



Miljösamverkan
Sverige



Uppföljning och utvärdering av kommunernas miljöbalkstillsyn

Ett handläggarstöd



Länstyrelserna

Titel: Uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn

Datum: 2024-09-05

Webbplats: www.miljosamverkansverige.se

E-postadress: miljosamverkansverige@lansstyrelsen.se

Foto: Pixabay

Förord

Miljösamverkan Sverige har arbetat fram detta handläggarstöd i projektet ”Revidering av uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn”. Projektet startade i maj 2023 och avslutades i september 2024.

Följande personer har deltagit i projektgruppen:

Cecilia von Platen, Länsstyrelsen Skåne
Erika Holgersson, Länsstyrelsen Jämtland (till och med december 2023)
Karin Wiklund, Länsstyrelsen Östergötland
Lotta Sahlin Skoog, Länsstyrelsen Västra Götaland
Maria Almstedt, Länsstyrelsen Kalmar
Sara Wahrby, Miljösamverkan Sverige

Till projektet har det också funnits en referensgrupp med deltagare från:

Länsstyrelsen Dalarna
Länsstyrelsen Kronoberg
Länsstyrelsen Västerbotten
Härryda kommun
Miljösamverkan Östra Skaraborg
Göteborgs stad
Folkhälsomyndigheten
Jordbruksverket
Havs- och vattenmyndigheten
Naturvårdsverket

Stort tack till referensgruppen för värdefulla synpunkter.

Projektgruppen har fått stöttning av en länsassessor vid rättsenheten
Länsstyrelsen Skåne i juridiska frågor.

För innehållet svarar enbart projektgruppen. Varje enskild myndighet ansvarar själv för tillämpningen av materialet.

Detta handläggarstöd finns att hämta på Miljösamverkan Sveriges webbplats,
www.miljosamverkansverige.se

Innehåll

Bakgrund och syfte.....	5
Grundförutsättningar för att arbeta med uppföljning och utvärdering.....	6
Underlag inför uppföljning och utvärdering	10
Annan uppföljning som ligger inom miljöbalkens tillämpningsområde.....	14
Annan uppföljning som görs av länsstyrelsen	16
Genomförande av uppföljning och utvärdering.....	17
Hur frågebatteriet och bedömningsgrunderna kan användas.....	20
Efterarbete vid uppföljning och utvärdering.....	23
Länsstyrelsens möjligheter till föreläggande och andra sanktioner.....	25
Rekommenderat intervall för uppföljning och utvärdering	28

Bakgrund och syfte

2018 slutförde Miljösamverkan Sverige projektet ”Kommuntillsyn – Uppföljning och utvärdering av kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken”. I detta projekt arbetades ett handläggarstöd med tillhörande frågor, bedömningsgrunder och mallar fram.

Sedan 2018 har en del förändringar skett. Till exempel möjliggör en ändring i lagstiftningen att länsstyrelserna kan förelägga kommuner och en nationell tillsynsstrategi har beslutats. Materialet behövde därför revideras och utvecklas. Inför 2023 fick Miljösamverkan Sverige flera projektförslag om att revidera materialet. Därför startades projektet ”Revidering av uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn”.

Syftet med projektet var att göra det lätt för länsstyrelserna att följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn, samt att skapa likvärdig bedömning av kommunernas tillsyn enligt miljöbalken i hela landet.

Detta handläggarstöd innehåller till viss del samma text som handläggarstödet från 2018, men har uppdaterats i stora delar.

Grundförutsättningar för att arbeta med uppföljning och utvärdering

Syfte

Syftet med länsstyrelsens uppföljning av kommunernas tillsyn är att bedöma om den genomförs enligt 26 kap. 1 a § miljöbalken och att de krav som anges i miljötillsynsförordningen 2011:13 (1 kap. 6–12 §§ och 17 §) uppfylls. Kraven innebär bland annat att den kommunala nämnden i egenskap av tillsynsmyndighet ska ha en aktuell behovsutredning, ett register över tillsynsobjekt samt en upprättad tillsynsplan. Tillsynsarbetet ska bedrivas effektivt och personalens kompetens ska utvecklas i tillsynsfrågor. Tillsynsverksamheten ska årligen följas upp och utvärderas.

Syftet med länsstyrelsernas uppföljning är också att säkerställa att riksdagens krav på miljötillsynen efterlevs och att tillsynen bidrar till att miljömålen kan uppfyllas. Insatserna ska enligt länsstyrelsens regleringsbrev leda till en enhetlig, effektiv och ändamålsenlig tillsyn. En stor del av miljötillsynen är decentraliserad varför det är viktigt att uppföljning sker så att den bedrivs effektivt, likvärdigt och rättssäkert i hela landet men även med fokus på problem med regionala och lokala aspekter.

Länsstyrelsens roll

Länsstyrelsen har uppdraget att ge tillsynsvägledning i länet. Tillsynsvägledning innebär, enligt definitionen i miljöbalken, 26 kap. 1a §, att utvärdera, följa upp och samordna tillsynen och ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna. Tillsynsvägledningen syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt. Tillsynsvägledande myndigheter ska aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning och i länsstyrelsernas tillsynsvägledning ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen.

Enligt länsstyrelsernas regleringsbrev ska länsstyrelserna utifrån sitt arbete med tillsyn och tillsynsvägledning enligt miljöbalken bland annat redovisa vilka tillsynsvägledande insatser som har genomförts. I sin roll som tillsynsvägledande myndighet följer länsstyrelsen upp och utvärderar kommunernas miljöbalkstillsyn, det blir som en form av tillsyn av kommunernas uppdrag enligt miljöbalken.

Ett område där länsstyrelsen har ett specifikt utpekat ansvar för uppföljning och utvärdering är tillsyn som överlåtits av länsstyrelsen till kommunen. Enligt miljötillsynsförordningen 1 kap. 21 § ska länsstyrelsen återkalla överlåtelsen om miljötillsynsförordningens krav inte efterlevs. Det är därför viktigt att granska hur den överlåtna tillsynen bedrivs.

Metodik för uppföljning

Metoden för uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn kan jämföras med tillsyn. I och med att länsstyrelsen har möjlighet att förelägga en kommun kan en liknande tillsynsmetodik som vid tillsyn av till exempel en miljöfarlig verksamhet användas.

På samma sätt som då vi (i detta handläggarstöd används ordet vi vilket betyder länsstyrelsen) bedriver tillsyn av till exempel en industri kan vi kanske inte greppa över alla områden som ska följas upp vid ett och samma tillsynstillfälle (till exempel olika sakområden, verksamheten i stort, fördjupningar). Vid planering och genomförandet av uppföljning och utvärdering av en kommun kan vi behöva ha med oss det tankesättet.

När länsstyrelsen åker ut på enskilda kommunbesök är det viktigt att vara tydlig med vilken roll vi har i sammanhanget, nämligen att granska. Därför är det viktigt att inte blanda in olika informationspass i besöket utan att avgränsa besöket till att enbart handla om uppföljning och utvärdering. Vid besöket behöver vi vara tydliga med vad syftet är så det inte uppstår missförstånd. Eftersom länsstyrelsen även har en rådgivande roll kan det dock vara lämpligt att till exempel lyfta fram andra kommuners goda exempel eller visa på vägledningsmaterial för att visa kommunen hur de skulle kunna lösa olika frågor och problem.

Öppenhet, insyn och oberoende

Det är viktigt att resultatet av uppföljningen är offentlig och att vårt arbetssätt tål att granskas. Det är också viktigt att de som genomför uppföljningen av kommunen står i en oberoende ställning. Här gäller jävsreglerna. Till exempel bör de som genomför uppföljningen inte nyligen varit anställd i kommunen eller stå i personlig relation till någon som ansvarar för tillsynen på den berörda kommunen.

Resurser och kompetens

De personer hos länsstyrelsen som ska genomföra kommunbesöken behöver ha en särskild kompetens.

- Allmänna kunskaper såsom principer för en uppföljning/utvärdering, hur en uppföljning/utvärdering genomförs och metoder för arbetet.
- Kunskap och erfarenhet av att tillämpa miljöbalken och andra relevanta uppgifter inom området.
- Kännedom om kommunala myndigheters verksamhet och organisation, då det är politiskt styrda verksamheter, och den lagstiftning som styr dessa, till exempel kommunallagen och förvaltningslagen.
- Gärna erfarenhet av att arbeta inom en kommun.

Länsstyrelsen behöver prioritera uppföljning av kommunernas tillsyn för att säkerställa att tillsynen genomförs på ett ändamålsenligt och likvärdigt sätt. Miljönyttan kan på sikt bli stor om länsstyrelsen driver på utvecklingen och effektiviseringen av kommunens tillsyn genom sin uppföljning.

Länsstyrelsen bör till exempel följa upp att det finns tillräckliga personella resurser med rätt kompetens för att utföra uppgiften på kommunerna.

För att bedriva uppföljning och utvärdering krävs förarbete, efterarbete samt tid för besöket. Länsstyrelsen behöver beakta i sin behovsutredning att det totalt sett krävs ett flertal arbetsdagar per kommun.

Väl förberedda och en metodik för samtalet

Länsstyrelsen bör i sin uppföljning granska om kommunerna har de styrdokument som behövs och att dessa håller god kvalitet och efterlevs. Det är viktigt att styrdokumenterna såsom tillsynsplaner/program följs, att tillsynen genomförs i tillräcklig omfattning, med tillräcklig kvalitet och att rättssäkerheten står i fokus.

Det är bra om kommunen i förväg vet vilka områden som ska följas upp vid ett kommunbesök. Länsstyrelsen kan välja att skicka ut valda frågor ur bilaga A, "Frågor och bedömningsgrunder", i detta handläggarstöd kallat frågebatteriet, och be att kommunen skickar tillbaka svaren i god tid innan besöket, alternativt förmedla en detaljerad dagordning för besöket. Genom de handlingar som kommunen skickar in och eventuellt svar på frågor från frågebatteriet har länsstyrelsen därmed möjlighet att läsa in sig inför besöket för att underlätta dialogen och kunna fördjupa frågeställningarna.

För att lyckas hålla "det goda samtalet" vid ett kommunbesök är det viktigt att ställa öppna frågor och få kommunen att själv berätta om verksamheten. Exempel på öppna frågor är inledande ord som; *när, på vilket sätt, beskriv, hur*. Det ska alltså inte gå att svara ja eller nej på frågan. Det är bra att försöka få svar från flera representanter från myndigheten vi följer upp eftersom politiker, chefer och handläggare kan ha olika bilder av hur verksamheten fungerar.

Genom att få kommunen att berätta om vilka områden de fokuserar på eller ser särskilda problem med, kan vi få värdefulla uppgifter om kommunens prioritering. Att hålla i ett kommunbesök kan ses som att vara samtalsledare, skapa delaktighet, driva samtalet och utifrån svaren göra en bedömning av hur verksamheten fungerar.

En "röd tråd" för en fungerande tillsynsverksamhet

Nedanstående beskrivning av en fungerande tillsynsverksamhet kan användas som ett stöd vid uppföljningen och som en förklaring till varför vi ska granska de olika delarna av verksamheten.

- För att kunna utföra tillsyn behövs personella resurser. Då krävs finansiering och kunskap om vilket resursbehovet är.
- För att kunna utföra tillsyn behöver myndigheten veta vilka objekt som ingår i tillsynsansvaret. Objekten ska registreras och risken bedömas.
- Det behövs en plan för vad myndigheten ska tillsyna.
- Personalen behöver veta hur tillsynen ska utföras. Därför behövs rutiner, gemensamma arbetssätt och samsyn.
- För att upptäcka brister hos tillsynsobjekten måste tillsynen utföras.

- För att kunna upptäcka brister hos tillsynsobjekten måste personalen vara kompetent och kunna göra korrekta bedömningar.
- För att säkerställa att bristerna åtgärdas behövs verktyg för att kunna kräva detta (mallar för beslut, rätt rutiner och så vidare).
- Det krävs en beslutsordning med korrekt delegering för att beslut ska kunna fattas.
- För att tillsynen ska fungera och ge avsedd effekt krävs en engagerad och tydlig ledning av verksamheten och ett system för att följa upp verksamheten.

Underlag inför uppföljning och utvärdering

Inför kommunbesök

Inför granskningen av en kommun behövs vissa förberedelser. Länsstyrelsen behöver därför begära in en del underlag och göra en del efterforskningar. På vilket sätt länsstyrelsen bedriver uppföljning av en kommun kan behöva variera, men bör ändå likriktas så långt som möjligt.

Inför ett besök måste kommunen (och länsstyrelsen) förberedas. Detta kan ske på olika sätt men förslagsvis skickas information till kommunen. Se exempel i bilaga C och förslag på dagordning i bilaga D.

I informationen anges bland annat syftet med besöket och vilka underlag som kommunen behöver skicka in till länsstyrelsen inför besöket. Även datum, vilka som bör närvara vid besöket samt en preliminär dagordning bör finnas med. Datumet för besöket kan också bestämmas via telefon/e-post eftersom det är tidsbokningen som brukar vara det kritiska momentet. Vi bör vara ute i mycket god tid för att försäkra oss om att de politiker/tjänstepersoner som vi vill ska närvara kan vara med.

Tänk på att det inte är säkert att allt ansvar för tillsyn enligt miljöbalken utförs av samma nämnd. Samma krav om behovsutredning och tillsynsplaner med mera gäller givetvis även andra nämnder med tillsyn enligt miljöbalken. Behovsutredning och tillsynsplan för andra områden som till exempel strandskydd och naturvårdstillsyn kan därför finnas i dokument som andra nämnder/förvaltningar ansvarar för. Vid begäran om uppgifter kan vi behöva vara extra tydliga gällande detta, alternativt begär vi in dessa uppgifter i efterhand då vi varit på besöket.

För att få en bild av kommunens sätt att arbeta kan vi granska olika dokument i tillsynsärenden enligt miljöbalken till exempel hur olika beslut, mallar och rapporter är utformade samt beslut som ändrats i överinstans.

Det är bra att stämna av internt med berörda kollegor inom olika ansvarsområden om hur vi upplever att kommunens miljöbalkstillsyn fungerar. Titta även på rapporten från föregående uppföljning av kommunens tillsyn om någon sådan finns. Detta för att få en helhetsbild inför vårt besök.

Underlag att granska

Följande underlag behöver länsstyrelsen begära in med stöd av 1 kap. 14 § Miljötillsynsförordningen från kommunen oavsett fysiskt besök i kommunen eller vid så kallad skrivbordsuppföljning:

- Nämnd- och förvaltningsorganisation.
- Aktuell behovsutredning.
- Upprättad tillsynsplan.
- Genomförd uppföljning av föregående års tillsynsverksamhet.
- Aktuell delegationsordning.
- Dokumenterad rutin avseende jäv/opartiskhet/intressekonflikt.
- Aktuell taxa.
- Kompetensplan/utbildningsplan för personalen.

- Tabell/Excel-fil över obligatorisk tillsyn, se flik 11 i frågebatteriet, ”Statistik C och U”.
- Tabell/Excel-fil över överlåten tillsyn, se flik 10 i frågebatteriet, ”Statistik överlåten MFV”.

Nedanstående underlag kan vid behov behöva begäras in/granskas:

- Förteckning över ledamöters uppdrag, så kallad matrikel.
- Förteckning över dokumenterade handläggningsrutiner.
- Exempel på inspektionsrapporter.
- Exempel på fattade beslut och sammanställning av några ärendens handläggning.
- IED-rapporter, uppföljning.
- Naturvårdsverkets uppföljning av kommunernas miljöbalkstillsyn. enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen, som finns att ta del av på Naturvårdsverkets webb.
- Kommunens granskning av miljörapporter.
- Lokala hälsoskyddsföreskrifter.
- Med mera.

Om vi avser att ha något speciellt fokusområde vid besöket, som till exempel avfallsanläggningar, överlåtna täkter, strandskydd eller kommunala anmälningsärenden bör detta meddelas i förväg och underlag inhämtas.

Frågor och bedömningsgrunder

Frågebatteriet innehåller flera delar. Den första delen innehåller grundläggande frågor samt fortsättningsfrågor som är övergripande för tillsynen och sedan fördjupningsfrågor inom de olika sakområdena. Följande uppföljningsområden finns med:

- 1) Organisation nämnd och förvaltning
 - a) Jäv
- 2) Delegation
- 3) Register
- 4) Behovsutredning
- 5) Tillsynsplan
 - a) Tillsynsprogram IED
- 6) Uppföljning och utvärdering
- 7) Kompetens
- 8) Avgifter och finansieringsgrad
- 9) All ärendehantering

Dessutom finns fördjupningsdelar med frågor kring olika sakområden:

- 10) Statistik överlåten MFV
 - a) Överlåten tillsyn
- 11) Statistik C och U
 - a) Miljöskydd
 - b) Hälsoskydd
- 12) Förorenade områden
- 13) Strand-/naturskydd och vattenskyddsområden
- 14) Små avlopp

15) Övriga frågor

Frågorna är tänkta att användas av länsstyrelsen som ett underlag för vilka frågor som kan ställas vid kommunbesöket.

Länsstyrelsen kan välja ut vissa frågor och skicka ut dessa i förväg för att förbereda kommunen på vad som kommer tas upp i samband med det fysiska besöket. Det är inte tänkt att alla frågorna i frågebatteriet ska skickas ut i sin helhet till kommunerna.

Det är också möjligt att inte skicka frågorna i förväg utan i stället förbereda kommunen på vilka områden som i stort kommer att tas upp under besöket.

Frågorna kan även användas som en slags enkät till kommunerna när det inte är möjligt med ett fysiskt besök. Vissa delar av frågebatteriet kan också användas för att ytterligare följa upp ett visst område, där det finns behov av fördjupning.

Observera att det kanske inte är möjligt att ställa alla frågor, inom alla områden, vid ett besök. Avgränsning bör göras vid förberedande planeringsmöte före besöket. Dock bör det som lägsta nivå ställas några frågor inom alla övergripande områden. Hur många frågor som ställs inom ett område bör styras av vilken bild av verksamheten som länsstyrelsen har fått utifrån det material som kommunen skickat in samt eventuella andra erfarenheter av kommunens tillsyn.

Om det framgår, av det material som kommunen lämnat in, att till exempel kommunens organisation inom nämnd och förvaltning klarar reglerna för jäv och opartiskhet, så behöver vi inte ställa så många frågor om det. Vi kan i stället med några påstående få kommunen att bekräfta det som handlingarna visar. Om det ändå finns oklarheter ställs naturligtvis frågor om detta.

I frågebatteriet har några frågor inom varje sakområde som granskas markerats med en asterisk *. Dessa frågor är grundläggande och bör alltid ställas, för att vi ska kunna anse att vi följt upp sakområdet. Dessa frågor kan även användas som en "snabbversion" vid kommunbesök. Exempelvis kan vi ta upp de grundläggande frågorna inom varje övergripande område och sedan göra en fördjupning inom något sakområde där vi vill veta mera, till exempel hur kommunen arbetar med tillsyn av små avlopp.

Fördjupningsfrågorna inom de olika tillsynsområdena kan användas på olika sätt:

- Vid vår förberedelse inför besöket då vi läser kommunens behovsutredning och tillsynsplan. Har kommunen med det som behövs inom olika sakområden?
- För att välja ut vissa frågor att ställa vid möte med nämnd, ledning med flera under kommunuppföljningen.
- För att använda vid fördjupande intervjuer med inspektörer som arbetar inom olika tillsynsområden.
- Frågorna är bra att ha i sin "frågeryggsäck" då vi har dialog med kommunen. Vi vet aldrig vart diskussionen tar vägen och då kan dessa vara ett bra stöd.

Överlåten tillsyn

Överlåten tillsyn är inte att likställa med delegation, vilket behöver vara tydligt för alla parter. Länsstyrelsen har inget yttersta ansvar för den tillsyn som överlåtit, men har däremot en skyldighet att följa upp hur den utförs.

Har en kommun tagit över tillsyn från länsstyrelsen, behöver den överlåtna tillsynen regelbundet följas upp och utvärderas enligt 1 kap. 21 § miljötillsynsförordningen. De kommuner som tagit över tillsyn kan behöva prioriteras för uppföljning och utvärdering, så att länsstyrelsen kan säkerställa att kommunerna fortfarande har förutsättningar att bedriva tillsyn. Denna uppföljning bör ske minst en gång per mandatperiod.

Underlag som kan behöva kontrolleras för den överlåtna tillsynen är exempelvis miljörapporter, förelägganden, anmälan om ändring, tillsynsrapporter och om kommunen underrättar länsstyrelsen i enlighet med 25 f § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Det är också bra att ha med utdrag ur länsstyrelsens register för att jämföra med kommunens register över överlåtna verksamheter. Länsstyrelsen kan även via systemet för miljörapportering kontrollera att kommunen har granskat miljörapporterna.

Vid granskning av den överlåtna tillsynen utgår vi från kraven i 1 kap. 20 § miljötillsynsförordningen, och granskar om förutsättningarna fortfarande finns för kommunen att bedriva den övertagna tillsynen. Vid granskningen utgår vi även från det överlåtelsebeslut som länsstyrelsen tidigare har fattat. Om förutsättningarna för överlåtelsen inte längre finns är länsstyrelsen skyldig att återkalla tillsynen.

Har en kommun tagit över många objekt kan länsstyrelsen behöva prioritera för vilka objekt som tillsynen ska granskas och då utgå från branscher eller anläggningar med mycket risk eller granska enskilda objekt, till exempel A-objekt eller IED-objekt. Det kan även vara av vikt att kontrollera tillsynsintervall samt uppföljningar av brister.

Inför uppföljningen av en kommun kan länsstyrelsen begära att kommunen plockar fram handlingar (förelägganden, tillsynsrapporter, ärendeutdrag för något/några specifika objekt) och skickar över dessa till länsstyrelsen för granskning, alternativt att länsstyrelsen granskar detta vid besöket eller i efterhand.

Annan uppföljning som ligger inom miljöbalkens tillämpningsområde

Miljö kvalitetsnormer

Kommunerna ska ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs och får inte tillåta verksamheter eller åtgärder som innebär att miljö kvalitetsnormer äventyras, vilket framgår av 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Detta ansvar innebär även att se till att kommunens egen verksamhet följer miljö kvalitetsnormerna samt att det utförs tillsyn över miljö kvalitetsnormerna inom kommungränsen. För att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna följs kan myndigheter och kommuner ta fram åtgärdsprogram enligt 5 kap. 8 § miljöbalken: det finns ett antal kommuner som har tagit fram åtgärdsprogram för luftkvalitet. För att miljö kvalitetsnormerna ska efterföljas har Vattenmyndigheterna fastställt ett åtgärdsprogram för varje vattendistrikt. Dessa åtgärdsprogram innehåller åtgärder som styr tillsynen, särskilt kommunernas åtgärder 2, 3 och 6. Åtgärdsprogrammet är bindande för alla myndigheter, inklusive kommunerna i enlighet med 5 kap. 11 § miljöbalken.

Vid länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering behöver därför kontroll av att kommunen genomför den tillsyn som följer av åtgärdsprogrammen. Tillsynsbehovet bör tydliggöras i behovsutredningen och prioriteringarna motiveras i tillsynsplanen.

Marknadskontroll av kemiska varor och produkter samt kosmetiska produkter

Kommunerna har ett lagstadgat uppdrag att utföra marknadskontroll inom vissa områden. Marknadskontroll innebär kontroll av att produkter, varor och förpackningar som en ekonomisk aktör släpper ut på marknaden uppfyller krav enligt gemensamma regler i EU-rättsakter. Marknadskontrollen ska bedrivas i enlighet med bestämmelserna i marknadskontrollförordningen (förordning (EU) 2019/1020) som är direkt tillämplig i medlemsländerna och således har företräde framför motsvarande nationell reglering.

Länsstyrelsen har ett ansvar att ge tillsynsvägledning inom länet avseende marknadskontroll (jfr. 3 kap. 1 § 2 st. och 16 § miljö tillsynsförordningen). Den i 26 kap. 8 § miljöbalken införda möjligheten att förelägga kommuner att åtgärda brister i tillsynen kan enligt 26 kap. 31 § miljöbalken även tillämpas vid konstaterade brister i kommunernas arbete med att utföra marknadskontroll. Länsstyrelsen kan alltså inom ramen för sitt tillsynsvägledande arbete granska även kommunernas kunskaper om och resurser att utföra marknadskontroll.

Även om de centrala myndigheterna har ett övergripande vägledningsansvar inom sitt sektorsområde så framgår det i kommentaren till 26 kap. 8 § miljöbalken att ”Om en central myndighet upptäcker att en kommun brister i tillsynsuppdraget är den hänvisad till att uppmärksamma länsstyrelsen på

detta.” Det betyder att det är länsstyrelsen som har det skarpaste verktyget och kan behöva agera även på uppmaning av annan myndighet.

Kommunens verktyg för att komma till rätta med bristande efterlevnad hos verksamheter är framför allt de vanliga tillsynsbestämmelserna, se 26 kap. 32 § miljöbalken. Därutöver finns möjligheten att påföra sanktionsavgift. (Läs mer här: Prop. 2019/20:137, s. 40-41).

Avgifter för tillsyn som innebär kontroll eller annan offentlig verksamhet kan tas ut med stöd av miljöbalkstaxan – dock bör det framgå i taxan att avgiften gäller kontroll eller annan offentlig verksamhet som avses i 26 kap. 30 § första stycket 1.

I detta material finns några övergripande frågor för att följa upp denna tillsyn. Till att börja med kan länsstyrelsen ställa frågor, se flik 15 ”Övriga frågor” i frågebatteriet, för att skapa sig en uppfattning om hur det ser ut i kommunen.

Offentlig kontroll av växtskyddsmedel

Kommunerna ansvarar för viss kontroll av växtskyddsmedel, vilket är ett område som regleras på EU-nivå genom kontrollförordningen (förordning (EU) 2017/625) som är direkt tillämplig i medlemsländerna. Precis som för bestämmelserna om marknadskontroll innebär regleringen på EU-förordningsnivå att förordningsbestämmelserna ska tillämpas före nationella bestämmelser. Förordningen ställer bland annat krav på att kontrollen ska vara riskbaserad och ske med viss frekvens. Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket och Naturvårdsverket, som delar det huvudsakliga tillsynsvägledningsansvaret, har tagit fram vägledningen ”Riskbedömning av aktörer som hanterar växtskyddsmedel - Rekommenderad kontrollfrekvens”. Jordbruksverket har därtill tagit fram en vägledning för offentlig kontroll av användningen av växtskyddsmedel. Båda rapporterna finns på Jordbruksverkets webb.

Länsstyrelsen har enligt samma bestämmelser som gäller för marknadskontrollen ansvar för tillsynsvägledning i länet avseende kontrollen av växtskyddsmedel.

Vid kommunernas tillsyn/kontroll av försäljning och användning av växtskyddsmedel (som omfattas av EU:s kontrollförordning, 2017/625 (EU)) framgår det av förordningen hur sådana kontroller ska finansieras. Frågor kan ställas av länsstyrelsen, se flik 15 ”Övriga frågor” i frågebatteriet.

Annan uppföljning som görs av länsstyrelsen

Tillsyn utanför miljöbalkens tillämpningsområde

Länsstyrelsen har även en roll att, enligt annan lagstiftning än miljöbalken, granska annan tillsyn och kontroll som utförs av kommunerna, till exempel livsmedelskontroll samt tillsyn enligt lag om tobak och liknande produkter (2018:2088). Denna myndighetsutövning bedrivs i många fall av samma nämnd som ansvarar för miljöbalkstillsynen. Det är bra att ha en dialog med de handläggare inom länsstyrelsen som utför uppföljning enligt annan lagstiftning så att inte uppföljningsbesöken sammanfaller i tid samt att bedömningarna är konsekventa. I vissa fall kan det vara en fördel att samordna uppföljningsbesöken tillsammans med andra inom länsstyrelsen som gör granskningsbesök. I några län har besöken till exempel tidigare genomförts tillsammans med länsveterinärerna inom ramen för deras livsmedelsrevision. Detta för att minska tiden som kommunen behöver lägga ner, då det till viss del är likartade frågor som tas upp vid granskningsbesöken.

Genomförande av uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering av kommuner kan genomföras på olika sätt. Nedan presenteras två olika alternativ, men i likhet med tillsyn måste naturligtvis en bedömning ske i varje enskilt fall. Ett fysiskt besök i kommunen är att föredra om det är fyra år eller längre sedan det gjordes senast. Efterföljande granskning kan vara fördjupningar eller uppföljning av vissa områden där det tidigare funnits brister. Detta kan med fördel ske via skrivbordstillsyn eller som digitalt besök.

Fysiskt besök hos kommunen

Fysiskt besök bör om möjligt alltid ske eftersom fördelarna med det fysiska mötet och dialogen aldrig kan ersättas enbart av skrivbordstillsyn/digitalt besök. Vid ett besök är det enklare att ställa kompletterande frågor och det kan komma fram saker som inte framgår av dokumenten.

Följande moment bör ingå innan och under tillsynsbesöket:

- Datum och tid för besök bokas in via mejl eller telefon.
- Länsstyrelsen skickar information om besöket samt en begäran om att kommunen ska skicka handlingar. En dagordning bifogas alternativt skickas efter att handlingarna gått igenom men i god tid innan besöket, se bilaga C och D.
- Eventuellt skickas aktuella frågor från frågebatteriet till kommunen i förväg.
- Kommunen skickar begärda handlingar till länsstyrelsen.
- Länsstyrelsen förbereder besöket genom att läsa in handlingar och stämma av mot aktuell lagstiftning.
- Fysiskt besök utförs enligt dagordningen. Besöket kan med fördel innehålla följande delar; inledning, gemensam genomgång av övergripande områden, enskilda intervjuer med inspektörer och chef, enskild överläggning inom länsstyrelsen samt sammanfattning/avslut av besöket.
- Vid besöket kan bedömningsgrunderna i frågebatteriet användas som stöd och checklista. Se vidare i kapitlet "Hur frågebatteriet och bedömningsgrunderna kan användas".

Vilka ska medverka från länsstyrelsen respektive kommunen?

Vid besöket bör följande personer från kommunen delta:

- Representanter för de nämnder som styr verksamheten, till exempel presidier. Om det till exempel finns både en samhällsbyggnadsnämnd med tillsynsansvar och en myndighetsnämnd är det viktigt att båda dessa nämnder är representerade.
- Ansvariga chefer, vilket kan vara både förvaltningschef, miljöchef och avdelningschefer.

- Inspektörer som arbetar med olika sakområden som berörs; miljöskydd, hälsoskydd, förorenade områden, små avlopp och strandskydd/naturtillsyn.
- Vid sammanfattning av dagen kan vi bjuda in kommunstyrelsens ordförande och eventuellt även kommunchefen så att de får ta del av länsstyrelsens uppfattning om hur kommunens miljöbalkstillsyn fungerar. Detta är särskilt viktigt i kommuner där miljöbalkstillsynen är mindre fristående.

Från länsstyrelsen bör följande personer delta:

- Handläggare med kompetens som beskrivs i kapitlet ”Grundförutsättningar för att arbeta med uppföljning och utvärdering”. Minst två personer som kan dela på uppgifterna att vara ordförande respektive sekreterare. Om handläggarna dessutom har olika sakkunskaper, till exempel miljöskydd respektive hälsoskydd eller förorenade områden så är det positivt.
- Chef kan följa med om det finns särskilda behov av det. Handläggarna har dock mandat att genomföra uppföljningen på egen hand. Brist på tid för en chef att kunna följa med får inte hindra att uppföljning och utvärdering genomförs.
- Jurist om det behövs, till exempel på grund av oklar eller mindre lämplig organisation eller länsstyrelsens erfarenhet av besvärsärenden från den aktuella kommunen.

Länsstyrelsens roll vid besöket

Det är viktigt att vi inom den grupp som ska genomföra ett kommunbesök, eller annan uppföljande insats, är trygga med vilka roller vi har – både gentemot kommunen och sinsemellan. Om en chef från länsstyrelsen ska vara med är det viktigt att denne också är insatt i processen med kommunbesöket. Det är också viktigt att chefen är insatt i rollen att följa upp och utvärdera samt har en tydlig uppgift vid besöket. Det är en fördel om det går att fördela uppgifterna som ordförande och sekreterare på mötet på olika personer. Därför kan det vara bra att vara minst två handläggare som följer med på besöken, alternativt att chefen tar en av dessa roller. I rollen att vara ordförande på mötet ligger att driva samtalet framåt och ställa de granskande frågorna.

Frågorna bör, som tidigare angetts, vara öppna så att de inte går att svara ja eller nej på, utan uppmuntrar kommunen att utveckla svaren. Tänk även på att ställa frågor direkt till nämnden och låt dem berätta hur det till exempel fungerar. Det är viktigt att få nämnden involverade i samtalet. Risken finns annars att fokus enbart hamnar på miljöchef och inspektörer. Samtalet bör hålla en konstruktiv anda som fokuserar på vad som kan förbättras samt lyfta upp det som fungerar.

Återkoppling

Återkoppling bör ske muntligt direkt vid mötet. Därför behöver det finnas tid för enskild överläggning där länsstyrelsen kan samordna sig kring vilka synpunkter som kommit fram vid besöket. Det är bra om de viktigaste synpunkterna tas upp i samband med återkopplingen så att de inte kommer som en överraskning i den skriftliga rapporten. Den skriftliga rapporten, se

bilaga E, bör skickas till kommunen medan den fortfarande är aktuell, helst inom två månader. I rapporten är det möjligt att ta upp fler brister och positiva saker än vad vi meddelat muntligen.

Om det framkommer allvarliga brister i kommunens tillsynsverksamhet behöver länsstyrelsen, förutom rapporten från besöket, skicka en underrättelse till kommunen där bristerna redovisas. Kommunen får då möjlighet att, inom en viss tid, redovisa hur och när man tänker åtgärda bristerna, se mall bilaga F. Om länsstyrelsen anser att bristerna fortsatt är allvarliga efter kommunens svar så kan länsstyrelsen förelägga kommunen att åtgärda dessa brister, se mall bilaga G.

Skrivbordsuppföljning

De fysiska besöken kan kompletteras med skrivbordsuppföljning/digitalt besök för att få en bättre kontinuitet.

Följande moment bör ingå i skrivbordstillsynen:

- E-post med begäran om att kommunen ska lämna in handlingar skickas ut.
- Frågebatteriet med bedömningsgrunderna kan skickas ut, i valda delar, som kommunen svarar på.
- Kommunen skickar in handlingar, länsstyrelsen läser igenom handlingarna och stämmer av mot aktuell lagstiftning.
- Eventuella kompletteringar eller förtydliganden begärs in.
- Länsstyrelsen skriver en rapport.

Även vid skrivbordsuppföljning kan brister leda till underrättelse om brister och eventuellt föreläggande. Inför ett sådant beslut kan det var nödvändigt med ett besök på plats.

Hur frågebatteriet och bedömningsgrunderna kan användas

Frågebatteri och bedömningsgrunder

Det är viktigt att länsstyrelserna har likartade frågeställningar och gemensamma bedömningsgrunder när vi följer upp olika delar av kommunernas tillsyn enligt miljöbalken. En viktig del är också att kunna jämföra resultatet i hela landet.

Ett frågebatteri har tagits fram i Excel tillsammans med bedömningsgrunder för uppföljningen, se bilaga A. Bilagan är uppbyggd med delarna nedan för de olika ämnesområden som ska granskas.

Frågor

Frågorna kan ställas vid besök hos kommunen eller användas som underlag vid skrivbordstillsyn.

Bedömningskriterier till svar på frågorna

Bedömningskriterierna är avsedda att användas som hjälpmedel för om vi ska notera brister eller inte, samt eventuellt förelägga om att åtgärda bristerna.

Textförslag till vägledning i länsstyrelsens rapport

Textförslagen är till för att underlätta rapportskrivningen med dels förslag till formuleringar för beskrivning av brister, dels förslag till vägledning till kommunen för att förbättra verksamheten.

Lagstiftning

Listan över lagstiftning hänvisar till vilket lagrum som styr vad som gäller.

Sakområden

Ämnesområdena som berörs i frågebatteriet är:

1. Organisation, nämnd och förvaltning
 - a. Jäv
2. Delegation
3. Register
4. Behovsutredning
5. Tillsynsplan
 - a. Tillsynsprogram IED
6. Uppföljning och utvärdering
7. Kompetens
8. Avgifter och finansieringsgrad
9. All ärendehantering
10. Statistik överlåten MFV
 - a. Överlåten tillsyn
11. Statistik C och U
 - a. Miljöskydd

- b. Hälsoskydd
- 12. Förorenade områden
- 13. Strandskydd-naturskydd-vattenskyddsområden
- 14. Små avlopp
- 15. Övriga frågor

Inom ämnesområdena/flikarna 1–10 är det markerat med en asterisk * på de frågor som alltid bör ingå vid ett kommunbesök. De utgör de mest grundläggande frågorna som behöver ställas och följas upp för att länsstyrelsen ska ha fått en helhetsbild av kommunens tillsyn enligt miljöbalken. Dessa frågor bör alltid ställas även om länsstyrelsen bedömer vid till exempel inläsning av material och annan förberedelse, att detta område inte har några brister.

Övriga frågor under flikarna 1–10 kan vi använda när det finns behov att fördjupa sig inom ett ämnesområde, till exempel finansieringen eller behovsutredning/tillsynsplan. Orsaken till fördjupningen kan vara att det inskickade materialet visar på brister eller att länsstyrelsen har fått annan information som tyder på att området måste granskas särskilt noga.

Det kan vara svårt att under en dag hinna gå igenom samtliga frågor på ett noggrant sätt. När vi vid förberedelserna inför ett besök går igenom inskickat material så framkommer oftast vilka områden som det finns anledning att fördjupa sig mer kring och vilka områden som inte kräver så mycket granskning.

Flik 10 används bara för de kommuner där länsstyrelsen har överlåtit tillsyn i någon form. Tänk på att det kan finnas annan tillsyn än miljöfarlig verksamhet som är överlåten.

Flikarna 11–15 innehåller material för fördjupande granskning av olika sakområden inom miljöbalkstillsynen; miljöskydd, hälsoskydd, förorenade områden, strandskydd, naturskydd, vattenskyddsområden, små avlopp och övriga frågor. Frågorna i dessa flikar kan passa bäst i en intervjusituation med inspektörer som arbetar inom de olika områdena.

Vid bedömning av tillsynen inom miljöskydd och hälsoskydd så behöver det göras en helhetsbedömning med den tillsynsstatistik som finns under flik 11.

Frågorna ska förhoppningsvis leda fram till att länsstyrelsen kan göra en bedömning av kommunernas tillsyn. Det är dock viktigt att länsstyrelsen under besöket inte är helt låst vid enbart dessa frågor utan att vi för ett djupare samtal kring kommunens verksamhet inom de områden där det behövs. Även om kommunen får ”godkänt” inom ett område utifrån de frågor som föreslås i modellen så kan det vid besöket ändå framkomma uppgifter som gör att länsstyrelsen bedömer att kommunen inte uppfyller gällande regler.

Frågorna och bedömningskriterierna kan även användas som underlag vid skrivbordstillsyn samt när vi ska göra en prioritering av vilka kommuner som ska besökas.

Bedömningskriterierna

Utifrån kommunens angivna svar finns bedömningskriterier som ska vara ett stöd för om kommunens tillsynsverksamhet ska bedömas ha brister eller inte. Följande nivåer för bedömningen finns:

- Uppfyller
- Uppfyller delvis
- Uppfyller inte

Till ovanstående bedömningsnivåer finns förslag på beslutsformuleringar som kan användas i länsstyrelsens rapport av kommunens tillsyn. Detta för att dels minimera och effektivisera skrivarbetet från uppföljningen, dels för att möjliggöra sammanställningar i länet och nationellt.

Om länsstyrelsen bedömer att kommunen inom ett ämnesområde ”delvis uppfyller”, jämfört med krav i lagstiftning etcetera så ska det leda till att bristen beskrivs i rapporten och länsstyrelsen ger kommunen vägledning om hur bristen kan avhjälpas. Det kan också leda till att länsstyrelsen ber om en återrapportering av något slag där kommunen får redovisa hur de förbättrat sitt arbete.

Om länsstyrelsen bedömer att kommunen ”inte uppfyller” ställda krav inom något ämnesområde så bör länsstyrelsen gå vidare med en underrättelse till kommunen om de upptäckta bristerna och överväga att förelägga kommunen att åtgärda bristerna. Se vidare i bilaga B ”Process uppföljning av kommunernas tillsyn”.

Efterarbete vid uppföljning och utvärdering

Efterarbete

Inför återkoppling till den kommunala tillsynsmyndigheten, antingen vid sammanfattande möte eller i en rapport, bör gruppen som genomfört granskningen gå igenom alla iakttagelser. För varje granskat område bör det bedömas om tillsynsmyndigheten uppfyller lagstiftningens krav eller inte.

Det är bra om länsstyrelsen redan i slutet av dagen kan sammanfatta vilka synpunkter vi har efter besöket. Synpunkterna kan presenteras antingen vid ett avslutande möte under uppföljningsdagen alternativt vid ett särskilt tillfälle, till exempel vid den kommunala nämndens ordinarie sammanträde.

Vid besöken kommer det dessutom ofta fram många bra och goda exempel på hur en ändamålsenlig tillsyn kan bedrivas. Dessa goda exempel får gärna spridas vidare till andra tillsynsmyndigheter och kan eventuellt lyftas fram i rapporten.

Rapport

Resultatet av uppföljningen bör alltid redovisas i en skriftlig rapport som skickas till kommunen, se förslag på hur en rapport kan skrivas i bilaga E. I rapporten redovisas vad som framkommit vid uppföljningen och utvärderingen. Använd gärna textförslagen vid rapportskrivningen som finns i frågebatteriet för respektive område. Länsstyrelsen kan också ge vägledning till kommunen om hur de kan förbättra sitt arbete eller avhjälpa vissa brister. I rapporten är det fritt för länsstyrelsen att ta upp olika förhållanden i kommunen som behövs för att få en bra helhetsbild. Däremot kan vi bara gå vidare och ställa krav på åtgärder för det som det finns lagstöd för. Länsstyrelsen kan eventuellt skicka rapporten till ansvarig på kommunen för faktagranskning innan den expedieras. Det är dock viktigt att kommunen *inte* ska "godkänna" rapporten för att den ska kunna skickas ut officiellt.

Det kan behöva skrivas två separata rapporter om miljöbalkstillsynen är uppdelad på två nämnder. Eventuellt kan viss återrapportering hämtas in från kommunen om det finns en överenskommelse om detta vid besöket för att följa upp hur kommunen åtgärdat bristerna.

En rapport får endast innehålla länsstyrelsens observationer och inte krav om åtgärder eller liknande om det inte finns en muntlig överenskommelse om detta. Om länsstyrelsen behöver ställa krav på åtgärder måste det ske genom ett föreläggande.

Fortsatt handläggning vid stora brister

Om det framkommit stora brister som länsstyrelsen anser måste åtgärdas behöver det skickas en underrättelse om vilka brister som framkommit, bilaga F. Kommunen får då veta vilka brister länsstyrelsen anser måste åtgärdas och får möjlighet att lämna synpunkter på detta. Kommunen kan också meddela när bristerna kan vara åtgärdade.

Enligt flera länsjurister är det viktigt att kommunen först får en underrättelse/kommunicering om bristerna och får en möjlighet att åtgärda dem, innan Länsstyrelsen eventuellt beslutar om ett föreläggande. Enligt SOU 2017:63 sid 277 som föregick ändringarna i miljöbalken 26 kap 8 § framgår att länsstyrelsen i första hand ska framföra sina krav på åtgärder genom påpekande. Ett föreläggande bör tillgripas när kommunen inte följer ett påpekande.

Det är därför viktigt att bristerna redovisas samlat och separat i en underrättelse. Då blir det tydligt för kommunen vad som behöver åtgärdas och till vilken tidpunkt som länsstyrelsen vill ha svar på hur bristerna ska åtgärdas. Kommunen får då möjlighet att till ett visst datum svara på hur och när de avser att åtgärda bristerna innan länsstyrelsen eventuellt beslutar om ett föreläggande om vi anser att kommunen inte följer påpekandena.

En rapport beskriver förhållanden. En underrättelse är redovisning av brister som länsstyrelsen vill gå vidare med.

Det bör inte gå lång tid mellan det att rapporten expedieras och att en underrättelse skickas ut. Det är lämpligt att den kommer inom ett par veckor. Kommunen bör sedan få minst fyra veckor eller eventuellt längre tid på sig för att yttra sig över hur man avser att åtgärda bristerna. I det här skedet behöver de inte lång tid för yttrandet. Att göra förbättringar eller ta fram dokument som saknas kan ske vid ett senare datum som kommunen föreslår. Utifrån kommunens svar på underrättelsen beslutar antingen länsstyrelsen om ett föreläggande alternativt avslutar ärendet om vi gör bedömningen att kommunen redan åtgärdat bristerna eller trovärdigt redovisat när det kommer att vara åtgärdat.

När tiden för att åtgärda bristerna i ett eventuellt föreläggande har gått ut följer länsstyrelsen upp vad kommunen genomfört genom att granska vad kommunen rapporterar, alternativt genomför ett nytt besök.

Läs mer om möjligheten att förelägga i kapitlet "Länsstyrelsens möjligheter till föreläggande och andra sanktioner".

Länsstyrelsens möjligheter till föreläggande och andra sanktioner

Möjlighet att förelägga

Länsstyrelsen har enligt 26 kap. 8 § miljöbalken möjlighet att förelägga en kommun; ”Länsstyrelsen får förelägga en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen”. Länsstyrelsens granskande roll har därmed blivit tydligare och kontrollfunktionen understryks. Detta gör att uppdraget att följa upp och utvärdera kommunens tillsyn mer liknar annan tillsyn och kontroll som länsstyrelserna utför.

Vad säger förarbetena?

Text från SOU 2017:63 sid 277:

”För att ett sådant föreläggande ska kunna utfärdas måste det stå klart att kommunen i fråga inte fullgjort en förpliktelse som åligger den enligt miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Vi vill understryka att det endast är fråga om generella skyldigheter, inte hur tillsynsmyndigheten hanterat ett enskilt tillsynsärende.”

”Den tillsynsvägledande myndigheten bör även fortsättningsvis i första hand framföra sina krav på åtgärder genom påpekanden. Ett föreläggande bör emellertid kunna tillgripas när en kommun inte följer ett påpekande.”

Text från Prop. 19/20:137 sid 51:

”I likhet med vad utredningen föreslagit bör ett föreläggande endast aktualiseras när en kommun har brustit i fråga om generella skyldigheter som åligger den enligt miljöbalken, föreskrifter som meddelats med stöd av balken eller en EU-förordning om kontroll. Exempel på situationer då ett föreläggande kan användas är när en kommun inte lever upp till kraven i miljötillsynsförordningen på att ta fram och besluta om en behovsutredning och plan för tillsynen, kraven i kontrollförordningen att upprätta en förteckning över aktörer eller krav i en kommissionsförordning om enhetlig minimifrekvens för offentlig kontroll. Ytterligare exempel är om kommunen brister i tillsynsuppdraget inom ett specifikt tillsynsområde, helt avstår från att genomföra obligatoriska tillsynsuppgifter eller inte följer de särskilda krav som ställs på myndighetens tillsyn av så kallade IED-verksamheter enligt 1 kap. 10 § a miljötillsynsförordningen. Genom föreläggandet kan den statliga myndigheten klargöra för en kommun i vilka avseenden kritik kan riktas mot dess tillsynsverksamhet och därigenom ge kommunen en möjlighet att åtgärda bristerna.”

När kan vi förelägga en kommun?

Brister som kan leda till ett föreläggande om kommunen inte följer kraven i miljötillsynsförordningen:

- Det finns en jävsproblematik i nämnd och/eller förvaltning.
- Kommunen saknar eller har bristfällig behovsutredning.
- Tillsynsplanen saknas eller har brister.
- Kommunen har brister i sitt register över anläggningar.
- Tillsynsprogram enligt IED saknas.
- Kommunen har inte utfört IED-tillsyn.
- Tillsynen av överlåtna verksamheter är bristfällig.
- Brister i tillsynen av obligatoriska tillsynsuppgifter som till exempel anmälningspliktiga och ej anmälningspliktiga verksamheter (C och U), hälsoskyddstillsyn, strandskyddstillsyn, tillsyn av små avlopp.

Återkalla överlåten tillsyn

Enligt 1 kap. 21 § miljötillsynsförordningen ska länsstyrelsen regelbundet följa upp och utvärdera den tillsyn som har överlåtit. Om förutsättningarna för överlåtelse enligt 20 § inte längre finns, ska länsstyrelsen återkalla överlåtelsen. En återkallelse får avse ett visst eller vissa tillsynsobjekt eller en typ av tillsynsobjekt. Här finns det alltså en skyldighet för länsstyrelsen att agera om kommunen brister i sin tillsyn av den verksamhet de tagit över tillsynen för.

De förutsättningar som ska bedömas är framför allt:

- Omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan.
- Den kommunala nämndens förutsättningar för att uppfylla kraven i 1 kap. 6–12 §§ miljötillsynsförordningen.
- Den kommunala nämndens förutsättningar för att utöva tillsyn över tillsynsobjektens hantering av kemiska produkter i den utsträckning sådan hantering förekommer.
- Kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter.

Länsstyrelsen kan med föreläggande respektive återkallande av överlåten tillsyn (där det finns) försöka förmå kommunerna att avhjälpa de brister som konstaterats. Det finns inga möjligheter för länsstyrelserna att överta tillsyn av till exempel C-verksamheter eller anmälningspliktiga hälsoskyddsobjekt där kommunen har sitt obligatoriska tillsynsansvar. Länsstyrelsen kan inte förena föreläggandet med vite.

För att länsstyrelsen ska överlåta tillsynen till kommunerna måste det kunna visas att den obligatoriska tillsynen sköts på ett korrekt sätt och att det utöver det finns resurser för att bedriva tillsyn över överlåtna objekt. Nämnden måste därför visa att det finns resurser för tillsyn på avlopp, C- och U-verksamheter, hälsoskyddsobjekt samt strandskyddstillsyn som räknas som obligatoriska tillsynsområden.

Möjligheten att förelägga en kommun enligt 26 kap. 8 § miljöbalken har funnits sedan år 2020. När denna text skrivs finns ännu ingen rättspraxis inom området.

Överlåta mer tillsyn

Det finns kommuner som inte har någon överlåten tillsyn men kan skapa förutsättningar för att ta över tillsyn. Om den kommunala nämnden uppfyller

kraven i 1 kap. 6–12 § i miljötillsynsförordningen samt har möjlighet till tillräckliga resurser för tillsynen kan kommunen ansöka om att få ta över tillsyn från länsstyrelsen. Överlåtelse av tillsyn ska vara motiverat av att det medför en långsiktig effektivisering av tillsynen.

När en länsstyrelse ska pröva en begäran om överlåtelse ska vi ta hänsyn till ett flertal frågor, bland annat:

- Hur stor miljöpåverkan tillsynsobjekten har.
- Förutsättningar att uppfylla de generella krav som miljötillsynsförordningen ställer på en tillsynsmyndighet (behovsutredning, samlad tillsynsplan, etcetera).
- Kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter.
- Länsstyrelsens förutsättningar att fortsättningsvis ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynsobjekten.
- Möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn.

Naturvårdsverket har tagit fram en vägledning från 2020 om hur överlåtelse går till samt bedömningar för att överlåta tillsyn, "Vägledning om överlåtelse av tillsyn". Vägledningen finns på Naturvårdsverkets webb.

En dialog kan föras om detta i samband med uppföljningen av tillsynen. Det är då lämpligt att lägga in detta som en punkt i dagordningen.

Kommuner som redan i dag har överlåtit tillsyn kan ansöka om att ta över fler tillsynsobjekt från länsstyrelsen om detta är möjligt. Det kan också handla om att byta objekt så att till exempel länsstyrelsen tar tillbaka tillsynen över IED-verksamheter men överlåter fler B-objekt inom en annan bransch. Länsstyrelsen får ta ställning till om det finns möjlighet till mer överlåtelse utifrån sina egna förutsättningar för att bland annat bibehålla kompetens. Ibland kan det vara mer effektivt att kommunen tar över mer tillsyn med tanke på avstånd och lokalkännedom.

För länsstyrelser som överlåtit tillsyn är det mycket viktigt att följa upp hur kommunerna sköter denna tillsyn och även sin övriga obligatoriska tillsyn. Genom att ha en regelbunden uppföljning av kommunernas tillsyn kan länsstyrelserna också på sikt höja kvaliteten på kommunernas tillsyn så att det är möjligt att överlåta mer tillsyn till dem. Uppföljningen och utvärderingen av kommunernas tillsyn borde alltså vara en prioriterad arbetsuppgift för länsstyrelsen för att verka för att tillsynen bedrivs av den tillsynsmyndighet som är bäst lämpad och att tillsynen som helhet blir så bra utförd som möjligt inom länet. Uppföljningen kan även leda till färre överklagade ärenden, vilket sparar resurser för både kommun och länsstyrelse.

Rekommenderat intervall för uppföljning och utvärdering

Besöksintervall

Det finns inget lagkrav på hur ofta uppföljning av kommunernas tillsyn ska genomföras. En genomgång i projektet visar att vi arbetar olika inom länsstyrelserna. I en del fall har länsstyrelsen haft en omfattande uppföljning med grundliga genomgångar och kommunbesök som senare har följts av sammanställning och uppföljande besök. I andra fall genomförs ingen uppföljning och utvärdering alls.

I vissa län finns ett mindre antal kommuner att följa upp medan det i andra län finns ett stort antal kommuner att följa upp. Det finns även skillnader mellan länen när det gäller hur mycket tillsyn som har överlåtits till kommunerna. Det bör därför finnas möjlighet att anpassa både uppföljningens omfattning och intervall utifrån förutsättningarna inom det aktuella länet. Det är dock viktigt att uppföljningen av kommunernas tillsyn sker regelbundet och följer ett visst intervall.

Ett rimligt lägsta intervall är att uppföljning behöver ske åtminstone en gång per mandatperiod, vilket innebär minst en gång vart fjärde år. Det bedöms erfarenhetsmässigt vara ett rimligt intervall för att fånga in eventuella ändringar i en kommuns organisation eller förändringar i den kommunala nämnden som ansvarar för tillsynen.

För att uppföljningen av kommunernas tillsyn ska ske heltäckande och regelbundet behöver det därför finnas en plan för när, hur ofta samt på vilket sätt uppföljning av de olika kommunerna inom länet ska ske. Om uppföljning av olika delar av en kommuns tillsyn sker vid olika tillfällen bör utgångspunkten vara att följa upp samtliga utvärderingsområden inom en mandatperiod. Vi bör även sträva efter att hitta en nivå på uppföljningens omfattning som gör att den kan ske regelbundet utifrån tillgängliga resurser.

Planen för hur, när och var uppföljning av kommunernas tillsyn ska ske bör finnas med i länsstyrelsens tillsynsvägledningsplan. Enligt miljötillsynsförordningen 3 kap. 17 § ska länsstyrelsen ha en plan för tillsynsvägledning som omfattar en period om två år. Planen ska även ses över vid behov, dock minst en gång varje år.

Behovsanpassat uppföljningsintervall

Det kan i vissa fall finnas skäl att prioritera en eller flera kommuner eller genomföra en tätare uppföljning av en viss kommuns tillsyn. I det fall brister har konstaterats bör uppföljning kanske ske tätare än vart fjärde år. Uppföljningsintervallet bestäms i de fallen utifrån en bedömning av behovet för den aktuella kommunen eller kommunerna.

Hur kommunerna har svarat på Naturvårdsverkets enkät kan användas för att bedöma om det är någon eller några kommuner inom ett län som behöver prioriteras i uppföljningen. Fler indikationer på att tillsyn inte fungerar

tillfredsställande i en kommun kan vara att vi får information via direktkontakt med inspektörer och/eller miljöchef eller att media rapporterar om tillsyn som inte fungerar.

Viktiga faktorer kan till exempel vara:

- Lite personalresurser i förhållande till andra kommuner med jämförbar storlek.
- Det framgår av behovsutredningen och tillsynsplanen att det finns en betydande resursbrist i kommunen.
- Om det inte sker förelägganden eller miljöbrottsanmälningar i samma omfattning som andra jämförbara kommuner.
- En stor mängd besvärssändanden skickas in till länsstyrelsen där många återförvisas eller upphävs.
- Avsaknad av behovsutredning, tillsynsregister eller tillsynsplan.
- Kommunen har inte svarat på Naturvårdsverkets enkät.
- Organisationsförändringar.
- Anmärkningsvärd personalomsättning.

Ytterligare faktorer för att prioritera mellan olika kommuner kan också vara:

Skillnader i antal A- och B-objekt eller IED-objekt som är överlåtna. Till exempel kan vi välja att prioritera kommuner med mycket överlåten tillsyn och IED-verksamheter i första hand framför kommuner som inte har överlåten tillsyn. Vid revidering av tillsynsvägledningsplanen kan vi till exempel vikta olika kommuner efter antalet A- och B-verksamheter, IED-verksamheter och avvikelser i svaren i Naturvårdsverkets enkät enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen, för att på så sätt få fram en prioriteringsordning.

Naturvårdsverkets redovisning om miljöbalkstillsyn

Enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen ska Naturvårdsverket årligen redovisa till regeringen hur tillsynen utvecklas och förbättras. Redovisningen ska även omfatta brister i tillsynen och beskrivning över hur den kan förbättras. Som en del i redovisningen genomför Naturvårdsverket årligen en enkätundersökning till tillsynsmyndigheterna i landet, den så kallade 3:21-enkäten.

Naturvårdsverkets redovisning om miljöbalkstillsyn och kommunens enkätsvar bör användas som ett stöd vid förberedelser inför granskning av kommuner. Svar kan hämtas på Naturvårdsverkets webbsida i det öppna rapportarkivet. Svaren gäller föregående års tillsynsenkät. De kommuner som ej har svarat på enkätfrågorna kan behöva göras uppmärksamma på vikten av att besvara enkäten. Enligt 1 kap. 14 § miljötillsynsförordningen är tillsynsmyndigheterna skyldiga att på begäran lämna uppgifter till de tillsynsvägledande myndigheterna.

Länsstyrelsen kan använda resultatet av Naturvårdsverkets enkät om miljöbalkstillsyn som ett underlag för vilka kommuner som bör besökas. Enkätresultatet ger en första bild av hur tillsynsverksamheten fungerar i kommunen.



**Miljösamverkan
Sverige**