

Uppföljning av länsstyrelsernas tid för tillsyn

av vattenverksamheter



Uppföljning av länsstyrelsernas tid för tillsyn

av vattenverksamhet

Anders Skarstedt

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:16

Havs- och vattenmyndigheten
Datum: 2012-11-12

Ansvarig utgivare: Björn Risinger
ISBN 978-91-87025-17-4

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 HaV ge tillsynsvägledning i frågor om bl.a. vattenverksamhet enligt 11 kap. MB (förutom markavvattning och 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 2009-2011.

Johan Löwenadler Davidsson

Avdelningschef Tillsynsavdelningen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

BAKGRUND	5
LÄNSSTYRELSESNAS TID FÖR PRÖVNING OCH TILLSYN AV VATTENVERKSAMHETER	6
DISKUSSION	7
SLUTSATS	8
BILAGOR:	8

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.”

HaV 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 HaV ge tillsynsvägledning i frågor om bl.a. vattenverksamhet enligt 11 kap. MB (förutom markavvattning och dammsäkerhet)

För HaV:s arbete med tillsynsvägledning har vi bl.a. formulerat målet *”utvecklad tillsynsvägledning”*. Målet innebär att vi under 2012, i samverkan med länsstyrelserna, har inlett en utveckling av tillsynsvägledning för ökad effektivitet och likriktning av såväl regional tillsynsvägledning som operativ tillsyn.

För att skapa sig en bild av omfattningen av länsstyrelsens tillsynsverksamhet inom området vattenverksamhet har HaV begärt ut data från länsstyrelsernas tidredovisning för åren 2009-2011 inom verksamhetsområdet 531 (prövning av vattenverksamhet) samt 535 (tillsyn av vattenverksamhet). I tabell 1 redogörs för de olika verksamhetsområdenas innehåll.

Ett utkast av detta dokument har kommunicerats med länsstyrelsernas miljövårdsdirektörer. Endast ett fåtal kommentarer har inkommit. Dessa har pekat på att alla länsstyrelserna inte redovisar på samma sätt varför det kan vara svårt att dra långtgående slutsatser kring tillsynsarbetet.

Tabell 1. Beskrivning av arbetsuppgifter kopplade till tidredovisningskoder

531	Prövning av vattenverksamhet	Förklaring
	<i>5310 Tidigt samråd</i>	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.
	<i>5311 Tillståndsprövning MD</i>	Företräda det allmännas intresse i miljödomstol. Genomläsning av ansökan/MKB, interna möten, skriva yttrande, delta i huvudförhandling. Överklaga beslut från miljödomstol
	<i>5312 Markavvattnings tillstånd</i>	Tillståndsprövning av markavvattnings
535	Tillsyn vattenverksamhet	
	<i>5350-Främjande och förebyggande operativ tillsyn</i>	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.
	<i>5351-Inspektion och kontroll inom operativ tillsyn</i>	
		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 tid för prövning och tillsyn av vattenverksamheter

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

I tabell 2 framgår den totala tiden (i timmar samt årsarbetskrafter) som redovisats på respektive verksamhetsområde. Procentuellt utgör tiden som läggs inom området tillsyn ca 80 % av den totala tiden inom vattenverksamheterna (531+535). Inom tillsynen läggs ca 60 % av tiden på området 5350 vilket 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 ca 20-25 % av den totala tiden inom tillsynsområdet.

Tabell 2. Total tid i timmar samt årsarbetskrafter på respektive verksamhetsområde och år. En årsarbetskraft (åak) motsvarar 1700 timmar och i den tiden ingår inte semester, kompetensutveckling, personalmöten.

	Verksamhet	Tim - 09	Åak -09	Tim - 10	Åak -10	Tim - 11	Åak -11
531	Prövning av vattenverksamhet	3225	1,90	3229	1,90	3842	2,26
	5310 Tidigt samråd	3822	2,25	2999	1,76	3401	2,00
	5311 Tillståndsprövning MD	4184	2,46	4758	2,80	4273	2,51
	5312 Markavvattning tillstånd	1897	1,12	2336	1,37	2251	1,32
	Summa prövning	13128	7,72	13322	7,84	13767	8,10
535	Tillsyn vattenverksamhet	10166	5,98	8782	5,17	9462	5,57
	5350-Främjande och förebyggande operativ tillsyn	39589	23,29	35028	20,60	39270	23,10
	5351-Inspektion och kontroll inom operativ tillsyn	13857	8,15	13684	8,05	16013	9,42
	Summa tillsyn	63612	37,42	57494	33,82	64745	38,09
	Totalt vattenverksamhet	76740	45,14	70816	41,66	78512	46,18

Inom verksamhetsområdet 5351 går det inte att skilja ut den tid som läggs på den egeninitierade tillsynen jämfört med den tillsyn som utförs baserat på inkomna klagomål (händelsestyrd). I bilaga 1 och 2 redovisas tiderna uppdelat per län.

I länsstyrelsernas årsredovisningar (ÅR, tabell D) redovisas antalet tillsynsärenden och initiativärenden (egeninitierad tillsyn) inom ärendegruppen 535 vilket borde motsvara ärenden inom tidredovisningskoden 5351. HaV har haft tillgång till de flesta länsstyrelsernas ÅR och gör bedömningen att under år 2011 registrerades ca 4000 tillsynsärenden och ca 400 initiativärenden hos länen.

Diskussion

Eftersom tiderna för den egeninitierade tillsynen inte redovisas separat i tidredovisningen går det inte att säga hur stor del av tiden som används för denna typ av tillsyn. Utifrån sammanställningen av länsstyrelsernas tider (tabell 2) och antalet registrerade tillsynsärenden är det HaV:s uppfattning att tiden för länsstyrelsernas tillsyn till övervägande del består av händelsestyrd tillsyn. Mot bakgrund av den begränsade mängden initiativärenden gör HaV uppskattningen att den egeninitierade tillsynen uppgår till mindre än 50 % av den tid som läggs på verksamhetsområdet 5351. Det betyder att den tillgängliga resursen för den egeninitierade tillsynen uppgår till maximalt ca 4 åak för hela Sverige.

Jämförs länsstyrelsernas åak för egeninitierad tillsyn (ca 4,0 åak) med t.ex. antalet vattenkraftverk i Sverige (ca 2000) kan det konstateras att varje årsarbetskraft skulle behöva tillsynsca 100 vattenkraftverk varje år för att ett vattenkraftverk skulle bli föremål för tillsyn vart 5:e år.

Om ytterligare tillsynsobjekt t.ex. ca 7000 dammar, 50 000 markavvattningsföretag (SOU 2009:42, sid 82) adderas till ovanstående

resonemang menar HaV att det är uppenbart att förhållandena för den egeninitierade tillsynen blir än mer orimliga. 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 åar för att endast tillsyna dammsäkerheten vid Sveriges större dammar.

Slutsats

Då det framkommit synpunkter som pekar på att tidredovisningen avseende vattenverksamheter inte sker helt enhetligt mellan länsstyrelserna menar HaV att likriktningen av tidredovisningen borde prioriteras. HaV är medveten om att det pågår en översyn av länsstyrelsernas VÅS-koder (vilka bl.a. används i tidredovisningen) och HaV menar att likriktningen av tidredovisningen borde kunna hanteras i denna översyn.

HaV menar med utgångspunkt från ovan redovisade data att

- det krävs långtgående prioriteringar både mellan och av händelsestyrd och egeninitierad tillsyn,
- det finns behov av en utvecklad samverkan mellan länen för att öka och utveckla tillsynen över vattenverksamheterna

Bilagor:

1. Tider redovisade inom verksamhetsområde 531
2. Tider redovisade inom verksamhetsområde 535

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

Nedlagd tid, i timmar, på respektive verksamhetsområde åren 2009-2011. Data hämtat från länsstyrelsernas tideredovisningssystem

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
Stockholm	AB	223	2936	1544	443	3140	1080	289	2612	1287
Västerbotten	AC	544	1972	417	393	1107	553	814	874	666
Norrboten	BD	1813	2701	436	1708	2951	528	2550	2444	597
Uppsala	C	72	873	782	115	425	676	110	751	884
Södermanland	D	1708	26	2	1760	1	0	1698	104	0
Östergötland	E	241	1031	103	284	877	412	222	637	374
Jönköping	F	720	1910	782	231	1519	596	206	1449	1029
Kronoberg	G	350	1501	150	99	1297	256	73	984	500
Kalmar	H	18	1862	192	171	2242	134	275	2765	44
Gotland	I	0	159	8	0	194	77	7	213	96
Blekinge	K	0	839	312	0	1205	665	0	1201	1181
Skåne	M	62	3975	4496	198	3956	3172	192	4812	3101
Halland	N	6	1764	335	39	2128	319	68	1919	576
Västra Götaland	O	1172	8073	1316	866	4563	1074	1605	6696	1433
Värmland	S	514	2558	600	1095	1947	952	219	1996	544
Örebro	T	1757	1524	798	400	1642	1508	225	3041	1898
Västmanland	U	8	258	0	88	452	13	86	211	9
Dalarna	W	104	2543	213	13	1876	387	15	2707	315
Gävleborg	X	659	2131	471	625	2607	543	301	2799	683
Västernorrland	Y	147	820	515	222	676	291	348	821	353
Jämtland	Z	51	135	385	31	222	447	158	235	444
	Summa	10166	39589	13857	8782	35028	13684	9462	39270	16013
	Nedlagd tid, i timmar, på respektive verksamhetsområde åren 2009-2011. Data hämtat från i länsstyrelsernas tidredovisningssystem									