Havs och Vatten myndigheten

Uppföljning av länsstyrelsernas tillsyn

av vattenverksamheter för år 2012

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:5

Uppföljning av länsstyrelsernas tillsyn

av vattenverksamheter för år 2012

Anders Skarstedt

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:5

Havs- och vattenmyndigheten
Datum: 2014-02-06

Ansvarig utgivare: Björn Risinger
ISBN 978-91-87025-50-1

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930, 404 39 Göteborg
www.havochvatten.se

Förord

Havs- och vattenmyndigheten har det samlade ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor i Sverige. Vi är en av de centrala myndigheter som har vägledningsansvar för tillsyn enligt miljöbalken (MB). I den rollen ingår också att samordna, följa upp och utvärdera den operativa tillsynen. Enligt 3 kap. 5 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska Havs- och vattenmyndigheten ge tillsynsvägledning i frågor om bl.a. vattenverksamhet enligt 11 kap. MB, Naturvårdsverket om markavvattning och Svenska kraftnät om dammsäkerhet. För att skapa sig en bild av omfattningen av länsstyrelsens tillsynsverksamhet inom området vattenverksamhet har vi i denna rapport sammanställt data från länsstyrelsernas tidredovisning för åren 2009-2012 samt begärt in uppgifter om tillsynsärenden för år 2012. Vi redovisar även data från länsstyrelsernas uppdrag 57 i regleringsbrevet för år 2012.

Björn Sjöberg

Avdelningschef Havs- och vattenförvaltningsavdelningen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

BAKGRUND 5
Länsstyrelsens redovisning av tid och ärenden 5
Länsstyrelsernas verksamhets- och ärendestruktur (VÄS) 5
Länsstyrelsernas tidredovisning (Agresso) 6
Länsstyrelsernas ärendehanteringssystem (Platina) 7
Länsstyrelsernas årsredovisning 7
Uppdrag 57 i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2012 7
Fördjupad uppföljning av tillsynsärenden 8

LÄNSSTYRELSERNAS TID FÖR PRÖVNING OCH TILLSYN 9
Prövningsärenden 9
Tillsynsärenden 9

LÄNSSTYRELSERNAS ÄRENDEN 10
Tillsyn 10
RB 57 – uppdrag 57 i länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2012 11

ÖVRIGA FRÅGOR I DEN FÖRDJUPADE UPPFÖLJNINGEN 11
Tillsynsavgifter 11
Behovsutredning och Tillsynsplan 11
Återkallelse eller omprövning av tillstånd 12

DISKUSSION 12

BILAGOR 13
Bilaga 1 - Tider redovisade inom verksamhetsområde 531 14
Bilaga 2 - Tider redovisade inom verksamhetsområde 535 15
Bilaga 3 - Fördjupad uppföljning av tillsynsärenden 16
Bilaga 4 - Fördjupad uppföljning av tillsynsärenden – händelsestyrd tillsyn 21
Bilaga 5 - Fördjupad uppföljning av tillsynsärenden – planerad tillsyn 22

Bakgrund

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har det samlade ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor i Sverige. Vår vision är ”*Levande hav, sjöar och vattendrag till glädje och nytta för alla*”. Vi har vidare formulerat en verksamhetsidé enligt följande:

”*Vi tar ansvar för att hav och sötvatten nyttjas men inte överutnyttjas. Vi utgår från ekosystemens och människans behov nu och i framtiden. Detta gör vi genom att samla kunskap, planera och fatta beslut om insatser för en bättre miljö. För att nå framgång samverkar och förankrar vi vårt arbete med alla berörda, nationellt såväl som internationellt. Vi är tillgängliga och tillmötesgående och allt vårt arbete kännetecknas av demokrati, rättsäkerhet och effektivitet.*”

Frågor som omfattas av miljöbalken ska hanteras genom tillsyn på olika sätt (2 kap. 1 § miljöbalken). Miljöbalkens mål och regler ska säkerställas genom tillsyn (prop. 1997/98:45 s 266 f). I förarbetena till miljöbalken talas om hur viktig tillsynen är för att miljöbalken ska fungera för sitt syfte. Meddelade tillstånd kompletteras med uppföljning och kontroll genom tillsyn. Frågor som inte är prövade i ett tillstånd kan bli föremål för tillsyn.

HaV är en av de centrala myndigheter som har vägledningsansvar för tillsyn enligt miljöbalken (MB) för vattenverksamhetsområdet (miljötillsynsförordningen, SFS 2011:13). Övriga myndigheter är Naturvårdsverket (markavvattning) och Svenska kraftnät (dammsäkerhet). I den rollen som tillsynsvägledande myndighet ingår också att samordna, följa upp och utvärdera den operativa tillsynen. Rapporten har stämts av med Naturvårdsverket och Svenska kraftnät, men ev. ställningstaganden i rapporten är HaVs egna.

Länsstyrelsens redovisning av tid och ärenden

Länsstyrelsernas verksamhets- och ärendestruktur (VÄS)

Länsstyrelserna har tagit fram en gemensam verksamhets- och ärendestruktur (VÄS) för att underlätta den egna redovisningen och för att uppnå större enhetlighet och jämförbarhet sinsemellan. I VÄS:en används en indelning i siffernivåer för att beskriva länsstyrelsens verksamhet. Sifferstrukturen överensstämmer med den som används i länsstyrelsernas regleringsbrev och årsredovisning. Beroende på behov kan respektive verksamhetsgren brytas ned i undergrupper (olika siffernivåer). Det har varit vanligt med verksamhetsgrenar ned till 3-siffernivå, men även 4-siffriga förekommer. VÄS-strukturen används även för diarieföring av ärenden och redovisning av arbetstid.

I tabell 1 framgår VÄS-strukturen för vattenverksamhetsområdet. Länsstyrelsens arbete med att företräda de allmänna intressena i tillståndsärenden (t.ex. MKB, yttranden till mark- och miljödomstol) samt tillståndsprövning av markavvattning redovisas under 3-siffernivån 531 (tabell 1). Tillsynen och handläggningen av anmälningsärenden enligt 11 kap 9 a § MB redovisas under 3-siffernivån 535 (tabell 1). Denna är i sin tur uppdelad i 5350, där bl.a. anmälningsärendena enligt 11 kap 9 a § MB redovisas, och 5351, där den kontrollerande tillsynen redovisas (både den planerade tillsynen och tillsynen som baseras på klagomål).

Tabell 1. Beskrivning av tidredovisningskoder och arbetsuppgifter inom vattenverksamhetsområdet.

531	Prövning av vattenverksamhet	Förklaring
	5310 Tidigt samråd	Besvarande av frågor kring tidigt samråd/tillståndsprövning. Lämna ut underlag (naturvärden etc.) från Ist till VU. Genomförande av tidigt/utökat samråd. Lämna synpunkter på MKB, beslut om betydande miljöpåverkan.
	5311 Tillståndsprövning MD	Företräda det allmännas intresse i miljödomstol. Genomläsning av ansökan/MKB, interna möten, skriva yttrande, delta i huvudförhandling. Överklaga beslut från miljödomstol
	5312 Markavattning tillstånd	Tillståndsprövning av markavvattning
535	Tillsyn vattenverksamhet	
	5350-Främjande och förebyggande operativ tillsyn	Prövning av anmälan. Information och rådgivning.
		Information på webbplatsen, skriftlig information, informationsmöten externt (allmänhet, kommuner, företag) som är kopplad till ärendegruppen.
		Samordning/planering inom länsstyrelsen som är kopplad till ärendegruppen. Interna möten med andra funktioner/avdelningar. Planering inom ärendegruppen. Även databaser och register
		Upprättande av beslut om tillsynsavgift. Registering av ärende, sammanställning av tid, skriva beslut. Överklagan av beslut om tillsynsavgift.
		Deltagande i externa projekt som berör ärendegruppen. T.ex. MSS.
	5351-Inspektion och kontroll inom operativ tillsyn	
		Tillsyn enligt tillsynsplan samt övrig tillsyn som länsstyrelsen driver på eget initiativ.
		Reaktiv tillsyn på inkomna anmälningar.
		Tid för att yttra sig till MD i överklagade tillsynsärenden, deltagande i förhandling/syn

Länsstyrelsernas tidredovisning (Agresso)

I länsstyrelsernas gemensamma tid- och ekonomihanteringssystem (Agresso) redovisas även den tid som medarbetarna lägger ned inom de olika verksamhetsområdena enligt VÄS:en (se ovan). Länsstyrelsen i Örebro är sammanhållande för Agresso. Det är möjligt att vända sig direkt till länsstyrelsen i Örebro för att få uppgifter från tidredovisningen för samtliga länsstyrelser.

HaV begärde år2012 ut data från tidredovisningen för åren 2009-2011 (Rapport 2012:16) och har i år begärt ut data för år 2012. Dessa data används i denna rapport som jämförelse och benämns då som ”Agresso”.

Det kan konstateras att de flesta län redovisar sin tid, inom vattenverksamhetsområdet, på 4-siffernivå och enligt uppgift från länsstyrelserna kommer det att ställas krav på att samtliga län från och med år 2013 ska redovisa sin tid på 4-siffernivå.

Länsstyrelsernas ärendehanteringssystem (Platina)

Platina är ett ärendehanteringssystem som är gemensamt för alla länsstyrelser. Där registreras alla ärenden (innehåller även e-tjänster). I systemet finns en mängd olika funktioner såsom dokumenthantering för att koppla dokument till ärenden, möjligheter att utnyttja olika enhetliga dokumentmallar, bevakningsfunktion, m.m.

När ärenden registreras får de ett diarienummer som består av 3 delar (xxx-yyyy-zzzz) där de 3 första siffrorna visar vilket verksamhetsområde (enligt VÄS:en) ärendet tillhör. Den andra delen utgörs av ett löpnummer och den sista delen utgörs av året då ärendet registrerades hos länsstyrelsen. Det innebär att det går att utläsa om ärendet t.ex. är ett tillståndsärenden för vattenverksamhet (531) eller ett tillsynsärende (535). Det är däremot inte möjligt att skilja ut olika typer av tillståndsärenden (5310, 5311, 5312) eller tillsynsärenden (5350, 5351).

För att kunna koppla ärenden till tidredovisningens 4-siffernivå eller ännu mer detaljerat måste ärendena förses med någon slags kodning. I nuläget använder sig länsstyrelserna av standardiserade ärendemeningar för att enkelt kunna söka ut olika ärendetyper. Det betyder dock att ett manuellt arbete måste genomföras av en handläggare om uppgifter om olika ärendetyper efterfrågas.

Länsstyrelsernas årsredovisning

Varje år redovisar respektive länsstyrelse sin verksamhet till Regeringen i en årsredovisning (ÅR). I ÅR finns tabeller där länsstyrelsernas redovisar antal årsarbetskrafter och ärenden inom olika verksamhetsområden.

Vi har bedömt att det som redovisas i länsstyrelsernas ÅR med avseende på tid och ärenden är på en alltför övergripande nivå för att det ska vara möjligt att säga vad tillsynen har lett till (i miljön) och vilka behov som kan finnas av tillsynsvägledning.

Uppdrag 57 i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2012

Länsstyrelserna fick i regleringsbrevet för 2012 ett uppdrag (nr. 57, RB 57) att arbeta riktat med tillsyn av vattenkraftverk/dammar/vattenregleringar. Uppdraget härrörde från Regeringens skrivelse 2010/11:163: Insatser för vandrande fisk i sjöar och vattendrag. Fördelningen av medel (5 miljoner kr från HaVs anslag 1:12) till alla län skulle ske av länsstyrelsen i Norrbotten efter samråd med HaV och länsstyrelserna. Resultatet av den riktade arbetsinsatsen skulle redovisas till Miljödepartementet den 1 februari 2013.

Efter diskussion mellan länsstyrelserna och HaV beslutades det att det effektivaste var att fördela pengarna till de fem vattenmyndighetslänen, som sedan fick fördela och organisera arbetet utifrån de förutsättningar som gäller inom respektive distrikt. Skillnader i antal kraftverk löstes genom "sjundedelsprincipen", där Västerhavet och Bottenhavet fick två sjundedelar och övriga Vattendistrikt fick en sjundedel av 5 miljoner kr. Motivet till denna fördelning var att Västerhavets och Bottenhavets vattendistrikt har fler kraftverk än övriga tre vattendistrikt inom sina respektive geografiska områden.

Fördjupad uppföljning av tillsynsärenden

HaV har tillsammans med Naturvårdsverket och Svenska kraftnät bedömt att det finns ett behov att följa upp länsstyrelsernas tillsyn inom området vattenverksamhet och att det är lämpligt att vi samverkar kring uppföljningen. Mot bakgrund av att tid, ärenden samt vad tillsynen har lett till inte redovisas på ett samlat sätt och på den detaljeringsgrad som vi anser vara nödvändig tog vi under 2012 fram ett antal uppföljande frågor kring länsstyrelsernas tillsyn. Vid utformningen av frågorna var vår utgångspunkt att frågorna, så långt möjligt, skulle kunna besvaras genom standardiserade uttag från Agresso och Platina. Tanken är att dessa frågor ska ställas årligen till länsstyrelserna för att kunna följa utvecklingen inom området. Den största utmaningen är att ställa frågor som ska relatera till vilken effekt tillsynen har haft samtidigt som det inte ska vara för komplicerat att ta fram dessa uppgifter. Vi bedömde att det var lämpligt att dela in ärendena i 3 huvudgrupper och att ärenden kan grupperas genom att använda standardiserade ärendemeningar i Platina.

Frågorna överensstämmer inte helt med den tidredovisning och ärendehantering som fanns på plats under år 2012 och därför bör de redovisade uppgifterna tolkas med viss försiktighet. Vi menar dock att det var lämpligt att så tidigt som möjligt komma igång med den fördjupade uppföljningen (FU) och att länsstyrelserna därigenom har haft möjlighet att anpassa redovisningen i Agresso och Platina inför kommande redovisningar.

Länsstyrelsernas tid för prövning och tillsyn

I detta kapitel redovisas resultaten från Agresso och FU. Länsstyrelsernas redovisade tid för tillståndsärenden (531) har tagits med för att få en bild av hela vattenverksamhetsområdet. Totalt för tillståndsprövning och tillsyn har länsstyrelserna använt ca 49 åak (tabell 2) vilket är lite drygt 4 åak mer än föregående år vilket kan förklaras av den extra satsningen i RB 57.

Prövningsärenden

Tiden för tillståndsärenden (531) har under år 2012 uppgått till ca 8 åak (tabell 2) vilket är något mer än föregående år. Sett över de senaste åren har tiden för tillståndsärenden legat på strax under 20 % av den totala tiden för vattenverksamheter. I bilaga 1 framgår de redovisade tiderna per län.

Tillsynsärenden

Tiden för tillsyn (535) utgör lite drygt 80 % av den totala tiden inom vattenverksamheterna. All tid som redovisas under 535 är inte knuten till specifika ärenden utan även t.ex. informationsspridning (webb, möten), deltagande i gemensamma möten/projekt kan ingå. Inom tillsynen läggs drygt 60 % av tiden på området 5350 vilket, HaV bedömer, till största delen utgörs av handläggning av anmälda vattenverksamheter enligt 11 kap. 9 a § MB. Den tid som läggs på inspektion och kontroll (5351) motsvarar drygt 20 % av den totala tiden inom tillsynsområdet. De senaste åren har ca 15 % av tiden redovisats på 3-siffernivån 535. I bilaga 2 framgår de redovisade tiderna per län.

Tabell 2. Total tid i timmar samt årsarbetskrafter på respektive verksamhetsområde och år. En årsarbetskraft (åak) motsvarar 1760 timmar och i den tiden ingår inte semester, kompetensutveckling, personalmöten. Siffrorna är hämtade från Agresso.

Verksamhet	Tim -10	Tim -11	Tim -12	Åak-10	Åak -11	Åak -12
531 - Prövning	*3229*	*3842*	*4501*	*1,83*	*2,18*	*2,56*
5310 Tidigt samråd	*2999*	*3401*	*2850*	*1,70*	*1,93*	*1,62*
5311 Tillståndsprövning MD	*4758*	*4273*	*4416*	*2,70*	*2,43*	*2,51*
5312 Markavattning tillstånd	*2336*	*2251*	*2371*	*1,33*	*1,28*	*1,35*
Summa prövning	**13322**	**13767**	**14138**	**7,57**	**7,82**	**8,03**
535-Tillsyn	*8782*	*9462*	*11301*	*4,99*	*5,38*	*6,42*
5350-Främjande och förebyggande operativ tillsyn	*35028*	*39270*	*45584*	*19,90*	*22,31*	*25,90*
5351-Inspektion och kontroll inom operativ tillsyn	*13684*	*16013*	*15653*	*7,78*	*9,10*	*8,89*
Summa tillsyn	**57494**	**64745**	**72538**	**32,67**	**36,79**	**41,21**
Totalt vattenverksamhet	***70816***	***78512***	***86676***	***40,24***	***44,61***	***49,25***

Inom verksamhetsområdet 535 går det inte, i tidredovisningen, att skilja ut den tid som läggs på de inspektioner och kontroller som länsstyrelsen planerar själv (planerad tillsyn) jämfört med den tillsyn som utförs baserat på inkomna klagomål (händelsestyrd).

I vår FU av tillsynen har länsstyrelserna fått frågan hur stor andel av tiden som har lagts på planerad respektive händelsestyrd tillsyn. Eftersom den detaljerade uppdelningen inte finns tillgänglig i tidredovisningen har länen delvis uppskattat tiderna. Enligt redovisningen har länsstyrelserna använt ca 7 åak för planerad tillsyn lite drygt 12 åak för händelsestyrd tillsyn (diagram 1). Vidare har länsstyrelserna uppskattat att lite drygt 20 åak har använts för hantering av anmälningsärenden enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken.

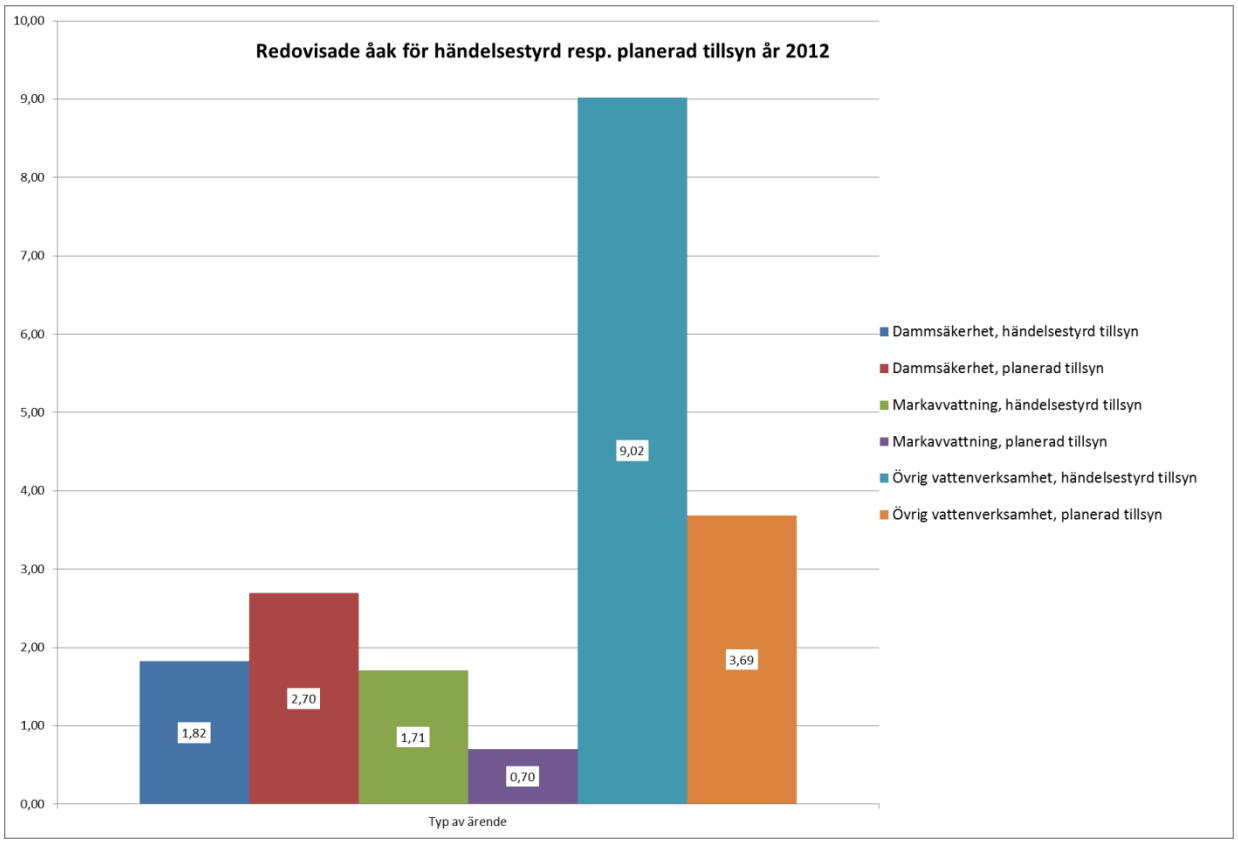


Diagram 1. Antaå åak uppdelat mellan planerad och händelsestyrd tillsyn samt mellan verksamhetsområden

Länsstyrelsernas ärenden

Tillsyn

I FU har vi frågat efter antal registrerade ärenden inom planerad och händelsestyrd tillsyn samt uppdelat mellan olika verksamhetstyper. Länsstyrelserna redovisar att de har handlagt 1195 händelsestyrda tillsynsärenden och 242 planerade tillsynsärenden. Vidare har de registrerat 2374 anmälningsärenden enligt 11 kap. 9 a § MB (totalt 3811 ärenden).

I FU:n har vi även utformat ett antal frågor för att se vad tillsynen har lett till (se bilaga 3 för frågor samt förklaring av dessa). Beroende på att

länsstyrelsernas ärendehanteringssystem inte, under 2012, hade anpassats för våra frågor är svarsfrekvensen låg på dessa frågor varför det inte går att dra några långtgående slutsatser av svaren (se bilaga 4-5).

RB 57 – uppdrag 57 i länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2012

Ärendena som uppkommit genom RB 57 ingår i redovisningen av tillsynsärenden i föregående stycke.

Av den redovisning som kommit in till HaV av tillsynen som utfördes utifrån RB 57 verkar tillsynen främst ha varit inriktad på att granska de utvalda verksamheternas egenkontroll samt vilka tillstånd som fanns för verksamheten. Av tillsynsärendena på de 248 tillsynsobjekten avslutades 119 tillsynsärenden under 2012 medan 94 ärenden pågick när redovisningen lämnades in. För övriga ärenden fanns ingen uppgift om status. Enligt redovisningen hade 66 tillsynsobjekt tillstånd enligt äldre vattenlagen, 7 stycken enligt vattenlagen och 2 stycken enligt miljöbalken. I 5 ärenden förelades verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd till verksamheten och i 2 ärenden gällde föreläggandet utrivning/återställning. De flesta, 177, tillsynsobjekten låg inom vattenförekomster med måttlig till dålig status enligt vattenförvaltningen. I detta sammanhang kan det konstateras att utav dessa 177 tillsynsobjekt låg 114 även i vattendrag som hade klassats som regionalt eller nationellt värdefulla inom miljömålsarbetet.

Övriga frågor i den fördjupade uppföljningen

Tillsynsavgifter

Enligt 3 kap 11 § förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) ska länsstyrelsen ta ut en tillsynsavgift om 800 kr per påbörjad handläggningstimme, oavsett om det är tillsyn som baseras på inkomna klagomål eller länsstyrelsens planerade tillsyn. Enligt 3 kap 11 § FAPT ska länsstyrelsen inte ta ut en avgift om det visar sig att ett klagomål är obefogat. Detta gäller inte anmälningsärenden enligt 11 kap. 9 a § MB där det istället ska tas ut en fast avgift.

I FU anges att det i 15 ärenden av totalt 1437 tillsynsärenden har beslutats om tillsynsavgift.

Behovsutredning och Tillsynsplan

Enligt 1 kap. 6 § miljötillsynsförordningen ska en operativ tillsynsmyndighet ha en utredning om tillsynsbehovet (behovsutredning, BU)för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. BU:n ska avse en tid om tre år och ska ses över vid behov och minst en gång varje år. Vidare ska en operativ tillsynsmyndighet för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan (TP)

som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken (1 kap 8 § miljötillsynsförordningen). Planen ska grundas på BU:n.

Av uppföljningen framgår att 4 län har en behovsutredning som är beslutad under våren 2013 och 7 län har en behovsutredning från 2012. Övriga län saknar eller har behovsutredningar som är äldre. När det gäller tillsynsplanerna anger 4 län att de har en plan som är beslutad under våren 2013 och 8 län har en tillsynsplan från 2012. Övriga län saknar eller har tillsynsplaner som är äldre.

Återkallelse eller omprövning av tillstånd

I uppföljningen har vi frågat hur många tillstånd som återkallats eller omprövats (24 kap 3 och 5 §§ miljöbalken). Av redovisningen framgår att länsstyrelserna har omprövat eller återkallat 1 tillstånd och att 3 län har en lista över tillsynsobjekt som borde återkallas eller omprövas.

Diskussion

Lagstiftningsområdet för vattenverksamheterna är komplicerat med ett stort inslag av kvalificerade bedömningar om vidtagna åtgärder är tillståndspliktiga eller inte. Det finns även många vattenverksamheter där tillstånden är mycket gamla och där det många gånger är oklart vad tillstånden omfattar. Vidare präglas verksamhetsområdet (beroende på lagstiftningens utformning, avsaknaden av tillstånd eller oklara tillstånd) av ett stort inslag av civilrättsliga frågeställningar. Sammantaget innebär det att länsstyrelsernas tillsynsverksamhet domineras av inkommande klagomålsärenden där miljönyttan många gånger är begränsad samt att ett tillsynsärende ofta tar många timmar i anspråk.

Jämförs länsstyrelsernas åak för planerad tillsyn (ca 6 åak, se diagram 1) med t.ex. antalet vattenkraftverk i Sverige (ca 2000) kan det konstateras att varje årsarbetskraft skulle behöva tillsyna drygt 60 vattenkraftverk varje år för att ett vattenkraftverk skulle bli föremål för tillsyn vart 5:e år. Om ytterligare tillsynsobjekt t.ex. ca 10 000 dammar och 50 000 markavvattningsföretag adderas till ovanstående resonemang menar HaV att det är uppenbart att förhållandena för den planerade tillsynen är komplicerade. Förutom de ovan redovisade tillsynsobjekten förekommer andra vattenverksamheter som vattenuttag, muddringar, grävningar, utfyllnader samt tillsynsåtgärder under genomförandefasen av anmälda eller tillståndsprövade åtgärder. I utredningen ”Dammsäkerhet – tydliga regler och effektiv tillsyn” (SOU 2012:46) görs bedömningen att det krävs ca 7 åak för att endast tillsyna dammsäkerheten vid Sveriges större dammar. Utifrån redovisningarna i länsstyrelsernas FU utgör den planerade tillsynen ca 17 % av det totala antalet tillsynsärenden (anmälningsärenden enligt 11 kap 9 a § miljöbalken borträknade). HaV menar att det är tydligt att tillsynen inom vattenverksamhetsområdet har för lite resurser.

I FU anges att det i 15 ärenden av totalt 1437 tillsynsärenden har beslutats om tillsynsavgift. HaV bedömer att det inte är troligt att 1422 ärenden utgjordes av obefogade klagomål, utan att det istället handlar om att länsstyrelserna behöver utveckla rutinerna för att besluta om avgift. Tillsynavgifterna tillfaller inte den enskilda länsstyrelsen vilket möjligen kan förklara det låga avgiftsuttaget. HaV menar att Länsstyrelsens låga avgiftsuttag innebär att

verksamhetsutövarna ”subventioneras” vilket inte har varit lagstiftarens mening. Ett ökat avgiftsuttag kan även leda till att verksamhetsutövarna drivs till att förbättra egenkontrollen eftersom den sannolikt kan leda till att ev. tillsynsinsatser underlättas och förkortas vilket leder till en lägre timavgift för den enskilda verksamheten

Inom vattenverksamhetsområdet finns inga nationella system för att registrera de vattenverksamheter som kräver återkommande tillsyn. Det har och är fortfarande upp till respektive länsstyrelse att föra ett sådant register. HaV bedömer att det finns ett stort behov av att strukturera upp informationen kring vattenverksamheterna. Länsstyrelserna har påbörjat ett arbete med att utveckla ett gemensamt handläggarstöd för vattenverksamheterna. Det är angeläget att det arbetet fortsätter.

HaV anser att det är viktigt att länsstyrelsernas behovsutredningar och tillsynsplaner utvecklas. Vi menar att dessa dokument är en förutsättning för att kunna styra tillsynsarbetet till rätt områden. Det gäller särskilt då den tillgängliga resursen är liten. HaV menar att framtagandet av behovsutredning och tillsynsplan bör göras i tät samverkan med övriga sakområden inom länsstyrelsen för att länsstyrelsen ska få en gemensam bild av behoven, möjliga lösningar och var tillsynen gör mest miljönytta. Vi anser att det måste vara möjligt att dra nytta av de utredningar som görs inom andra sakområden för att underlätta framtagandet av behovsutredning/tillsynsplan.

Av redovisningen framgår att återkallande eller omprövning av tillstånd nästan inte alls förekommer. Reglerna om omprövning för vattenverksamheter innehåller vissa särbestämmelser (jämfört med miljöfarlig verksamhet) vilket innebär att myndigheterna får stå för en större andel av kostnaderna. Det är enligt HaVs bedömning en avgörande faktor för det låga antalet omprövningar. Möjligheten att återkalla tillstånd har inte utnyttjats särskilt flitigt inom vattenverksamhetsområdet, trots att det för myndigheten, inte innehåller samma ersättningsregler som vid en omprövning. HaV menar att länsstyrelserna borde överväga att använda denna bestämmelse oftare för att se till att anläggningar som inte längre används rivs ut.

Bilagor

1. Tider redovisade inom verksamhetsområde 531
2. Tider redovisade inom verksamhetsområde 535
3. Fördjupad uppföljning av tillsynen
4. Fördjupad uppföljning ärenden – händelsestyrd tillsyn
5. Fördjupad uppföljning ärenden– planerad tillsyn

Bilaga 1 - Tider redovisade inom verksamhetsområde 531

Län		531 år-09	5310 år-09	5311 år-09	5312 år-09	531 år-10	5310 år-10	5311 år-10	5312 år-10	531 år-11	5310 år-11	5311 år-11	5312 år-11	531 år-12	5310 år-12	5311 år-12	5312 år-12
Stockholm	AB	116	352	450	140	217	231	466	147	373	246	386	120	868	218	971	38
Västerbotten	AC	191	127	81	166	493	154	76	76	338	290	145	130	251	278	164	483
Norrbotten	BD	325	219	461	179	379	319	255	271	702	244	127	242	769	139	138	345
Uppsala	C	0	81	116	73	20	56	42	13	11	160	144	48	24	73	267	10
Södermanland	D	106	0	0	0	484	0	0	0	726	8	0	0	241	163	98	0
Östergötland	E	18	74	250	48	22	99	137	20	60	132	149	42	28	61	38	49
Jönköping	F	191	119	54	95	33	155	46	72	13	87	88	43	8	105	172	110
Kronoberg	G	57	64	22	166	37	9	0	193	49	14	0	168	99	4	0	268
Kalmar	H	0	47	141	2	55	104	83	15	127	56	16	2	159	58	0	0
Gotland	I	0	150	382	87	0	133	436	408	0	47	262	472	1	89	105	496
Blekinge	K	0	401	219	0	0	169	427	3	0	85	317	11	0	114	261	0
Skåne	M	704	718	265	256	84	578	506	255	143	714	438	152	139	359	500	53
Halland	N	1	171	65	39	1	135	57	0	0	443	64	39	7	250	85	47
Västra Götaland	O	768	459	308	37	683	288	444	24	809	290	375	19	989	388	603	57
Värmland	S	263	131	322	97	24	100	250	265	10	51	101	27	162	42	102	4
Örebro	T	24	139	115	0	27	52	183	0	36	46	249	119	50	80	117	10
Västmanland	U	115	80	0	9	245	32	55	5	198	78	135	0	359	51	92	0
Dalarna	W	56	42	129	15	47	177	262	42	61	107	286	51	34	134	345	88
Gävleborg	X	254	57	234	167	267	22	101	266	150	48	256	155	214	58	77	87
Västernorrland	Y	26	272	468	17	86	131	779	43	23	159	597	9	55	116	155	15
Jämtland	Z	10	120	103	306	26	56	152	218	13	98	138	404	44	70	126	211
Summa		***3225***	***3822***	***4184***	***1897***	***3229***	***2999***	***4758***	***2336***	***3842***	***3401***	***4273***	***2251***	***4501***	***2850***	***4416***	***2371***

Nedlagd tid, i timmar, på respektive verksamhetsområde åren 2009-2012. Data hämtat från i länsstyrelsernas tidredovisningssystem (Agresso)

Bilaga 2 - Tider redovisade inom verksamhetsområde 535

Län		535 år-09	5350 år-09	5351 år-09	535 år-10	5350 år-10	5351 år-10	535 år-11	5350 år-11	5351 år-11	535 år-12	5350 år-12	5351 år-12
Stockholm	AB	223	2936	1544	443	3140	1080	289	2612	1287	286	2514	1106
Västerbotten	AC	544	1972	417	393	1107	553	814	874	666	1219	669	898
Norrbotten	BD	1813	2701	436	1708	2951	528	2550	2444	597	2473	2543	1167
Uppsala	C	72	873	782	115	425	676	110	751	884	79	994	881
Södermanland	D	1708	26	2	1760	1	0	1698	104	0	740	2116	175
Östergötland	E	241	1031	103	284	877	412	222	637	374	262	399	408
Jönköping	F	720	1910	782	231	1519	596	206	1449	1029	463	1424	454
Kronoberg	G	350	1501	150	99	1297	256	73	984	500	213	1682	247
Kalmar	H	18	1862	192	171	2242	134	275	2765	44	416	1999	26
Gotland	I	0	159	8	0	194	77	7	213	96	29	442	155
Blekinge	K	0	839	312	0	1205	665	0	1201	1181	0	1437	749
Skåne	M	62	3975	4496	198	3956	3172	192	4812	3101	125	5112	4132
Halland	N	6	1764	335	39	2128	319	68	1919	576	131	1731	532
Västra Götaland	O	1172	8073	1316	866	4563	1074	1605	6696	1433	770	9796	1391
Värmland	S	514	2558	600	1095	1947	952	219	1996	544	1801	1762	193
Örebro	T	1757	1524	798	400	1642	1508	225	3041	1898	641	2485	1761
Västmanland	U	8	258	0	88	452	13	86	211	9	92	269	44
Dalarna	W	104	2543	213	13	1876	387	15	2707	315	3	2341	346
Gävleborg	X	659	2131	471	625	2607	543	301	2799	683	278	3619	305
Västernorrland	Y	147	820	515	222	676	291	348	821	353	1000	1866	536
Jämtland	Z	51	135	385	31	222	447	158	235	444	280	384	147
	Summa	***10166***	***39589***	***13857***	***8782***	***35028***	***13684***	***9462***	***39270***	***16013***	***11301***	***45584***	***15653***

Nedlagd tid, i timmar, på respektive verksamhetsområde åren 2009-2012. Data hämtat från i länsstyrelsernas tidredovisningssystem (Agresso)

Bilaga 3 - Fördjupad uppföljning av tillsynsärenden

Inledning

Uppföljningsfrågorna är oftast uppdelade mellan markavvattning, dammsäkerhet och övrig vattenverksamhet samt mellan egeninitierad och händelsestyrd tillsyn. Nedan följer förklaringar av några återkommande formuleringar i enkäten. Även om vi har försökt visa på några gränsdragningsproblem och lösningar på dessa är det ofrånkomligen så att alla situationer inte kan beskrivas. Vi har även, i syfte att förenkla framtida uppföljningar, försökt ge exempel på hur några standardiserade ärende- och beslutsmeningar skulle kunna se ut. Arbetet med att införa standardiserade ärende- och beslutsmeningar är något som ligger helt inom länsstyrelsernas ansvar, de tillsynsvägledande myndigheterna kan vara bollplank i utformningen.

Händelsestyrd tillsyn. Ärenden som initieras av klagomål utifrån eller av verksamhetsutövaren själv.

Egeninitierad (planerad) tillsyn**.** Ärenden som initieras av myndigheten själv, behöver inte finnas något klagomål/problem.
Dammsäkerhet. Vi är medvetna om att det inte alla gånger är en tydlig skiljelinje mellan vad som ska bedömas som ett ärende om dammsäkerhet eller övrig dammtillsyn. En utgångspunkt kan vara att om mer än 50 % av frågeställningen/tiden i ärendet handlar om dammsäkerhet så ska det ”klassas” som ett dammsäkerhetsärende.

Markavvattning. Till detta verksamhetsområde hör tillsyn av markavvattningsföretag, tillståndsprövade markavvattningar samt diken som kan anses vara lagligen tillkomna. Det kan diskuteras hur rensningar ska hanteras jämfört med ”övrig vattenverksamhet”. Rensningar som utförs inom ett markavvattningsföretag, en tillståndsprövad markavvattning eller inom ett dike/vattendrag där huvudsyftet är att bibehålla/återställa den avvattnande förmågan ska omfattas av ”markavvattning”. Upptagande av nya diken och åtgärder i befintliga diken eller vattendrag där länsstyrelsen bedömer att det skett en markavvattning ska också omfattas av ”markavvattning”.

Övrig vattenverksamhet. I verksamhetsområdet ”övrig vattenverksamhet” ingår t.ex. vattenbortledning, muddring, grävning, dammtillsyn. Anmälningsärenden enligt 11 kap. 9 a § MB kan också ingå i ”Övrig vattenverksamhet” såvida länsstyrelsen utövar tillsyn (händelsestyrd eller egeninitierad) av en anmäld vattenverksamhet, som pågår eller har genomförts. Rensningar som inte omfattas av ”markavvattning” ovan, t.ex. rensning i en sjö eller havet, ska höra till ”övrig vattenverksamhet”.

Registrerad tid. Den tid som har registrerats i länsstyrelsens tidredovisningssystem på aktuell kod av handläggaren samt övriga deltagande (t.ex. jurist).

Uppföljning av ärenden. För att underlätta och likrikta uppföljningen av ärenden i länsstyrelsernas ärendehanteringsystem (Platina) kan ärendena och besluten förses med standardiserade ärende- och beslutsmeningar för att de lätt ska kunna sökas ut och sammanställas. Ett annat alternativ är att ärendena förses med samma koder som i tidredovisningen. Exempel på ärendemeningar kan vara:

Händelsestyrd tillsyn

”Begäran om tillsyn angående dammsäkerheten vid…”

”Begäran om tillsyn angående markavvattning……”

”Begäran om tillsyn angående……”

”Anmälan enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken om……”

”Anmälan enligt 11 kap 15 § miljöbalken om rensning av…..”

”Anmälan om underhållsåtgärd vid….”

Planerad/egeninitierad tillsyn

”Tillsyn av dammsäkerheten vid …..”

”Tillsyn av markavvattning….”

”Tillsyn av vattenverksamhet…”

Förutom uppföljningen av totalt antal ärenden inom de olika verksamhetsområdena har vi även formulerat ett antal frågor för att få en bild av vad tillsynen har lett till. De beslut som omfattas av dessa frågor är de där länsstyrelsen har beslutat om ett föreläggande eller förbud. De utgör alltså en delmängd av det totala antalet ärenden. De ärenden som ska redovisas är de som vunnit laga kraft under 2012 (det kan betyda att ärenden från tidigare år ska räknas med). Ärenden som har överklagats till högre instans och som inte är slutligen avgjorda under 2012 ska inte redovisas – förutom i frågan som gäller totalt antal ärenden.

Föreläggande avseende återställning av vattendrag, sjö, hav. Beslut som innebär att en genomförd åtgärd ska tas bort och att vattenområdet ska återställas, så långt möjligt, för att efterlikna förhållandena som rådde innan åtgärden vidtogs. Det kan t.ex. handla om att ta bort pumpar, dammkonstruktioner, utfyllnader, återställa bottennivåer.

Föreläggande om miljöåtgärd. Beslut som innebär att verksamheten/anläggningen ska anpassas för att minimera en negativ påverkan på miljön. Det kan t.ex. handla om begränsningar om hur mycket vatten som får ledas bort eller tidpunkt för bortledande, omlöp/fiskväg vid en dammanläggning, galler framför turbin i ett vattenkraftverk, minimitappningar från en damm, nödlucka vid en dammanläggning, försiktighetsmått i samband med rensning.

Föreläggande om underhåll, kontrollprogram, tillstånd. Beslut som innebär att en vattenanläggning ska underhållas (jmfr 11 kap. 17 § MB). Beslut som innebär att verksamhetsutövaren ska redovisa sin egenkontroll alternativt lämna förslag på kontrollprogram (jmfr 26 kap. 19 § MB). Beslut som innebär att verksamhetsutövaren föreläggs att ansöka om tillstånd.

Tillsynsavgift. Avgift kan tas ut både för planerad och händelsestyrd tillsyn. Vad som ska anses som ”obefogade klagomål” är inte entydigt definierat. Vi menar att länsstyrelsen kan ta ut avgift för samtliga egeninitierade tillsynsinsatser. För den händelsestyrda tillsynen kan det i vissa fall uppstå tveksamheter kring om avgift ska tas ut. Det bör endast gälla ärenden där länsstyrelsen lämnar ärendet utan åtgärd och där det av länsstyrelsen bedöms att klagomålet var ”obefogat” i övriga ärenden bör länsstyrelsen besluta om tillsynsavgift.

Frågor med ev. kommentarer

1. Ange datum och diarienummer för länsstyrelsens behovsutredning där tillsynen av vattenverksamheterna ingår. *Avser den senast beslutade.*
2. Ange datum och diarienummer för länsstyrelsens tillsynsplan där årets tillsyn av vattenverksamheterna ingår. *Avser den senast beslutade.*
3. Anmälningsärenden. Antal timmar totalt under året, verkligt utfall, plus eventuell kommentar. *Hur många timmar registrerades på anmälningsärenden enligt 11 kap. 9 a § MB föregående år.*
4. Anmälningsärenden. Antal ärenden som registrerats i Platina. *Hur många ärenden registrerades i Platina för anmälningsärenden enligt 11 kap. 9 a § MB föregående år (antal). Inkommande ärenden.*
5. Händelsestyrd tillsyn. Antal timmar totalt under året, verkligt utfall, avseende dammsäkerhet. *Hur många timmar registrerades på händelsestyrd tillsyn avseende dammsäkerhet. Avser ärenden där dammsäkerhetsfrågan har varit den dominerande.*
6. Händelsestyrd tillsyn. Antal timmar totalt under året, verkligt utfall, avseende markavvattning. *Hur många timmar registrerades på händelsestyrd tillsyn avseende markavvattning.*
7. Händelsestyrd tillsyn. Antal timmar totalt under året, verkligt utfall, avseende övrig vattenverksamhet. *Hur många timmar registrerades på händelsestyrd tillsyn avseende övrig vattenverksamhet. Avser alla andra ärenden än markavvattning och dammsäkerhet. Se ovan för gränsdragning gentemot dammsäkerhet.*
8. Händelsestyrd tillsyn. Antal ärenden som registrerats i Platina, Dammsäkerhet. *Hur många ärenden registrerades i Platina för händelsestyrd tillsyn gällande dammsäkerhet.*
9. Händelsestyrd tillsyn. Antal ärenden som registrerats i Platina, Markavvattning. *Hur många ärenden registrerades i Platina för händelsestyrd tillsyn gällande markavvattning.*
10. Händelsestyrd tillsyn. Antal ärenden som registrerats i Platina, Övrig vattenverksamhet. *Hur många ärenden registrerades i Platina för händelsestyrd tillsyn gällande övrig vattenverksamhet.*
11. Händelsestyrd tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande avseende återställning av vattendrag, sjö, Markavvattning.
12. Händelsestyrd tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande avseende återställning av vattendrag, sjö, hav, Övrig vattenverksamhet.
13. Händelsestyrd tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande om miljöåtgärd, Markavvattning.
14. Händelsestyrd tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande om miljöåtgärd, Övrig vattenverksamhet.
15. Händelsestyrd tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande om underhåll, kontrollprogram, tillstånd, Dammsäkerhet

16. Händelsestyrd tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande om underhåll, kontrollprogram, tillstånd, Markavvattning
17. Händelsestyrd tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande om underhåll, kontrollprogram, tillstånd, Övrig vattenverksamhet
18. Planerad tillsyn. Antal timmar totalt under året, verkligt utfall, Dammsäkerhet. *Hur många timmar registrerades på planerad (egeninitierad) tillsyn avseende dammsäkerhet. Avser ärenden där dammsäkerhetsfrågan har varit den dominerande.*
19. Planerad tillsyn. Antal timmar totalt under året, verkligt utfall, Markavvattning. *Hur många timmar registrerades på planerad (egeninitierad) tillsyn avseende Markavvattning.*
20. Planerad tillsyn. Antal timmar totalt under året, verkligt utfall, Övrig vattenverksamhet. *Hur många timmar registrerades på planerad (egeninitierad) tillsyn avseende övrig vattenverksamhet. Avser alla andra ärenden än markavvattning och dammsäkerhet. Se ovan för gränsdragning gentemot dammsäkerhet.*
21. Planerad tillsyn. Antal ärenden som registrerats i Platina, Dammsäkerhet. *Hur många ärenden registrerades i Platina för planerad (egeninitierad) tillsyn gällande dammsäkerhet.*
22. Planerad tillsyn. Antal ärenden som registrerats i Platina, Markavvattning. *Hur många ärenden registrerades i Platina för planerad (egeninitierad) tillsyn gällande markavvattning.*
23. Planerad tillsyn. Antal ärenden som registrerats i Platina, Övrig vattenverksamhet. *Hur många ärenden registrerades i Platina för planerad (egeninitierad) tillsyn gällande övrig vattenverksamhet.*
24. Planerad tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande avseende återställning av vattendrag, sjö, Markavvattning.
25. Planerad tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande avseende återställning av vattendrag, sjö, hav, Övrig vattenverksamhet.
26. Planerad tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande om miljöåtgärd, Markavvattning.
27. Planerad tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande om miljöåtgärd, Övrig vattenverksamhet.
28. Planerad tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande om underhåll, kontrollprogram, tillstånd, Dammsäkerhet
29. Planerad tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande om underhåll, kontrollprogram, tillstånd, Markavvattning
30. Planerad tillsyn. Antal ärenden som resulterat i ett föreläggande om underhåll, kontrollprogram, tillstånd, Övrig vattenverksamhet
31. Tillsynsavgift. Antal tillsynsärenden där LST beslutat om tillsynsavgift avseende dammsäkerhet (ej avgift för anmälan enligt 11 kap 9a § MB).

Kan skiljas ut i Platina med t.ex. en standardiserad ärendemening "Tillsynsavgift för tillsyn av dammsäkerhet i ärende…."

32. Tillsynsavgift. Antal tillsynsärenden där LST beslutat om tillsynsavgift avseende markavvattning (ej avgift för anmälan enligt 11 kap 9a § MB). *Kan skiljas ut i Platina med t.ex. en standardiserad ärendemening "Tillsynsavgift för tillsyn av markavvattning i ärende".*

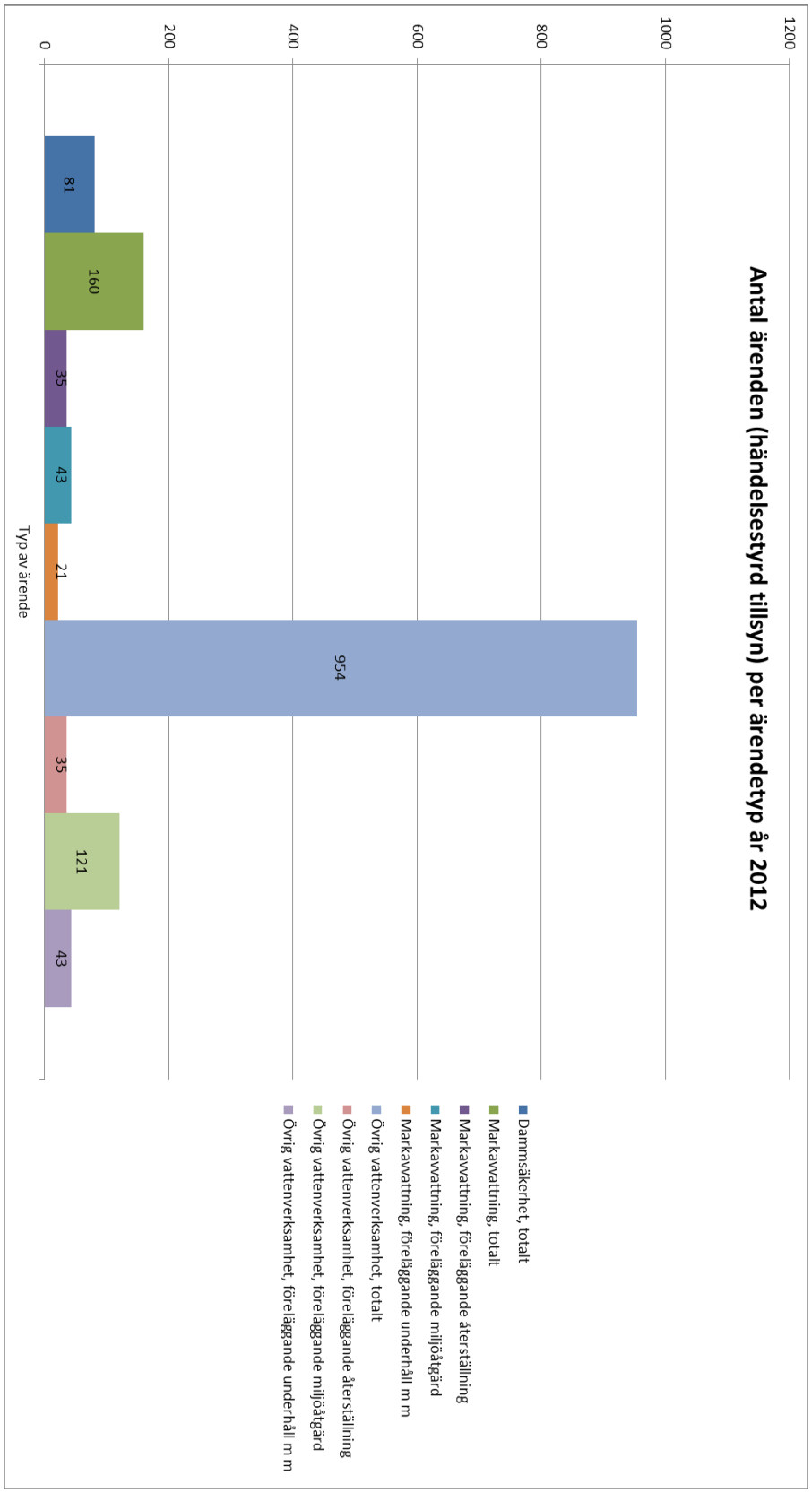
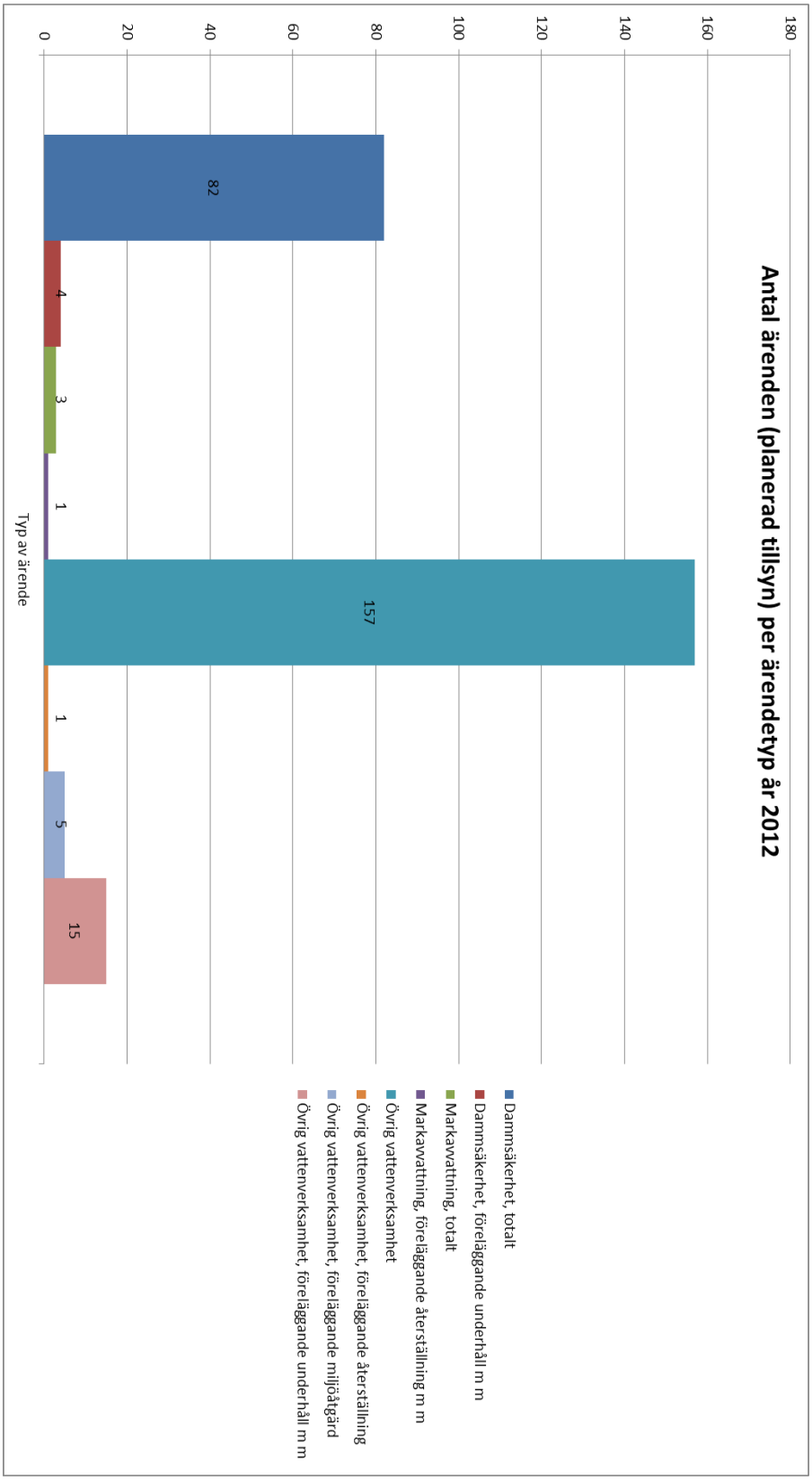
33. Tillsynsavgift. Antal tillsynsärenden där LST beslutat om tillsynsavgift avseende övrig vattenverksamhet (ej avgift för anmälan enligt 11 kap 9a § MB). *Kan skiljas ut i Platina med t.ex. en standardiserad ärendemening "Tillsynsavgift för tillsyn av vattenverksamhet i ärende".*

34. Omprövning. Finns det en lista över vattenverksamheter som behöver omprövas/återkallas med motivering till respektive objekt? 1= Ja, 0=Nej. *Enligt 1 kap 13 § MTF ska en operativ tillsynsmyndighet underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för förbud/återkallelse/omprövning. Det bör därför finnas en sammanställning av dessa objekt på länsstyrelsen och skälet till varför länsstyrelsen bedömer att det är aktuellt med förbud/återkallelse/omprövning. Jämför även med åtgärd 28 i VM:s åtgärdsprogram: Länsstyrelserna behöver göra en översyn och vid behov verka för omprövning av befintliga tillståndspliktiga verksamheter, enligt 9 och 11 kap. miljöbalken, vilka kan ha en inverkan på vattenmiljön, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status.*

35. Antal tillstånd som återkallats/omprövats. *Här anges om något tillstånd har återkallats eller omprövats av länsstyrelsen.*

36. Fråga 36 till 50 handlar om tillsynsvägledning. *Här finns möjlighet att lämna förslag på frågor som myndigheterna behöver tillsynsvägleda om. Tänk på att vara så konkret som möjligt.*

Bilaga 4 - Fördjupad uppföljning av tillsynsärenden – händelsestyrd tillsyn



Bilaga 5 - Fördjupad uppföljning av tillsynsärenden – planerad tillsyn