har Länsstyrelsen kontaktat förvaltningschefen eller miljösamordnaren för att boka tid för besöket. Efter detta har Länsstyrelsen skickat ett informationsbrev, se bilaga 1, i vilket kommunerna uppmanades att skicka in behovsutredningen, tillsynsplanen, verksamhetsplanen och delegationsordningen. Detta material granskades sedan av Länsstyrelsen före besöken. Varje besök varade cirka 3 – 4 timmar. Under besöket ställdes frågor vilka skickats ut till kommunerna före besöket, se bilaga 2.

Vid samtliga besök har nämndens ordförande, förvaltningschefen samt en eller flera tjänstemän deltagit. Vid ungefär hälften av besöken har också representanter från kommunledningen deltagit. Från Länsstyrelsen har chefen för miljöskyddsfunktionen Lena Nilsson samt miljöskyddshandläggaren Staffan Johnson deltagit.

Vid besöken har frågorna angående jäv och beroende, tillsynsplanering, resurser och kompetens samt rättstillämpning diskuterats. Efter varje kommunbesök har Länsstyrelsen skickat ut ett inspektionsmeddelande vilka bl.a. innehållit förbättringsförslag inom de områden brister konstaterats.

Valet av ämnesområde grundar sig till stor del på de krav som anges i 7 § förordningen om tillsyn enligt miljöbalken. Länsstyrelsen har också valt att granska hur kommunen uppfyller kraven enligt 26 kap 1, 2, 4 och 7 §§ samt 30 kap 2 § i miljöbalken, 25 § i föreningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd, 17 och 20 §§ i förvaltningslagen samt 3 kap 5 § och 6 kap 25 § 3 p. i kommunallagen.

## Resultat

### *Jäv och beroende*

#### **Vad säger lagen?**

Enligt 3 kapitlet 5 § punkt 2 kommunallagen (1991:900) får ingen nämnd utöva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

Jäv regleras också i 6 kapitlet 24 och 25 §§ kommunallagen. I 24 § föreskrivs att en förtroendevald eller anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte får delta eller närvara vid handläggning av ärendet. I 25 § definieras när förtroendevald eller anställd är jävig.

*”25 § En förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget är jävig, om 1. saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,*

2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till,
4. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträdd någon i saken, eller
5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Lag (2003:519)..”

Enligt förarbetena till miljöbalken och kommunallagen bör en grundläggande princip vara att drift- och tillsynsansvaret skall skiljas både på nämnd- och förvaltningsnivå (prop. 1990/91:117, s 41 och prop. 1997/98:45, del 2 s. 268). Länsrätten har dock i en dom bedömt att en förvaltning med skilda myndighetsnämnder (bygg- och miljö) och verksamhetsnämnd (tekniska), samt med en förvaltningschef utan verksamhetsansvar och en miljöchef som kommunstyrelsen har arbetsgivaransvaret för, uppfyller kraven i kommunallagen.

## Organisation

De flesta av länets miljönämnder har slagits ihop med andra nämnder, vanligtvis byggnadsnämnden. Det återstår bara två renodlade miljönämnder i länet (Mönsterås och Torsås). Nämndssammanslagningarna har oftast åtföljts av tillhörande förvaltningsorganisationer, se tabell nedan.

Kommun	Nämnd	Förvaltning
Borgholm	Miljö- och byggnadsnämnd	Miljö- och byggnadsförvaltning
Emmaboda	Bygg- och miljönämnd	Tekniska förvaltning
Hultsfred	Bygg- och miljönämnd	Miljö- och byggnadsförvaltning
Högsby	Myndighetsnämnd	Tekniska förvaltning
Kalmar	Samhällsbyggandsnämnd	Samhällsbyggnadskontor
Mönsterås	Miljönämnd	Miljökontor
Mörbylånga	Miljö- och byggnadsnämnd	Miljö- och byggnadsförvaltning
Nybro	Samhällsbyggnadsnämnd	Samhällsbyggnadskontor
Oskarshamn	Samhällsbyggnadsnämnd	Samhällsbyggnadskontor
Torsås	Miljönämnd	Miljökontor
Vimmerby	Miljö- och byggnämnd	Miljö- och byggförvaltning
Västervik	Miljö- och byggnadsnämnd	Miljö- och byggnadskontor

Tabell 1. Nämnd- och förvaltningsorganisationer i besökta kommuner

Länsstyrelsen kan konstatera att samtliga nämnder är organiserade så att de inte bedriver tillsyn över någon verksamhet de själva driver.

Emmaboda och Högsby kommun har dock både tillsynen enligt miljöbalken och drift av miljöfarliga verksamheter i samma förvaltning. Emmaboda kommun har genom ett beslut i kommunstyrelsen, den 11 november 2003, fastslagit att förvaltningschefen inte ska ha ledningsansvar för miljö- och byggchefen i hans arbete med tillsyn enligt miljöbalken över kommunala anläggningar. I dessa ärenden lyder miljö- och byggchefen direkt under nämnden.

Något sådant beslut finns inte i Högsby. Detta innebär att jäv, enligt kommunallagens 6 kap 25 § 3 p, föreligger i Högsby kommun medan det inte bedöms föreligga i Emmaboda kommun. Organisationen i Emmaboda kommun är dock olämplig då det enligt förarbetena till miljöbalken och kommunallagen anges att en grundläggande princip är att drift- och tillsynsansvaret skall skiljas både på nämnd- och förvaltningsnivå.

## ***Tillsynsplanering***

### **Vad säger lagen?**

I 7 § förordningen om tillsyn enligt miljöbalken finns krav på att en myndighet som tilldelats operativa tillsynsuppgifter ska:

1. utreda behovet av tillsyn inom sina ansvarsområden och varje år uppdatera utredningen med hänsyn till de förutsättningar som kan ha ändrats,
2. föra ett register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn,
3. för sina ansvarsområden för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan, baserad på behovsutredningen och tillsynsregistret, för hur tillsynsarbetet ska bedrivas samt
4. regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten.

Beslut om behovsutredning och tillsynsplan ska tas av den inom myndigheten som beslutar om användningen av myndighetens resurser. När en kommunal nämnd utövar den operativa tillsynen är det nämnden som ska fatta beslut om utredningen och tillsynsplanen.

### **Behovsutredning**

Alla länets kommuner har tagit fram behovsutredningar. I Emmaboda, Mörbylånga och Vimmerby var dock utredningarna mer än två år gamla vid besöket.

Utredningarna har i de flesta fall fastställts av nämnden i enlighet med kraven i lagstiftningen. Detta hade vid kommunbesöken dock inte gjorts i Mörbylånga, Emmaboda, Torsås eller i Oskarshamn. I Kalmar har inte något enskilt beslut om behovsutredningen tagits, men den har ingått som underlag vid beslut om verksamhetsplan och budgeten. Kommunen anser därmed att man även tagit beslut om behovsutredningen. I Torsås och Oskarshamn var dock avsikten att nämnden inom kort skulle fastställa utredningen (Samhällsbyggnadsnämnden i Oskarshamn har den 18 april 2007 fastställt behovsutredningen).

Vid framtagande av behovsutredningarna har kommunerna vanligtvis använt rekommendationerna från Sveriges Kommuner och Landsting. Ett länsgemensamt projekt om tillsyn på lantbruk för ett antal år sedan har också till viss del använts. Kalmar kommun har även använt sig av tidredovisning som underlag. Dessutom har egna erfarenheter använts vid bedömning av tidsåtgång. Miljömålen användes vanligtvis inte alls eller i begränsad omfattning vid utarbetandet av behovsutredningen.

Behovsutredningarna är ett bra sätt att tydliggöra tillsynsarbetet och utgör ett bra underlag för budgetdiskussionerna. Många kommuner upplever dock att det är svårt att göra en detaljerad behovsutredning eftersom det innebär att omfattande uppgifter måste tas fram och många beräkningar måste göras.

### **Tillsynsregister**

Samtliga kommuner har miljödatasystem i vilka de har register av de miljöfarliga verksamheter som fordrar återkommande tillsyn. Kommunerna angav vid besöken att alla eller de flesta av dessa verksamheter fanns i registerna. Vid besöken gjordes dock ingen kontroll om så var fallet.

Vissa kommuner har även kompletterande register vanligtvis i Excel. Dessa register ger en tydligare överblick över tillsynsobjekten och underlättar vid framtagande av behovsutredning



och tillsynsplan. Det är dock alltid en risk att uppdateringar inte görs i båda registren när man för två register.

### **Tillsynsplan**

Alla kommuner utom Emmaboda och Mörbylånga hade tagit fram någon form av tillsynsplan. De tillsynsplaner som fanns var beslutade i nämnden eller avsågs beslutas i nämnden inom kort. Dessa var antingen separata eller integrerade i behovsutredningen eller verksamhetsplanen.

I de flesta fall var kopplingen mellan behovsutredningen och tillsynsplanen svag. Det är i många tillsynsplaner inte heller tydligt vad man prioriterar bort och vilka miljökonsekvenser som bortprioriteringarna kan medföra beskrivs sällan. Det finns dock undantag, exempelvis Borgholm vilka har integrerat sin tillsynsplan och behovsutredning och beskrivit konsekvenserna av bortprioriteringarna. Det är också vanligt att nämnderna gör för optimistiska tillsynsplaner som de varje år får konstatera att de inte kunde uppfylla.

Det är viktigt att prioriteringen av verksamheten förankras på nämnds nivå eftersom det är nämnden som är ytterst ansvarig för verksamheten. Detta gäller även omprioriteringar som bedöms nödvändiga under verksamhetsåret.

Högsby har, som enda kommun i länet, utrett samtliga sina tillsynsobjekt utifrån påverkan på miljömålen och de har sedan prioriterat utifrån denna genomgång. Övriga tillsynsplaner bör på ett tydligare sätt vara kopplade till miljömålen. Det anges bl.a. i förarbetena till miljöbalken sid. 643 att det *”i av statsmakterna antagna nationella miljömål anges närmare vad miljöarbetet i landet bör inriktas på och vilken målsättning som eftersträvas inom varje sektor och inom varje problemområde.”*

### **Uppföljning och utvärdering**

Kommunerna är överlag dåliga på att följa upp och utvärdera sitt tillsynsarbete. Många kommuner hade enbart följt upp tillsynsbesök som gjorts genom Miljösamverkan sydosts projekt. Vissa kommuner följer årligen upp nyckeltal såsom inkomna ärenden inom olika områden.

Nybro, Västervik, Mönsterås och Borgholm utgör dock undantag. Här följs de i tillsynsplanen fastställda målen upp i nämnden kontinuerligt (Västervik varje kvartal, Nybro varje tertial samt i Borgholm och Mönsterås varje halvår). Vid behov sker också omprioriteringar vid dessa uppföljningar. (Sedan Länsstyrelsens tillsynsbesök har också Oskarshamn börjat följa upp sin tillsynsplan varje kvartal.)

I Västervik och Kalmar har man också utvärderat sin tillsyn genom utskick av enkäter till sina tillsynsobjekt.

### **Rättstillämpning**

#### **Vad säger lagen?**

Enligt 17 § i förvaltningslagen får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet av någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den. Vidare anges i 20 § i samma lag att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången (får dock utelämnas i vissa fall t.ex. om beslutet inte går någon part emot).

Enligt miljöbalkens 26 kap 2 § skall tillsynsmyndigheten anmäla överträdelser till polis- eller åklagarmyndigheten om det finns misstanke om brott. Enligt 30 kap 3 § skall tillsynsmyndigheten besluta om miljöstraffavgift.

Enligt miljöbalkens 26 kap 1 § ska tillsynsmyndigheten fortlöpande bedöma om villkoren i ett tillstånd är tillräckliga. Enligt miljöbalkens 26 kap 2 § ska tillsynsmyndigheten ansöka om ändring av dessa villkor om de inte bedöms vara tillräckliga.

### **Förvaltningslagen**

Samtliga kommuner är väl medvetna att besluten skall motiveras och detta görs i de flesta fall. Kommunerna är också noga med att kommunicera med sökanden innan beslut fattas.

### **Åtalsanmälningar och miljöstraffavgifter**

Vid införande av miljöbalken 1999 var miljöstraffavgifter och åtalsanmälningar en stor fråga. Många nämnder i landet underlät att åtalsanmäla trots att krav på detta förelåg i enligt miljöbalken. Vid Länsstyrelsens kommunbesök har det visat sig att alla kommuner lämnat in åtalsanmälningar det senaste året och de flesta kommunerna har tagit ut miljöstraffavgift, se tabeller nedan. På fyra kommuner fattas beslut om åtalsanmälningarna på politisk nivå. En misstanke om att ett brott inträffat upptäcks normalt av en tjänsteman. Nämnden eller nämndens ordförande kan inte genom ett politiskt beslut bestämma om att misstanke om brott inte finns. Det finns därför inget skäl att dessa ärenden avgörs genom ett beslut av nämnden eller nämndens ordförande. Beslut att lämna till åtal bör därför vara delegerat till tjänstemännen.

### **Åtalsanmälningar**

<b>Kommun</b>	<b>Antal senaste året</b>	<b>Beslutande</b>
Borgholm	7	Inspektörerna
Emmaboda	1	Nämnden
Hultsfred	2	Chefen
Högsby	2	Inspektörerna
Kalmar	9	Nämndens ordförande
Mönsterås	1	Inspektörerna
Mörbylånga	4	Inspektörerna, ibland chefen
Nybro	7	Inspektörerna
Oskarshamn	2	Inspektörerna
Torsås	3	Nämnden
Vimmerby	8	Nämnden (ser det som verkställighet)
Västervik	14	Inspektörerna

Tabell 2: Genomförda åtalsanmälningar det senaste året.

## Miljösanktionsavgifter

Kommun	Antal senaste året	Beslutande
Borgholm	7	Inspektörerna upp till 20 000 kr, annars nämnden
Emmaboda	0	Nämnden
Hultsfred	2	Nämnden
Högsby	0	Nämnden
Kalmar	1	Inspektörerna upp till 25 000 kr, annars nämnden
Mönsterås	2	Nämnden
Mörbylånga	4	Inspektörerna upp till 10 000 kr, annars nämnden
Nybro	0	Inspektörerna upp till 25 000 kr, annars nämnden
Oskarshamn	10	Inspektörerna
Torsås	0	Nämnden
Vimmerby	3	Nämnden
Västervik	13	Inspektörerna upp till 10 000 kr, annars nämnden

Tabell 3: Beslutade miljösanktionsavgifter det senaste året.

## Omprövning av villkor

Vid kommunbesöken hade ingen av kommunerna några rutiner för att kontrollera om villkoren var tillräckliga. På senare år har inte heller någon kommun ansökt om ändringar av villkor enligt miljöbalkens 26 kap 2 §. Det har inte heller Länsstyrelsen gjort. Detta beror till stor del på att tillsynsmyndigheterna avvaktat den nya klassningen av miljöfarliga verksamheter. Företagen har kunnat hamna under tillståndsnivå och det har då inte bedömts motiverat att påbörja en omprövning av villkoren. Beslut om ny klassning har tagits av regeringen under sommaren 2007.

Eftersom tillstånd enligt miljöskyddslagen normalt inte är tidsbegränsade är det viktigt att villkoren i dessa tillstånd uppdateras eller ändras så att de uppfyller miljöbalkens krav. Detta har också påtalats av regeringen i prop. 2004/05:129. Angående arbetet med omprövning av gamla tillstånd skriver man följande: *”Arbetet skall syfta till att de mest betydelsefulla verksamheterna blir föremål för omprövning senast tio år efter miljöbalkens ikraftträdande och att alla tillstånd och villkor skall ha anpassats till miljöbalkens krav senast 2015.”*

## Resurser och kompetens

### Vad säger lagen?

Enligt 7 § förordningen om tillsyn enligt miljöbalken ska en tillsynsmyndighet som tilldelats operativa tillsynsuppgifter för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn. I 7 § anges också att tillsynsmyndigheten skall ha personal med tillräcklig kompetens.

### Kompetens

Ingen av kommunerna har någon förvaltningsövergripande kompetensutvecklingsplan. Frågan om kompetensutveckling tas vanligen upp vid ordinarie utvecklingssamtal. För de flesta kommuner utgör kurser anordnade av Miljösamverkan sydost en stor del av kompetens-

utvecklingen. Dessa kurser upplevs vara väl anpassade till miljöhandläggarnas önskemål samt ha en rimlig kostnad.

Samtliga kommuner hade välutbildad personal vilka kontinuerligt fortbildas. På de mindre kommunerna måste dock handläggarna ha så breda arbetsområden att det är svårt för dessa att upprätthålla spetskompetens.

De flesta kommuner saknar juridisk kompetens. I vissa kommuner finns kommunjurister vilka dock inte är specialiserade på miljö rätt. Vissa kommuner har också utsett någon handläggare som fått fördjupa sig i miljö rätt. För att kompensera denna kompetensbrist nyttjades Naturvårdsverkets juristjour, SKL:s jurister eller Länsstyrelsen. Ett par kommuner har också valt att vid enstaka tillfällen anlita jurister från konsultbolag.

### Resurser

Länsstyrelsen har grovt beräknat vilka resurser som krävs för operativ tillsyn i respektive kommuner, se bilaga 3. Vid beräkningen har Länsstyrelsen använt vissa nyckelparametrar som bedöms påverka tillsynsbehovet i kommunen såsom invånarantal, antalet nya enskilda avlopp och antal tillståndspliktiga verksamheter. Eftersom beräkningen enbart bygger på nyckelparametrar skall den bara ses som en indikation av tillsynens omfattning. Varje kommun har också sina egenskaper som påverkar tillsynsbehovet men som inte har kunnat tas med i Länsstyrelsens beräkningar t.ex. omfattande turism, stora festivaler, undersökning om lagring av kärnavfall.

I Emmaboda, Torsås, Vimmerby och Västervik är resurserna för tillsyn mindre än det av Länsstyrelsen beräknade behovet. Vimmerby kommer att få ytterligare cirka 10 tillsynsobjekt genom de förändringar i förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd som träder i kraft den 1 januari 2008.

### Kommunernas resurser

Kommun	Angiven resurs	Behov
Borgholm	3,50	3,0 - 4,3
Emmaboda	1,50	2,4 - 3,3
Hultsfred	3,25	3,0 - 4,1
Högsby	1,50	1,5 - 2,1
Kalmar	8,00	7,8 - 11,3
Mönsterås	2,50	2,3 - 3,2
Mörbylånga	3,20	2,5 - 3,6
Nybro	4,10	3,5 - 5,0
Oskarshamn	4,70	4,4 - 6,1
Torsås	1,50	1,9 - 2,7
Vimmerby	2,50	2,7 - 3,9
Västervik	5,75	6,7 - 9,6

Tabell 4: Kommunernas resurser (heltidstjänster) och det bedömda behovsintervallet, se även bilaga 3.

### Samverkan

Någon formell samverkan mellan kommunerna finns inte när det gäller tillsyn enligt miljöbalken. Mörbylånga och Borgholm har dock ett samverksavtal när det gäller brådskande djurskyddsärenden. Länsstyrelsen anser att samverksavtal mellan kommunerna kan underlätta möjligheten att upprätthålla kompetensnivån.

Alla kommuner samt Länsstyrelsen deltar i miljösamverkan Sydost. Denna samverkan underlättar framtagande av tillsynsmallar och liknande, vilket sker i arbetsgrupper. Att delta i dessa

arbetsgrupper innebär också en möjlighet för miljöhandläggarna att fördjupa sig inom något område.

### **Avgifter**

Kostnadstäckningen i länets kommuner uppgår till mellan 20 % och drygt 60 % vad avser den operativa tillsynen i miljöbalken. Det råder dock en stor osäkerhet kring beräkningsunderlaget. De av kommunerna redovisade siffrorna tyder på en högre kostnadstäckning vid tillsynen av de större tillsynsobjekten. Enligt miljöbalken gäller principen att förorenaren skall betala, vilket innebär att tillsynen så långt som möjligt bör vara avgiftsfinansierad.

### **Länsstyrelsens tillsynsvägledning**

Kommunerna önskar att Länsstyrelsens tillsynsvägledning stärks inom ett flertal områden. Kommunerna anser att den strukturerade vägledningen fungerar bra inom avfall och täkter samt i den jordbruksgrupp som nyligen bildats. De anser också att de oftast får bra vägledning kring specifika branscher när kontakt tas. I vissa ärenden upplever de att Länsstyrelsen är väldigt försiktiga i sin vägledning med hänvisning till att kommunens beslut kan överklagas till Länsstyrelsen.

De flesta kommunerna anser att tillsynsvägledning behövs inom hälsoskyddsområdet, bl.a. avseende höga ljudnivåer och dricksvatten. Kommunerna anser också att vägledning behövs när det gäller enskilda avlopp. Vidare behövs mer vägledning avseende miljöfarliga verksamheter både generell och med fördjupningar inom olika branscher t.ex. avloppsreningsverk och ytbehandling.

Några kommuner, främst mindre, har också efterlyst gemensamma inspektioner. Detta för att man lär sig av varandra och för att det kan innebära en mer likvärdig tillsyn i hela länet. Vissa kommunerna anser också att det vore bra om Länsstyrelsen kunde ta fram något referenstal så att man kunde jämföra sina resurser med länets övriga kommuner.

Enstaka kommuner efterlyste mer juridiskt stöd, mer vägledning om förorenad mark och en presentation av Länsstyrelsens medarbetare så att de vet vem de kan ta kontakt med i olika frågor.

## **Diskussion**

Länsstyrelsen kan konstatera att samtliga av länets kommuner har tillräcklig kompetens att bedriva tillsyn enligt miljöbalken och att tillsynen i stort fungerade bra. Det finns dock mycket som kan förbättras.

När det gällde tillsynsplanering och liknande enligt 7 § förordningen om tillsyn enligt miljöbalken finns en hel del brister. Orsaken till en stor del av dessa brister är troligen att såväl statliga som regionala myndigheter varit dåliga på att vägleda tillsynsorganisationen. Kommunerna är också ofta så pressade av inkommande ärenden att de har svårt att avsätta resurser för mer strategiskt arbete. Under 2008 kommer Miljösamverkan Sydost att driva ett projekt om tillsyn enligt miljömålen (TIM). Länsstyrelsen kommer att delta i detta projekt. Ambitionen med detta projekt är att använda de tillgängliga resurserna så effektivt som möjligt för att uppnå de fastställda miljömålen. Det bör också vara möjligt att inom detta projekt gemensamt arbeta fram modeller för att upprätta tillsynsplaner och behovsutredningar.

En orsak till att flera kommuner inte har uppdaterade behovsutredningar eller tillsynsplaner kan också vara att de inte efterfrågats av någon. Länsstyrelsen anser att dessa planer behövs för att säkerställa att den operativa tillsynen fungerar och för att tydliggöra vilka arbetsuppgifter som bortprioriteras. Det kan därför bli aktuellt att Länsstyrelsen kommer att begära in dessa planer i framtiden. Detta skulle också ge Länsstyrelsen en större inblick och kunskap om kommunernas omfattande och varierande tillsynsarbete.

Vid besöken framkom att Länsstyrelsens tillsynsvägledning behöver stärkas inom flera områden. Utifrån kommunernas synpunkter har Länsstyrelsen för avsikt att anordna minst en handläggartäff om året angående miljöfarliga verksamheter. Länsstyrelsens ambition är också att stärka vägledningen inom hälsoskydd. Länsstyrelsen avser att under 2008 informera kommunerna om arbetet med förorenade områden i länet.

Vid de genomförda besöken har det främst fokuserats på det organisatoriska tillsynsarbetet. Länsstyrelsen har nu fått en bild av detta och räknar med att de brister som påtalats kommer att åtgärdas. Vid framtida kommunbesök kan Länsstyrelsen därför komma att undersöka hur enskilda ärenden handläggs eller vilka handläggningsrutiner som finns för vissa ärendegrupper.

### Länsstyrelsens tillsynsvägledning

Länsstyrelsen har som tillsynsvägledande myndighet enligt miljöbalken ett ansvar att ”ge tillsynsvägledning till kommunerna, samordna tillsynen i länet, följa upp och utvärdera tillsynen inom länet, initiera och samordna större tillsynskampanjer, samt ingripa om den operativa tillsynen inte sköts”, enligt Ds (departementsskrivelse) 1998:22 sid 59-60.

Tillsynsvägledningen består alltså av två delar - att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen samt att ge stöd och råd och samordna tillsynen.

I Kalmar län utförs uppgiften att ge stöd och råd och samordna tillsynen till största delen direkt eller indirekt genom Miljösamverkan Sydost som delvis finansieras av Länsstyrelsen.

Den andra delen att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen ligger kvar på Länsstyrelsen. Sedan miljöbalken trädde ikraft har Länsstyrelsen inte genomfört någon utvärdering av kommunens tillsyn. Länsstyrelsen planerar därför att genomföra kommunbesök på samtliga av länets kommuner under 2006 och 2007.

### Uppföljning och utvärdering

Länsstyrelsens kommunbesök syftar till att utvärdera tillsynen enligt miljöbalken utifrån följande frågeställningar:

- Jäv och beroende
- Tillsynsplanering
- Resurser och kompetens
- Rättstillämpning

### Kommunbesöken

Vid besöken går Länsstyrelsen igenom en frågelista, se bilaga, och för diskussioner utifrån denna. Besöken beräknas pågå mellan **09.00 och 14.30**. Från Länsstyrelsen kommer funktionschefen för miljöskyddsfunktionen Lena Nilsson och miljöskyddshandläggare Staffan Johnson att delta.

Länsstyrelsen anser att följande personer bör delta från kommunen

- Ordförande i den nämnd som utövar tillsyn enligt miljöbalken.
- Chefen för den förvaltning som utövar tillsyn enligt miljöbalken.
- Miljöchefen eller motsvarande (om det inte är samma som förvaltingschefen)
- En eller två miljöinspektörer

Naturligtvis kan andra såsom kommunalråd, kommunchef eller liknande delta om det bedöms vara relevant.

Ni kommer att besökas den **XX YYY 2006/7** och bör skicka in följande dokument till Länsstyrelsen senast en vecka innan besöket.

- Behovsutredningen
- Tillsynsplanen
- Verksamhetsplanen
- Delegationsordningen

Lena Nilsson

Staffan Johnson

## Frågor vid Länsstyrelsens kommunbesök 2006 och 2007

### 1. Jäv och beroende

*Lagrum: 3 kap 5 § och 6 kap 25 § 3p. Kommunallagen (1991:900) samt 26 kap 4 § Miljöbalken (1998:808)*

1.1 Beskriv organisationen för den politiska nämnd och förvaltning som ansvarar för tillsyn enligt miljö- och hälsoskyddsfrågor.

1.2 Driver nämnden eller förvaltningen någon verksamhet som kan bli föremål för tillsyn enligt miljöbalken och hur hanteras i så fall detta?

1.3 Vilka erfarenheter har ni av att bedriva tillsyn av kommunala verksamheter

### 2. Tillsynsplanering

*Lagrum: 7 § i Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken*

#### 2.1 Register över verksamheter som kräver återkommande tillsyn (7 § 2p)

2.1.1 Finns något sådant register och vilka tillsynsobjekt omfattas i så fall?

2.1.2 Hur definierar ni återkommande tillsyn?

2.1.3 Hur stor andel av de verksamheter som behöver återkommande tillsyn bedömer ni finns med i registret?

2.1.4 Hur och när uppdateras registret?

#### 2.2 Behovsutredning (7 § 1p)

2.2.1 Finns någon behovsutredning och när uppdaterades den?

2.2.2 Finns det tillsynsuppgifter som inte ingår i behovsutredningen?

2.2.3 Vilka har arbetat med att ta fram behovsutredningen och vem har fastställt den?

2.2.4 Utifrån vilka data/faktorer har Ni bedömt behovet av tillsyn?

2.2.5 På vilket sätt beaktas miljömålen i behovsutredningen?

2.2.6 Hur uppdateras behovsutredningen?

#### 2.3 Tillsynsplan (7 § 3p)

2.3.1 Finns det någon tillsynsplan är det ett fristående dokument eller är den integrerad med behovsutredningen eller annan verksamhetsplanering?

2.3.2 Hur tas tillsynsplanen fram och hur många år sträcker den sig över?

2.3.3 Vilka verksamheter/verksamhetsområden omfattar tillsynsplanen?

2.3.4 Vilka grunder för prioriteringar har använts?



2.3.5 På vilken nivå beslutas tillsynsplanen?

2.3.6 Beaktas val av tillsynsметод i tillsynsplanen?

2.3.7 Hur används tillsynsplanen i det dagliga arbetet?

## **2.4 Uppföljning och utvärdering (7 § 4p)**

2.4.1 På vilket sätt följer ni upp och utvärderar er egen tillsynsverksamhet?

2.4.2 Hur ofta görs detta och hur redovisas resultatet?

## **3. Resurser och kompetens**

*Lagrum: 7 § i Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken samt 26 kap 7 § Miljöbalken*

3.1 Vilka resurser finns tillgängliga i förhållande till bedömt behov?

3.2 Ungefär hur stor andel av miljöbalkstillsynen täcks av avgifter?

3.3 Bedömer ni att ni har tillräcklig kompetens, inom vilka områden är kompetensen bristfällig och inom vilka områden har Ni special kompetens?

3.4 Finns någon kompetensutvecklingsplan och hur många dagar per handläggare avsätts årligen för kompetensutveckling?

3.5 I vilken utsträckning har Ni sakområden där kompetensen endast upprätthålls av en person och hur hanteras detta?

3.6 Finns formell eller informell samverkan, förutom Miljösamverkan Sydost, med andra kommuner och i så fall inom vilka områden?

3.7 Inom vilka områden skulle det finnas behov av samverkan?

3.8 Har Ni tillgång till juridisk kompetens?

3.9 Inom vilka sakområden anser Ni att Länsstyrelsens tillsynsvägledning bör stärkas?

## **4. Rättstillämpning**

*Lagrum: 26 kap. 1 och 2 §§ samt 30 kap. 3 § miljöbalken, 25 § Förordning om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd (1998:899), 17 och 20 §§ förvaltningslagen (1986:223)*

### **4.1 Åtalsanmälan (26 kap. 2 §)**

4.1.1 Hur ser ni på Er uppgift att anmäla överträdelser till åklagare/polis?

4.1.2 Hur många åtalsanmälningar har gjorts det senaste året?

4.1.3 Vem beslutar om åtalsanmälan ska göras?

4.1.4 Görs det någon bedömning om överträdelserna är ringa eller om en åtalsanmälan skulle vara uppenbart oskälig?

4.1.5 Om ni beslutar att inte åtalsanmäla dokumenteras detta?

## **4.2 Miljösanktionsavgift (30 kap. 3 §)**

4.2.1 Hur ser ni på Er uppgift att besluta om miljösanktionsavgift?

4.2.2 Hur många miljösanktionsavgifter har Ni beslutat om det senaste året?

4.2.3 Vem beslutar om miljösanktionsavgift ska tas ut?

4.2.4 Görs det någon bedömning om överträdelsen är ringa eller om en miljösanktionsavgift skulle vara uppenbart oskälig?

4.2.5 Om ni beslutar att inte ta miljösanktionsavgift dokumenteras detta?

## **4.3 Bedömning av villkoren (26 kap 1 och 2§ §)**

4.3.1 Görs någon fortlöpande bedömning av om villkoren i tillstånd för s.k. A och B-objekt är tillräckliga och hur görs den i så fall?

## **4.4 Hantering av anmälningssärenden (25 § fmh)**

4.4.1 Hur hanteras inkomna anmälningssärenden (C-objekt, B-objekt och EBH)?

## **4.5 Kommunikation (17 § förvaltningslagen)**

4.5.1 Vilka rutiner finns för kommunikation av förslag till beslut?

## **4.6 Motivering av beslut (20 § förvaltningslagen)**

4.6.1 Vilka typer av beslut motiveras?

Jämförelse mellan kommunernas antal tillsynsobjekt och faktisk resurs.

Bilaga 3

	Invånare, från SCB	A-obj	B-täkter	B- jordbruk	övr B-obj	C-obj	Ej tillståndspliktiga jordbruk, inkl hästhållning	Enskilda avlopp , nya per år	Hälsoskyddslokaler
Borgholm	10985	0	12	7	6	50	657	80	237
Emmaboda	9403	0	12	1	11	60	170	20	180
Hultsfred	14276	0	13	4	11	55	306	40	178
Högsby	5990	0	0	0	0	42	196	15	135
Kalmar	61422	0	10	19	35	148	592	43	615
Mönsterås	13123	0	5	4	10	41	190	25	90
Mörbylånga	13520	0	3	6	9	28	398	40	202
Nybro	19631	0	5	3	15	77	551	30	242
Oskarshamn	26233	0	21	0	18	66	406	50	174
Torsås	7128	0	0	2	6	27	446	50	106
Vimmerby	15608	0	0	0	0	73	368	40	213
Västervik	36359	1	20	10	35	156	634	75	441
Timmar per objekt, högt	0,1	100	20	20	40	15	1	12	2
Timmar per objekt, lågt	0,07	80	15	15	30	10	0,5	8	1

	<b>Beräknat behov lågt</b>	<b>Beräknat behov högt</b>	<b>Angiven resurs</b>	
Borgholm	3,0	4,3	3,50	Vid beräkning har olika parametrar som bedöms påverka tillsynsbehovet räknats in. Varje parametar har tidssatts med ett intervall, se ovan. Eftersom en stor del av tillsynsuppgifterna inte ingår i utredningen har endast 1200 timmar räknats per tjänst. Dessutom har en grundresurs på 0,5 tjänster lagts till på alla kommuner.
Emmaboda	2,4	3,3	1,50	
Hultsfred	3,0	4,1	3,25	
Högsby	1,5	2,1	1,50	
Kalmar	7,8	11,3	8,00	
Mönsterås	2,3	3,2	2,50	
Mörbylånga	2,5	3,6	3,20	
Nybro	3,5	5,0	4,10	
Oskarshamn	4,4	6,1	4,70	
Torsås	1,9	2,7	1,50	
Vimmerby	2,7	3,9	2,50	
Västervik	6,7	9,6	5,75	

*Kommentarer:*

Invånare: Uppgifter hämtade från SCB

A och B-objekt: Uppgifter hämtade från miljödatabaser och avser de objekt som kommunen har tillsyn över.

Övriga uppgifter är hämtade från inlämnade behovsutredningar.

Uppgifterna har skickats ut till kommunerna och justeringar har skett i de fall nya uppgifter lämnats av kommunerna.

Under ej tillståndpliktiga jordbruk ligger även hästhållare.

Med hälsoskyddslokaler avses, hotell, campingar, lokaler för vård, idrottsanläggningar, bad, undervisningslokaler, samlingslokaler, lokaler för hygienisk behandling