



Kontaktperson
Miljöavdelningen
Cecilia von Platen
010-2241725

Söderåsens miljöförbund
Direktionen
info@smfo.se

Uppföljning och utvärdering av Söderåsens miljöförbunds tillsyn enligt miljöbalken

Länsstyrelsen har den 9 juni 2022 besökt Söderåsens miljöförbund med avseende på uppföljning och utvärdering av förbundets miljöbalkstillsyn. Denna rapport visar resultatet från denna uppföljning.

Sammanfattning

Länsstyrelsen har uppmärksammat följande **positiva** förhållanden:

- ✓ Förbundets organisation säkerställer en oberoende tillsyn när det gäller beslut av kommunala verksamheter.
- ✓ Dokumenterade riktlinjer/rutin med avseende på jäv, opartiskhet och otillbörlig påverkan finns för politiker och tjänstemän inom förbundet.
- ✓ Förbundet har upprättat samarbete/avtal med annan kommun för olika typer av jävssituationer.
- ✓ Direktionen har en aktuell delegationsordning.
- ✓ Direktionen kan äska medel för tillsynsverksamheten hos medlemskommunerna.
- ✓ Direktionen uppfyller bestämmelserna i 1:6-8 §§ miljötillsynsförordningen (MTF). Behovsutredning, tillsynsplan och tillsynsregister finns men bör kompletteras enligt nedan.
- ✓ Miljönämnden bedriver regelbunden tillsyn på B-verksamheter, på anmälningsskyddad miljöfarlig verksamhet (C), på anmälningsskyddad hälsoskyddsobjekt (H), på ej anmälningsskyddad miljöfarlig verksamhet (U) samt på ej anmälningsskyddad hälsoskyddsobjekt (UH).
- ✓ Miljönämnden uppfyller bestämmelsen i 1 kap 10 a -10 b §§ MTF då tillsynsprogram för IED-verksamheter finns.
- ✓ Skriftliga rutiner finns för handläggning av vanliga ärendegrupper.
- ✓ Timtaxan för miljöbalkstillsyn är på godtagbar nivå i jämförelse med andra kommuner i länet.



- ✓ Förbundet uppfyller kraven i 1:9 MTF. I medeltal är antalet dagar för kompetensutveckling 5 dagar eller fler per inspektör. Kompetensförsörjningsplanen bör utvecklas, se punkt 3 nedan.
- ✓ Direktionen uppfyller kraven i 1:12 MTF. Skriftlig uppföljning/utvärdering som har bäring på miljöbalkstillsynen finns.

Länsstyrelsen har uppmärksammat följande **brister och risker** som nämnden/kommunen bör beakta:

- Behovsutredningen (BU) är inte tre-årig i alla delar, vilket den ska vara.
- Förbundet har tillsatt resurser motsvarande 60 % av behovet. Utförd tillsyn under 2021 uppgick till 71 % av planerad tillsyn.

Länsstyrelsen lämnar följande **rekommendationer**:

1. Direktionen bör se till att behovsutredning redovisar resursbehovet för en tre-årsperiod i alla delar.
2. Direktionen bör utvärdera hur uppkommen tillsynsskuld ska hanteras på såväl kort som lång sikt, dels för att arbeta bort uppkommen skuld, dels för att undvika att sådan uppstår på lång sikt.
3. Förbundet bör komplettera sin kompetensförsörjningsplan med information om kompetens ned på handläggarnivå inom samtliga sakområden som förbundet är ansvarig över med avseende på miljöbalken.

Kommunen ska senast **den 28 februari 2023** komma in med skriftlig redovisning avseende:

- A. Redovisa framtagna utvärdering enligt punkten 2 ovan.
- B. Framtagen kompetensförsörjningsplan för miljöbalkstillsynen inom förbundet.

Redovisningen skickas till Länsstyrelsens mejladress, skane@lansstyrelsen.se
Vänligen ange ovanstående dnr i ämnesraden.

Detta utlåtande och rapport har upprättats av Cecilia von Platen. I den slutliga beredningen har även miljöstrateg Ingela Valeur, enhetschef Rima Dauod och beslutande tf avdelningschef tillika tf miljödirektör Kristian Wennberg deltagit.

Kristian Wennberg
Tf Miljödirektör

Cecilia von Platen
Tillsynsvägledningsstrateg

Detta utlåtande har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.



Rapport från Länsstyrelsens uppföljning och utvärdering av miljöbalkstillsynen på Söderåsens miljöförbund den 9 juni 2022

Syftet med uppföljningen

Syftet med uppföljningen av förbundet är att bedöma om tillsynen genomförs enligt miljöbalken (1998:808) (MB) och att de krav som anges i miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) (MTF) uppfylls.

Vid uppföljningen granskas planeringen av tillsynen utifrån MTF:s regler, de organisatoriska förutsättningarna att genomföra en oberoende tillsyn samt det praktiska genomförandet av tillsynen. Enkät svar, inskickad dokumentation samt uppgifter som framkommit vid Länsstyrelsens besök ligger också till grund för Länsstyrelsens bedömning. Vidare granskas om det finns en planerad verksamhet och om den sker som planerats. Det övergripande syftet och målet med uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn är att det ska vara en effektiv, rättssäker och likvärdig tillsyn i hela landet.

Som stöd i Länsstyrelsens granskning finns Miljösamverkan Sveriges handläggarstöd som tagits fram i syfte att länsstyrelserna ska ställa likartade frågeställningar och ha gemensamma bedömningsgrunder vid bedömning av kommunernas tillsyn enligt miljöbalken. Syftet är också att det ska vara enklare att jämföra resultaten i hela landet.

Bakgrund

Länsstyrelsen har enligt MTF ansvar för tillsynsvägledningen i länet. Med tillsynsvägledning avses utvärdering, uppföljning och samordning av tillsyn samt stöd och råd till operativa tillsynsmyndigheter. Inom ramen för tillsynsvägledningen genomför Länsstyrelsen besök hos tillsynsmyndigheten för uppföljning och utvärdering av deras tillsyn enligt miljöbalken.

Inför besöket har Länsstyrelsen låtit skicka ut frågor via en digital enkät som tillsynsmyndigheten har besvarat. Länsstyrelsen har erhållit efterfrågade dokument såsom nämnd- och förvaltningsorganisation, behovsutredning, tillsynsplan, uppföljning av föregående års tillsyn, delegationsordning, dokumenterad rutin avseende jäv/partiskhet/intressekonflikt och avgiftsfinansiering (taxan).



Deltagare

Vid besöket deltog från Söderåsens miljöförbund:

Torbjörn Ekelund, Ordförande i Direktionen
Magnus Håkansson, Vice ordförande i Direktionen
Charlotte Leander, Förbundschef (med på teams)
Kenneth Kallin, Avd. chef Miljö- och Hälsa
Ola Öberg, Avd. chef Mark och Vatten
Lars-Olov Strand, Miljöinspektör

Från länsstyrelsen deltog:

Ingela Valeur, Miljöstrateg, Miljökansliet på Miljöavdelningen
Cecilia von Platen, Tillsynsvägledningsstrateg, Miljökansliet på Miljöavdelningen

Genomförande

Under mötet granskades följande områden:

- Organisation – nämnd och förvaltning
- Jäv och otillbörlig påverkan
- Delegationsordning och befogenheter
- Register, behovsutredning och tillsynsplan
- Överlåten tillsyn
- Obligatorisk tillsyn
- Ärendehantering
- Kompetens
- Avgifter och kostnadstäckning
- Uppföljning och utvärdering
- Behov av TVL

Bedömning

Under varje granskat område anges bakgrunden till varför området granskats, under kommentar de uppgifter som framkommit vid granskningen samt Länsstyrelsens bedömning. Lagstiftningen som har använts som underlag och i vissa fall som stöd för bedömningarna anges i bilagan längst bak med rubriken *Gällande lagstiftning som ligger till grund för Länsstyrelsens bedömning.*

Organisation – nämnd/förbund och förvaltning

Bestämmelserna i kommunallagen och miljötillsynsförordningen anger att en nämnd inte får utöva lag- eller annan författningsföreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. En förtroendevald eller anställd hos kommunen är jävig, om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till. I kommunallagen regleras tillsynsjäv, vilket innebär att en och samma



person i den kommunala förvaltningen inte samtidigt får arbeta med tillsyn (inklusive planering och uppföljning) och frågor som hänger samman med driften av en verksamhet som ingår i tillsynsuppdraget. Se 6 kap 28 § Kommunallagen (2017:725). Tillsynsjäv gäller på individnivå, för både förtroendevalda och anställda inom kommunen.

Regeringsformen och förvaltningslagen slår fast att förvaltningsmyndigheterna ska iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Söderåsens miljöförbund är ett kommunalförbund med förbundsledning, som tillika är gemensam miljönämnd för förbundsmedlemmarna Bjuv, Klippan, Perstorp, Svalöv och Örkelljunga kommun.

Av förbundsordningen framgår att Söderåsens miljöförbund ska fullgöra medlemskommunernas myndighetsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt övriga uppgifter som enligt lag ska fullgöras av kommunala miljönämnder. Direktionen är förbundets politiska ledning och högsta beslutande organ och verkar som både kommunfullmäktige och miljönämnd enligt kommunallagen. Direktionen består av två ledamöter från varje kommun och lika många ersättare. Varje kommun utser sina ledamöter och ledamöterna utses för en mandatperiod på 4 år.

Utöver tillsyn och prövning enligt miljöbalken ingår även tillsynsansvaret för livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter, lagen om tobak och liknande produkter, strålskyddslagen, lagen om tillsyn av receptfria läkemedel och alkohollagen.

Tillsyn enligt strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken utförs av förbundet i Perstorps kommun och Örkelljunga kommun. Övriga tre kommunerna utför denna tillsyn på egen hand. Miljöförbundet bedriver tillsyn över skötseln av två kommunala naturreservat i Perstorps kommun. Naturvårdstillsyn i övrigt sköts av kommunerna på egen hand, bl.a. har Svalövs kommun en kommunekolog anställd.

Anledningen till att inte all tillsyn enligt miljöbalken utförs av förbundet beror på hur de ingående medlemskommunerna resonerade vid tiden för bildandet av miljöförbundet. Länsstyrelsen har efter besöket fått information av en anställd på Länsstyrelsen, tidigare anställd på förbundet (miljöchef), som uppger följande: *Formerna och ansvar för miljöförbundet fastställdes innan strandskyddet kom med i bilden och det stod inte uttryckligen "all tillsyn enligt miljöbalken" i förbundsordning och reglemente. Några kommuner ville tolka det som att strandskydd inte skulle ingå i benämningen "miljö & hälsoskydd", utan hellre koppla strandskyddet till bygglovssidan. Lösningen fick bli att varje kommun själv kunde välja om de överlät strandskydd eller inte åt förbundet.*



Ingen ledamot i direktionen är knuten till verksamhet över vilken förbundet har tillsyn.

Rutin för jäv/opartiskhet/intressekonflikt finns framtaget för förtroendevalda och tjänstemän inom förbundet. Vid varje mandatperiod går rutinen igenom och så görs däremellan vid behov. Direktionen anser att frågan om jäv m.m. fungerar väl. Punkt saknas på dagordningen för direktionssammanträden angående anmälan om jäv. Det finns samarbetsavtal med Hässleholms kommun vid ev. jävssituationer.

Förbundets synpunkter:

Att anmäla jäv är ett ansvar som ligger på varje ledamot/ersättare, vilket också sker vid behov vid olika tillfällen. Därutöver adresseras normalt inte frågan.

Direktionen har ansvar för verksamheten och fastställd budget. Direktionen fastställer budgetram och detaljbudget i enlighet med förbundsordningen och de ramar som förbundsmedlemmarna angett. Direktionen kan inte äska medel för verksamheten utan förslag till budget samråder direktionen om med medlemskommunerna. Skulle mer resurser krävas under året tar förbundschefen upp detta med direktionen som går till medlemskommunerna.

Miljöförbundets förvaltningsorganisation består av tre avdelningar; *Miljö- och hälsa, Mark- och vatten* samt *Livsmedel och åldersbegränsade varor*. Inom förbundet finns även energi- och klimatrådgivare. Tidigare fanns det en miljöstrateg, men förbundet har slutat att sälja den kompetensen till kommunerna då det inte var helt okomplicerat att bevaka och driva dessa frågor för förbundet.

Förbundschefen (miljöchefen) är anställd av direktionen. Övrig tillsynspersonal på förbundet är anställd av chefen, med förbundet som ansvarig arbetsgivare.

Länsstyrelsens bedömning

Genom förbundet säkerställs en oberoende tillsyn när det gäller beslut avseende kommunala verksamheter inom de fem medlemskommunerna.

Länsstyrelsen noterar att förbundet inte utför strandskyddstillsyn i alla medlemskommuner. Förklaringen till detta är att 3 av 5 medlemskommuner har, vid ingåendet i förbundet, valt att inte överlåta denna tillsyn åt förbundet. Länsstyrelsen kommer att vända sig till dessa tre medlemskommuner för att granska deras tillsyn enligt miljöbalken.

Dokumenterade riktlinjer avseende opartiskhet och jäv finns för förtroendevalda i direktionen och för tjänstemän. Det är positivt att avtal finns framtaget med annan kommun (Hässleholms kommun) vid ev. jävssituationer.



Enligt tillsyns- och föreskriftsrådets minimikrav på kommunal organisation ska samma personer (tjänstemän och förtroendevalda) som ska eller kan komma att fatta beslut i tillsynsfrågor inte ha beslutsrätt när det gäller driftsfrågor av sådana anläggningar som den kommunala tillsynsmyndigheten har tillsyn över.

Minimikraven vad gäller personalansvar och lönesättning är att tjänsteman som arbetar med tillsynsfrågor inte ska stå i direkt beroendeställning till chef som samtidigt har driftansvar. Den chef som sköter rekrytering samt har ansvar för lönesättning, utvecklingssamtal, kompetensutveckling eller dylikt för tillsynspersonal får inte samtidigt ansvara för personal och anläggningar som kan bli föremål för tillsyn.

Minimikrav vad gäller budgetansvar är att den person eller den nämnd som har budgetansvar för anläggningar eller verksamheter som kan bli föremål för tillsyn från den kommunala tillsynsmyndigheten inte ska samtidigt ha budgetansvar för tillsynspersonalen. Medel till tillsyn skall äskas hos fullmäktige fristående från äskande av medel för anläggningar och verksamheter som omfattas av tillsynen.

Delegationsordning och befogenheter för personal

Delegationsordningen ska vara aktuell. Personal som arbetar med miljöbalktillsynen ska ha rätt befogenheter att fatta beslut i ärenden.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Delegationsordningen gäller från och med 2019-06-11. Inom miljö- och hälsoskyddsområdet har direktionen delegerat beslutsrätten till inspektörerna i flertalet ärendetyper (förelägganden, förbud, dispenser, tillstånd, avslag). Beslut om miljösanktionsavgift < 25 000 kr är delegerat till inspektörerna och miljösanktionsavgift < 50 000 kr samt förelägganden och förbud vid vite < 50 000 kr är delegerat till miljöchefen.

Länsstyrelsens bedömning

Delegationsordningen är aktuell och den revideras regelbundet. Mot bakgrund av att lagstiftningen inom miljöområdet är under ständig förändring både till följd av EU-direktiv och nationella åtaganden bör delegationsordningen aktualiseras och vid behov revideras minst en gång per år.

Delegationen är långtgående och samtliga miljöinspektörer kan fatta beslut inom alla verksamhetsområden. Det är mycket positivt inte minst från effektivitetssynpunkt. I övrigt har Länsstyrelsen inga särskilda synpunkter att framföra gällande delegationsordningen.



Behovsutredning, register och tillsynsplan

I miljötillsynsförordningen (MTF) finns bestämmelser om att det hos den kommunala nämnden (direktionen) ska finnas utredning om tillsynsbehov (behovsutredning) för hela ansvarsområdet enligt miljöbalken, det ska finnas ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn samt att tillsynsmyndigheten ska upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken.

Vid uppföljningen tittar Länsstyrelsen på hur många personresurser som finns att tillgå för miljöbalkstillsynen. Behovsutredningen (BU) och tillsynsplan (TP) ingår som underlag i uppföljningen.

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling, som i sin tur innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (MB 1:1). Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken (MB 26:1). Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som anses nödvändigt för en hållbar utveckling. Av detta följer att tillsynen ska bedrivas så att den medverkar till att miljökvalitetsmålen uppnås. Med behovsutredningen som grund görs avvägningar mellan mål (för miljö m.m.) och tillgängliga resurser (personal, ekonomi) i den årliga tillsynsplanen.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Det finns en behovsutredning i excel framtagen för åren 2021-2023 ("Behovsutredning Miljöbalken, grupp fördelning") som är indelad i de olika tillsynsområdena. I denna saknas uppgifterna för hälsoskydd men dessa finns framtagna (Aktualiserad behovsutredning Hälsoskydd Ny för 2021-2023), men de har inte blivit överförda till den gemensamma behovsutredningen. Uppgifterna om behov för hälsoskydd 2021 är dock införda i Verksamhetsplanen för 2021. Den sammanfattande fliken i behovsutredningen är inte treårig utan redovisar endast år 2020. Här finns en felskrivning och 2020 skall vara 2021.

För planeringen finns dels en behovsutredning, "Behovsutredning Miljöbalken, grupp fördelning", dels ett dokument med titeln "Verksamhetsplan 2021". Det senare motsvarar det som i Miljötillsynsförordningen benämns "Tillsynsplan". Verksamhetsplanen är en samlad plan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken och som grundas på den behovsutredningen. I verksamhetsplanen, som dels är ett textdokument dels en excelfil, beskrivs hur myndigheten har avvägt fördelningen av resurser inom och mellan olika ansvarsområden enligt miljöbalken och hur resurserna har anpassats efter det tillsynsbehov som finns. Dessutom finns tillsynsplaner (motsvarar tillsynsprogram enligt miljötillsynsförordningens definition) som är de områdesvisa planer som görs för att redovisa vilka besök som planeras under året och för att fördela dessa på tillgängliga handläggare.



Av svar på Länsstyrelsens enkät inför besöket framgår att verksamheten har behov motsvarande 24,2 årsarbetskrafter för tillsyn enligt miljöbalken och att tillsatta resurser motsvarar 60 % av behovet.

Av förbundets svar på enkätfrågor som ställts av Naturvårdsverket (3:21 MTF) med avseende på tillgängliga personresurser framgår att förbundet hade totalt 15.4 årsarbetskrafter för att arbeta med tillsyn enligt miljöbalken under 2021. Av dessa var 12.9 åa för tillsyn miljöfarlig verksamhet och 2.5 åa för tillsyn hälsoskydd. Naturvårdsverket har även ställt frågan *Uppskatta i vilken grad (0 - 100) ni kunnat avsätta resurser för miljöbalkstillsyn i tillsynsplanen 2021 jämfört med de samlade behoven i er behovsutredning*, på vilken förbundet svarar 59 %.

Förbundet använder sig av Vision som IT-stöd och som utgör hjärtat i deras verksamhet (register, planering och uppföljning).

Förbundet har tillsynsprogram för IED-verksamheter i enlighet med 10 a-10 b §§ MTF.

Det framgår av verksamhetsplanen (TP) att de nationella miljö kvalitetsmålen och folkhälsomålen ska vara synliggjorda i planen samt att projekt och aktiviteter ska ha en tydlig koppling till dessa mål inkl lokala miljömål.

Förbundet informerar på mötet om Bjuvs kommuns långtgående planer på att dra sig ur förbundet. Detta är bekymmersamt eftersom det leder till en osäkerhet om kommande finansiering och förbundet har därför avvaktat med att rekrytera nya medarbetare på de vakanser som uppstått under 2021 (5-6 st). Eventuellt kommer förbundet att påbörja rekrytering under hösten 2022 när de vet mer i detalj hur deras budget blir kommande år. På mötet framkommer även att den tillsynsskuld som fanns vid förra besöket (2018) är bortarbetad (2016/2017). På grund av pandemin och anställningsstopp (Bjuvs utträde) har tillsynsskuld uppstått 2020 respektive 2021. Förbundet bedömer att den kommer att bestå under 2022 - 2023 på grund av svårigheter att rekrytera samt att det tar minst 6 månader att få nya medarbetare på plats. Från 2021 finns tillsynsskulden med i budgeten (i balansräkningen). Förbundet har gjort en konsekvensbeskrivning och av den framgår att tillsynsskulden är 1 139 timmar.

Länsstyrelsens bedömning

Förbundet uppfyller bestämmelserna i 1:6-1:8 MTF. 3-årig behovsutredning, tillsynsplanering och tillsynsregister finns. Miljöförbundets verksamhetsplan 2021 bedömer Länsstyrelsen kan motsvara kravet på att tillsynsmyndigheten ska upprätta en 3-årig behovsutredning samt en tillsynsplan.



Det framgår inte med tydlighet att behovsutredningen är 3-årig. Det är svårt att få en tydlig överblick i BU:n hur behovet ser ut i jämförelse med aktuella resurser.

Förbundets synpunkter:

Inför 2021 gjordes en treårig behovsutredning därefter har aktualisering gjorts för det år som planeringen avser, dvs 2022 och nu 2023. Miljöförbundet gör inte jämförelsen mellan behov och tillgängliga resurser i behovsutredningen, denna jämförelse sker i verksamhetsplanen.

Det framgår inte av BU:n om det finns en tillsynsskuld som påverkar nästkommande års resursbehov. Länsstyrelsen anser att eventuell tillsynsskuld bör redovisas separat i behovsutredningen för att synliggöra behovet av tillfälliga resursförstärkningar skilt från behovet av varaktiga tillsynsresurser. Exempelvis kan tillsynsskulden från förra året mer tydligt framgå på en egen rad i behovsutredningen. En från år till år ökande tillsynsskuld innebär en ökad risk för att tillsynsarbetet inte kan bedrivas tillräckligt effektivt i den meningen att viss tillsyn då tenderar att bli eftersatt.

Förbundet har tagit fram en konsekvensbeskrivning gällande tillsynsskulden, vilket är utmärkt som komplement. Denna skulle kunna ligga som text i BU:n för att få en samlad bild när man läser BU:n.

Förbundet uppger att tillsatta resurser motsvarar 59-60 % av behovet. Enligt länsstyrelsens bedömningskriterier (Miljösamverkan Sverige) bör minst 90 % av behovet tilldelas med resurser för att vara godkänt.

Ett resonemang om de ev. konsekvenser som uppstår av att tillsyn uteblir saknas och TP:n bör kompletteras med sådan text. Tillsynsskulden, dvs de nedprioriteringar som görs plus den tillsyn som inte hånns med föregående år, bör redovisas i TP.

Förbundets synpunkter:

Förbundet förlorade personal främst under andra halvan av 2021, detta kunde inte förutses inför VP 2021, däremot kunde vi i planeringen inför 2022 se stor resursbrist från det normala. Därför finns konsekvenserna beskrivna i VP 2022 som jag bifogar övriga efterfrågade kompletteringar.

För att säkerställa en fullgod transparens i redovisningen bör behovsutredningen, tillsynsplanen och uppföljningen av tidsredovisningen ske per lagområde så att det tydligt framgår hur stort tillsynsbehov som föreligger för miljöbalken, hur mycket tillsyn som planeras per tillsynsområde och hur utfallet blir. Detta för att kunna sätta in åtgärder (ökade resurser, höja taxan, prioritering mellan tillsyn och annat arbete etc.) inom rätt område.

Länsstyrelsen anser att det är angeläget att direktionen kommer till rätta med tillsynsskulden och de problem som informerades om under mötet. Direktionen bör utvärdera och analysera hur uppkommen tillsynsskuld ska hanteras på såväl kort som



lång sikt, dels för att arbeta bort uppkommen skuld, dels för att undvika att sådan uppstår på längre sikt.

Överlåten tillsyn (inklusive IED-verksamheter)

Länsstyrelsen har i beslut överlåtit tillsynen för miljöfarliga verksamheter. Enligt MTF ska IED-verksamheter tillsynas varje år om verksamheten innebär betydande risker för människors hälsa eller miljön, annars räcker det med vart tredje år.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

I nuläget har Länsstyrelsen överlåtit 39 st tillsynsobjekt åt kommunen, varav 11 st IED-verksamheter - inom lantbruksbranschen (5 st), slakteribranschen (2 st), livsmedelsbranschen inkl foder (2 st) samt industrimineraliska produkter (2 st).

Länsstyrelsen har även överlåtit tillsynen över 13 st vattenskyddsområden. Förbundets tillsyn över dessa ingår inte i denna granskning.

Av kommunens redovisning framgår att de bedriver tillsyn på 11 IED-verksamheter varav alla utom 1 st fick ett tillsynsbesök under 2021.

En verksamhet, Svenska foder AB, har en felaktig verksamhetskod 15.350-i som inte längre finns.

Länsstyrelsen har som en del i granskningen begärt in utdrag från diariet på förekommande tillsynsärenden det senaste två åren för de tillståndspliktiga verksamheter som kommunen har tillsyn över.

Länsstyrelsen har inför besöket granskat hur miljörapporteringen från bolagen samt kommunens granskningsmejl i SMP (Svenska miljörapporterings-portalen) fungerar. På mötet framkommer att förbundet har som mål att miljörapporterna i SMP ska vara avklarade genom att granskningsmejl skickats senast den 1 juni varje år.

På mötet tar Länsstyrelsen upp att 21 av de 39 överlåtna verksamheterna har alla tillstånd som är beslutade med stöd av miljöskyddslagen.

Länsstyrelsen tar upp frågan om och hur kommunen bedriver tillsyn utifrån olika EU-direktiv och andra åtaganden att ta hänsyn till i miljöbalkstillsynen.

Länsstyrelsens bedömning

Vad gäller utförd tillsyn på IED-verksamheter är den utförd regelbundet med besök årligen, förutom på en verksamhet i enlighet med 10 a § pkt. 2.



Bolagen är skyldiga att använda SMP vid inrapportering och komplettering av miljörapporten. SMP ska även användas av tillsynsmyndigheten vid krav om komplettering samt vid kommunicering att rapporten är granskad. Det är bl.a. viktigt att kommunens granskning syns i SMP genom att registrera ett okej för alla miljörapportens delar så att granskningsmejl (automatiskt) skickas till verksamhetsutövarna från SMP. Länsstyrelsen vid granskningen inte funnit något särskilt att anmärka på utan förbundet sköter miljörapporteringen mycket bra i SMP.

Enligt begärt utdrag från ärendehanteringssystemet framgår att kommunen har en relativt god aktivitet av händelser vid samtliga överlåtna tillsynsobjekt.

Då miljöprövningsförordningen har ändrats har det inneburit att verksamheter inom livsmedels- och foderbranschen har fått sammanslagna punkter. Verksamhetskoden för Svenska foder AB ska därför ändras till 15.131-i enligt 5 kap 12 § miljöprövningsförordningen *Tillståndsplikt B och verksamhetskod 15.131-i etc.*

Vad gäller gamla tillstånd beslutade med stöd av miljöskyddslagen som upphörde när miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 är det tillsynsmyndighetens uppgift att verka för att verksamhetsutövaren frivilligt initierar en samråds- och tillståndsprocess för att erhålla nytt och modernt tillstånd enligt miljöbalken. Det är också viktigt, då möjlighet ges i det enskilda fallet, att vara restriktiv vid anmälan om ändring som har bäring på verksamhetens miljöpåverkan eller bidrar till ökade transporter etc. En verksamhet bör inte anmäla flera ändringar efter varandra på grund av den s.k. salamieffekten. Denna innebär att alla ändringar bidrar sammantaget till att verksamheten bör tillståndsprövas.

Genomförande av obligatorisk tillsyn

Den kommunala nämnden har ett ansvar att genomföra obligatorisk tillsyn i tillräcklig omfattning.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Planen är att genomföra tillsynsbesök årligen, vartannat eller vart tredje år på förbundets 353 C-objekt. Intervallet är beroende av verksamhetstyp och omfattning på verksamheten enligt följande. Av förbundets C-verksamheter har 83 årliga tillsynsbesök, 78 har tillsynsbesök vartannat år och 53 har besök vart 3:e år. Antal C-verksamheter som lämnade årlig rapport (köldmedierapporter ej inräknade) år 2021 var totalt 30 stycken, antalet kan variera något år från år på grund av tillkommande och upphörande verksamheter. Utfallet för 2021 visar att antalet tillsynsbesök uppgick till 106 av 353 verksamheter.



Planen är att genomföra tillsynsbesök vartannat år på förbundets 175 H-objekt (anmälningspliktiga hälsoskyddsobjekt). Utfallet för 2021 visar att antalet tillsynsbesök uppgick till 62 av 175 verksamheter.

Planen är att genomföra tillsynsbesök vart tredje till femte år på förbundets 1695 U-objekt. Utfallet för 2021 visar att antalet tillsynsbesök uppgick till 94 av 1695 verksamheter.

Planen är att genomföra tillsynsbesök vart tredje till femte år på förbundets 242 UH-objekt (ej anmälningspliktiga hälsoskyddsobjekt). Utfallet för 2021 visar att antalet tillsynsbesök uppgick till 37 av 242 verksamheter.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen noterar att tillsyn har bedrivits vid samtliga ovanstående tillsynsområden, vilket är bra. Med ledning av ovanstående siffror har tillsyn utförts med följande resultat under 2021.

76 % av de planerade tillsynsbesöken på C-objekten utfördes under 2021, vilket är färre än enligt plan.

70 % av de planerade tillsynsbesöken på H-objekt utfördes under 2021, vilket är färre än enligt plan.

Knappt 30 % av de planerade tillsynsbesöken på U-objekt utfördes under 2021, vilket är färre än enligt plan.

77 % av de planerade tillsynsbesöken på UH-objekt utfördes under 2021, vilket är färre än enligt plan.

För att uppnå en effektiv tillsyn och kontroll av lagefterlevnad förefaller förbundets tillsynsintervall för C-, H och U- verksamheter rimligt. Länsstyrelsen bedömer att den planerade tillsynen utgår från tillsynsbehovet för varje verksamhet baserad på en riskbaserad prioritering. Det är viktigt att tillsynen utförs med så hög måluppfyllelse som möjligt. Exempelvis utfördes inte 24 % av den planerade tillsyn avseende C-verksamheter, vilket innebär att tillsynen snabbt blir eftersatt om inte denna tillsyn tas igen i nästkommande års planering.

Länsstyrelsen bedömer att tillsynsintervall för C-objekt inom branscher där det förekommer en övre gräns för tillståndsplikt bör besökas regelbundet utifrån en riskbaserad prioritering. Länsstyrelsen ser risker med, i det fall, denna typ av C-objekt besöks mer sällan. Detta eftersom ev. brister kan kvarstå under lång tid utan att åtgärdas samt att det föreligger risk för att verksamheter utökas utan att söka erforderliga tillstånd.



Ärendehantering

Vid uppföljningen granskar Länsstyrelsen ärendebalansen inom förbundets område samt om det finns rutiner och mallar för att underlätta handläggningen.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Antal inkomna och egeninitierade ärenden inom miljöbalkstillsynen under 2021 var 2379 st, varav 215 st var klagomål och 735 st var egeninitierade. Totalt antal avslutade ärenden inom miljöbalkstillsynen var 2554 st.

Fördelning av inkomna ärende inom respektive tillsynsområde fördelar sig enligt följande.

Naturvård: 14 st

Miljöfarlig verksamhet inkl. små avlopp: 1546 st (mest förekommande är masshanteringsärenden, dvs uppläggning av olika grad av förorenade massor)

Hälsoskydd: 312 st (klagomål på bostadsmiljö)

Förorenade områden: 35 st

Vattenverksamhet: 26 st

Jordbruk: 246 st

Kemiska produkter: 19 st

Avfall: Ingen uppgift

Det förekommer många nedskräpningsärenden. Dessa skickas vidare till respektive kommun för handläggning.

Handläggarna använder aktivt vitesföreläggande som metod vid brister och det visar sig att detta leder till färre åtalsanmälningar.

Förbundschefen informerar om att de infört en ny internkontroll där de följer hur deras överklagade beslut bedöms i övre instanser. Finns formella fel tar de till sig detta och ser till att det inte upprepas. Dessa fel blir färre och färre och resultatet visar att ca 90 % av besluten går igenom. Resterande 10 % ändras med avseende på sakfrågan eller att tiden flyttas fram.

Det finns skriftliga rutiner för handläggning av vanliga ärendegrupper, för att avsluta ärenden, för att få in anmälningar från C-verksamheter och från H-verksamheter samt hur de ska handläggas, både C-anmälningar och H-anmälningar.

Länsstyrelsens bedömning

Antal inkomna ärenden och avslutade ärenden bör ungefär överensstämma så att inte ärenden ackumuleras om det inte finns särskilda skäl. Differensen mellan inkomna och avslutade ärenden under 2021 är utmärkt eftersom enheten har avslutat fler ärenden än vad som kom in.



Länsstyrelsen vill framhålla vikten av att uppdaterade mallar och rutiner finns så att tillsynsmyndigheten säkerställer att tillsynsmetoder, beslut och bedömningar blir likvärdiga. Detta inte minst med tanke på att säkerställa att nyanställda snabbt kommer in i arbetet.

Kompetens

En operativ tillsynsmyndighet ska enligt miljötillsynsförordningen (MTF) bedriva tillsynsarbetet effektivt och myndigheten ska utveckla personalens kompetens.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Förbundet har i genomsnitt 5 dagar eller fler per inspektör för kompetensutveckling inom tillsyn enligt miljöbalken. Direktionen har skapat ekonomiska förutsättningar för att kunna kompetensutveckla personalen.

Kompetensförsörjningsplan finns framtagen på förbundet.

Handläggarna samverkar med grannkommunerna och deltar i olika handläggargrupper. Förbundet har avtal med Helsingborgs stad om att köpa timmar av deras juristkompetens.

Regelbunden utbildning finns för nya politiker kring jävsfrågor och i miljöbalken. Vid introduktionen ges även information om dessa frågor. Under mandatperioden ges regelbunden information om nyheter inom de olika tillsynsområdena på direktionsmötena.

Förbundets synpunkter:

Rutin för jäv /opartiskhet /intressekonflikt finns framtaget för förtroendevalda och tjänstemän inom förbundet. Vid varje mandatperiod går rutinen igenom och så görs däremellan vid behov. Vid introduktionen ny mandatperiod ges en introduktion till miljöbalken och övriga lagstiftningsområden som miljöförbundet hanterar.

Under 2021 var personalomsättningen 20 %.

På mötet framkommer och av framtagen konsekvensbeskrivning att de tappade resurserna innebär även ett kompetensbortfall. Det kommer att ta lång tid att rekrytera och arbeta bort den tillsynsskuld som uppstått.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att förbundet uppfyller kraven i MTF 1:9 §. Antalet dagar för kompetensutveckling är i medeltal per inspektör 5 dagar eller fler. Antalet dagar bör vara 3 eller fler för att vara godkänt enligt länsstyrelsernas bedömningskriterier (Miljösamverkan Sverige).



Länsstyrelsen anser att aktuell kompetensförsörjningsplan bör kompletteras med ytterligare information. Den bör vara detaljerad ned på handläggarnivå (avidentifierad) och avse samtliga sakområden som förbundet är ansvarig över med avseende på miljöbalken. Förslag till mall skickas med.

Länsstyrelsen är medveten om problemen med den uppkomna situationen och kommer att följa utvecklingen så att förbundet återfår resurser, saknad kompetens etc.

Avgifter och kostnadstäckning

För att kunna utföra tillsyn behövs kompetent personal. Då krävs finansiering av tillsynen. Regeringen understryker vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras. Tillsynen över hela miljöbalkens område bör som idag som huvudprincip vara avgiftsfinansierad.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Totalkostnaden för tillsynen enligt miljöbalken uppgår förbundet uppgår till 14,9 miljoner kr. Intäkterna uppgår till ca 6,3 miljoner kr. Kostnadstäckningen har beräknats till motsvarande 43 % inom miljöbalkstillsynen (pandemiår). I kostnadstäckningen ingår alla kringkostnader för att tillsynspersonalen ska kunna utöva tillsyn i enlighet med lagstiftningen. Under ett vanligt år ligger kostnadstäckningen vanligtvis upp emot 50 %.

Av förbundets svar på frågor som ställts av Naturvårdsverket (MTF 3:21-enkät) med avseende på hur stor andel av tillsynen som finansierats via tillsynsavgifter (2021) anger förbundet 44 % av tillsynen på miljöfarlig verksamhet och 37 % av tillsynen på hälsoskydd.

Taxan för prövning och tillsyn fastställdes under 2017 att gälla fr.o.m. 1 januari 2018. Timtaxan är för närvarande 1 015 kr (år 2022) och indexregleras varje år.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen har en godkänd debiteringsgrad enligt länsstyrelsernas bedömningskriterier (Miljösamverkan Sverige). Aktuell timtaxa ligger på en godtagbar nivå i jämförelse med andra kommuner. Det är viktigt att den index-uppräknas årligen, vilket sker på Söderåsens miljöförbund.

Uppföljning och utvärdering

Enligt miljötillsynsförordningen ska en operativ tillsynsmyndighet årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.



Uppgifter som framkommit vid granskningen

Förbundet följer upp och utvärderar miljöbalktillsynen via tidredovisning, via uppföljning av ärendehantering och ärendebalanser, via uppföljning av antalet tillsynsbesök, via specifika mål för tillsynen och den planerade tillsynen samt via SKR:s mätning av NKI och Miljösamverkan Skånes nyckeltal. Uppföljning av verksamheten sker regelbundet, dels som en informationspunkt vid möten, dels genom halvårsredovisning. Ekonomisk uppföljning sker vid varje möte. Uppföljningen sker även med medlemskommunerna i det fall det behövs mer resurser för att diskutera och lyssna in deras ståndpunkt. Dessa sammanställs och redovisas för direktionen. Uppföljningen och utvärderingen har haft påverkan på avgifterna, rekrytering av personal och den interna kompetensutvecklingen.

Förbundet redovisar i *Årsredovisning 2021* bl.a. årets tillsynsresultat som skickas till revisionen för granskning och därefter till medlemskommunerna för kännedom.

På Naturvårdsverkets fråga (MTF 3:21-enkät) *I vilken grad har tillsyn inom MB tillsynsområden genomförts enligt tillsynsplanen föregående år?* svarar förbundet 71 % för år 2021.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att förbundet uppfyller kraven i 1:12 MTF. Förbundet följer upp och utvärderar sin tillsynsverksamhet regelbundet, vilket är utmärkt.

Den utförda tillsynen under 2021 uppgick till 71 % av den planerade tillsynen, vilket inte är godkänt utan utförd tillsyn bör ligga som mål kring 90 - 100 % enligt länsstyrelsernas bedömningskriterier (Miljösamverkan Sverige). Länsstyrelsen är medveten om att pandemin har påverkat resultatet, men även att tappet av medarbetare under 2021 har spelat roll.

Länsstyrelsen rekommenderar förbundet att med stöd av tidredovisningen följa upp verksamheten per lagområde, sakområde samt typiska ärenden. Det senare kan ske genom stickprov. Detta för att bättre kunna följa upp kostnadstäckning och verifiera att de schabloner som används i behovsutredningen och ligger till grund för förbundets taxa inom miljöområdet stämmer.



Behov av tillsynsvägledning (TVL)

Länsstyrelsen ska bistå kommunerna/miljöförbund med stöd och råd i deras tillsyn.

Uppgifter som framkommit vid granskningen

Förbundet önskar TVL inom följande.

- Hur driva omprövning av gamla tillstånd meddelade enligt miljöskyddslagen.
- Resultatet av överprövade kommunala tillsynsbeslut borde samlas så att TVL kan ges när det gäller formella fel och hur dessa kan undvikas.

Mötet avslutades med att Länsstyrelsen gav en kort summering av noterade brister och beskrev den fortsatta processen med kommunicering av våra anteckningar innan beslut med krav på åtgärder. Kommunicering har skett med förbundschefen. Ev. kommentarer är införda med kursiv stil.

Bilaga: Gällande lagstiftning som ligger till grund för Länsstyrelsens bedömning



Bilaga

Gällande lagstiftning som ligger till grund för Länstyrelsens uppföljning

Kommunallagen (2017:725)

- 6 kap 7 § andra stycket. En nämnd får heller inte utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.
- 6 kap 28 § En förtroendevald är jävig, om
 1. saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den förtroendevalde själv eller någon närstående,
 2. han eller hon 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 eller hon själv är knuten till,
 4. han eller hon har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
 5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet.
- 7 kap 4 § I fråga om jäv för de anställda ska bestämmelserna i 6 kap 28-32 §§ tillämpas.

Miljöbalken (1998:808)

26 kap 1 § Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska

1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,
2. underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1 genom information och liknande verksamhet, och
3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga. Lag (2020:627).

26 kap 1 a § Med tillsynsvägledning avses att

1. utvärdera, följa upp och samordna tillsynen, och
2. ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna.

Tillsynsvägledningen syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt. Lag (2020:627).



26 kap 8 § Länsstyrelsen får förelägga en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen. Lag (2020:627).

Miljöbalken proposition 1997/98:45 del 1 sidan 516.

Regeringen vill understryka vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras. Tillsynen över hela miljöbalkens område bör som idag som huvudprincip vara avgiftsfinansierad.

Miljötillsynsförordningen (2011:13)

1 kap 6 § Hos en tillsynsmyndighet ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år.

1 kap 7 § En tillsynsmyndighet ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.

1 kap 8 § En tillsynsmyndighet ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på den behovsutredning som avses i 6 § och det register som avses i 7 §. Av planen ska det framgå hur myndigheten har tagit hänsyn till den nationella tillsynsstrategin som avses i 3 kap. 19 §.

1 kap 9 § Av 3 och 8 §§ myndighetsförordningen (2007:515) följer att en tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor.

1 kap 10 a § Tillsynsmyndigheten ska med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram för varje verksamhet

1. som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) med en verksamhetskod som är markerad med -i, eller
2. där det finns en utvinningsavfallsanläggning enligt 9 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall. Förordning (2022:359)

1 kap 10 b § I tillsynsprogrammet ska tillsynsmyndigheten bestämma hur ofta tillsynsbesök ska genomföras. Tiden mellan två tillsynsbesök

1. ska bestämmas utifrån en bedömning av verksamhetens risk för människors hälsa och miljön, och
2. får inte överskrida ett år, om verksamheten innebär betydande risker för människors hälsa eller miljön, och tre år i andra fall. Förordning (2022:359)



1 kap 12 § En myndighet som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken eller utföra kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 eller förordning (EU) 2019/1020 ska årligen följa upp och utvärdera verksamheten. Förordning (2022:1174).

1 kap 21 § En tillsynsmyndighet som har överlåtit uppgiften att utöva tillsyn till en kommunal nämnd ska regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen. Om förutsättningarna för överlåtelse enligt 20 § inte längre finns, ska tillsynsmyndigheten återkalla överlåtelsen. En återkallelse får avse ett visst eller vissa tillsynsobjekt eller en typ av tillsynsobjekt. Förordning (2020:647).