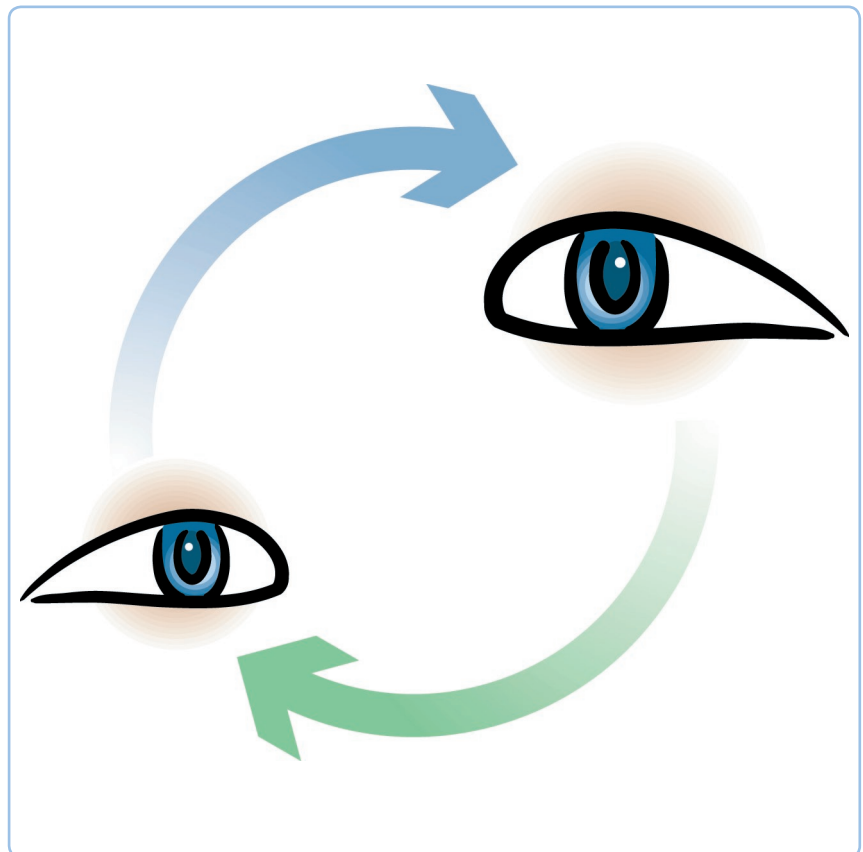
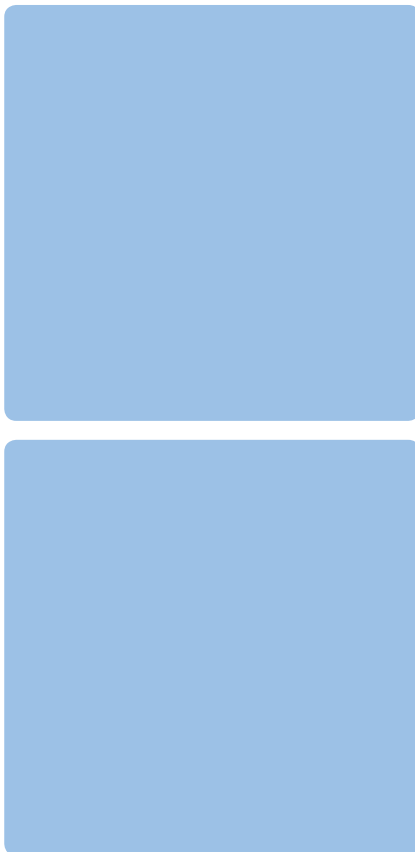


# Tillsyn med framsyn

Naturvårdsverkets tillsynsvägledning  
2007-2009

RAPPORT 5675 • FEBRUARI 2007



# Tillsyn med framsyn

Naturvårdsverkets tillsynsvägledning 2007 - 2009

**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: [natur@cm.se](mailto:natur@cm.se)

Postadress: CM-Gruppen, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: [www.naturvardsverket.se/bokhandeln](http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln)

**Naturvårdsverket**

Tel: 08-698 10 00, fax: 08-20 29 25

E-post: [natur@naturvardsverket.se](mailto:natur@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 91-620-5675-1.pdf

ISSN 0282-7298

Elektronisk publikation

© Naturvårdsverket 2007

Omslag: illustration av Kjell Ström

# Förord

Regeringen satte ett mål för Naturvårdsverket i regleringsbrevet för 2006.

**Senast 2006 finns en plan för verkets tillsynsarbete för 2007-2009 för att förbättra miljöbalkens tillämpning hos kommuner och länsstyrelser.**

Naturvårdsverket beslutade om en sådan plan den 15 december 2006.

Den här rapporten vänder sig till länsstyrelser och kommunala miljönämnder. Rapporten inkluderar planen, men utvecklar avsnitten om hur behoven ser ut, Naturvårdsverkets uppdrag och länsstyrelsernas betydelse i tillsynsvägledningen.

Regeringens utformning av målet i regleringsbrevet har inneburit att vi avgränsat planen till tillsynsvägledning. Det är sådan tillsyn vi utför som enligt tillsynsförordningen består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Naturvårdsverket kan härutöver komma att lämna även annan vägledning och information om vi bedömer det som angeläget.

Vi vill tacka alla som medverkat i arbetet och alla som bidragit med kunskaper, synpunkter och kritik.

Stockholm i mars 2007

Lars-Erik Liljelund



# Innehåll

<b>1 SAMMANFATTNING</b>	<b>7</b>
1.1 Rapportens uppbyggnad	8
<b>2 SUMMARY</b>	<b>9</b>
<b>3 NULÄGET</b>	<b>10</b>
3.1 Stora och breda behov	10
3.1.1 Vårt centrala uppdrag påverkar vad vi gör	11
3.1.2 Tillsynsvägledning är en del av uppdraget att vägleda	11
<b>4 MÅL OCH ÖVERGRIPANDE PRIORITERINGAR</b>	<b>13</b>
4.1 Övergripande mål	13
4.2 Vi prioriterar utifrån väsentlighet och risk	13
4.2.1 Väsentlighet	13
4.2.2 Risk	14
4.3 Operativa mål	15
<b>5 VÅRA VÄGVAL 2007-2009</b>	<b>16</b>
5.1 Prioriterad tillsynsvägledning	16
5.1.1 De nationella miljömålen indikerar prioriteringar	17
5.1.2 Prioriterade insatser	18
5.2 Förändrat arbetssätt med ökad tydlighet	18
5.2.1 Länsstyrelsernas tillsynsvägledning är viktig	19
5.2.2 Vi samverkar	20
5.2.3 Webben och det personliga mötet gör oss synliga	20
5.2.4 Vi gör vårt uppdrag tydligt	21
<b>6 KONSEKVENSER</b>	<b>22</b>
6.1 För Naturvårdsverket	22
6.2 För tillsynsmyndigheterna	23
6.2.1 Länsstyrelser och kommuner	23
6.2.2 Centrala verk	23
6.2.3 Generalläkaren och andra	24
6.3 Näringslivet och enskilda	24
<b>BILAGA 1 PRIORITERAT TILLSYNSVÄG-LEDANDE ARBETE</b>	<b>25</b>
<b>BILAGA 2 STORA OCH BREDA BEHOV</b>	<b>29</b>
<b>BILAGA 3 ARBETET MED ATT TA FRAM PLANEN</b>	<b>38</b>
<b>BILAGA 4 OMFATTANDE VÄGLEDNING SEDAN 1998</b>	<b>39</b>
<b>BILAGA 5 VÅR MÅLANALYS</b>	<b>40</b>



# 1 Sammanfattning

Naturvårdsverkets tillsynsvägledning ska skapa förutsättningar för en likvärdig och effektiv tillsyn som bidrar till att säkerställa miljöbalkens syfte. Detta är vårt övergripande mål för tillsynsvägledningen.

Våra operativa mål för tillsynsvägledningen innebär att senast den 31 december 2009

- 1) ger vi, utifrån våra prioriteringar, stöd/råd om tillämpningen av nya regler inom sex månader från utgivningen av dem.
- 2) informerar vi på webben om nya regler inom två veckor från utgivningen av dem.
- 3) har vi utvecklat och kommunicerat en metod åt de operativa tillsynsmyndigheterna så att de kan prioritera sin tillsyn utifrån miljö kvalitetsmål och risker.
- 4) följer vi regelbundet upp effekterna av tillsynsvägledningen och likvärdigheten i den operativa tillsynen.
- 5) känner berörd personal på länsstyrelser och kommuner till Naturvårdsverkets uppdrag och våra prioriteringar.

De operativa tillsynsmyndigheternas alla behov och önskemål går inte att tillfredsställa. Naturvårdsverket måste prioritera. Det gör vi med ledning av de nationella miljö kvalitetsmålen och regeringens övergripande miljöpolitiska prioriteringar. Vi beaktar även riskerna för bristande lagtillämpning. Detta leder till att vi möter många behov, men vi kommer också avstå från att ge stöd och råd på vissa områden trots efterfrågan. Det gör vi när vi bedömer att annan tillsynsvägledning är viktigare för att säkerställa miljöbalkens syfte.

Under perioden 2007-2009 prioriterar vi tillsynsvägledning om

- avfall, kemikalier och förorenade områden,
- enskilda avlopp,
- vattenverksamhet och vissa skyddade områden,
- metod för att prioritera operativ tillsyn utifrån miljömål och risker samt regler för operativ tillsyn.

Naturvårdsverket förändrar arbetssätt. Vi ska informera snabbare och lansera en ny och bättre webb. Genom fler seminarier och kurser ökar vi kontakterna med tillsynsmyndigheterna. Dessutom kommunicerar vi Naturvårdsverkets uppdrag med länsstyrelser och kommuner. Vi samverkar med länsstyrelserna. Deras kompetens är betydelsefull och deras tillsynsvägledande uppdrag är viktigt. Vi kommer följa upp de operativa målen varje år för att säkerställa att vi når dem.

Vi kommer att genomföra ca 60 st konkreta tillsynsvägledande insatser fram till den 31 december 2009. De allra flesta avser stöd/råd åt tillsynsmyndigheterna och vi ger främst miljörettsligt stöd. Vi kommer att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen i ökad omfattning.



## 1.1 Rapportens uppbyggnad

Vid jämförelse med Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledningen 2007-2009 har avsnitten 3.1.1, 3.1.2 och 5.2.1 samt bilaga 2 tillkommit i den här rapporten.

I avsnitt 3 och i bilaga 2 redovisar Naturvårdsverket behoven av tillsynsvägledning som vi fångat upp och hur vi uppfattar dessa. Här redogör vi även för hur vi ser på vårt uppdrag.

Det fjärde avsnittet redovisar Naturvårdsverkets övergripande och operativa mål för vår tillsynsvägledning och vad som ligger till grund för våra prioriteringar.

Av avsnitt 5 och bilaga 1 följer sedan hur vi omsätter detta i praktiken. Här redovisar vi hur vi ser på vårt ansvar relativt länsstyrelsernas ansvar, våra konkreta prioriteringar och vad vi gör för att nå våra operativa mål och närma oss det övergripande målet. Vi beskriver vilka prioriterade insatser vi avser att genomföra under perioden och vilka arbetssätt vi behöver ha när vi tillsynsvägleder. Dock kan ytterligare tillsynsvägledningsinsatser komma att genomföras där det bedöms vara ett effektivt sätt att använda verkets resurser. I avsnitt 6 redovisar vi konsekvenserna av avsnitten 4 – 5.

Hur vi arbetat och kommunicerat planen under arbetet framgår av bilaga 3. Av den fjärde bilagan framgår att Naturvårdsverket redan har väglett i stor omfattning sedan miljöbalken trädde i kraft. Målen för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning i avsnitten 4 och 5 bygger på analysen i bilaga 5.

## 2 Summary

The Swedish Environmental Protection Agency's (SEPA) shall promote an effective and equally good inspection and enforcement throughout the country and contribute to secure the aim of the environmental code. This is our overall objective for our guiding work.

The targets for our guidance implies that December 31, 2009 at the latest

- 1) we give, according to our priorities, support on how new legislation shall be applied within six months from their publication.
- 2) we inform on the webb about new regulations within two weeks from the their publication.
- 3) we have developed and communicated a method that support the operational authorities to prioritize their inspection and enforcement activities due to the environmental quality objectives and risks.
- 4) we regularly follow up the impacts from our guidance and whether the operational inspection and enforcement is equally good.
- 5) the personnel concerned at the County Administrative Boards and at the local authorities have knowledge about SEPA's task and our priorities.

It's not possible to satisfy all demands and wishes from the operationally inspecting authorities. SEPA must prioritize. We do so guided by the national environmental quality objectives and the governments comprehensive environmental policy priorities. We also take notice of the risks for defective application of the Code. By this we supply many demands, but we also give up guiding in some fields despite existing demands of guidance. We do so when we judge other guidance to be more important to secure the aim of the Code.

During the period 2007-2009 we prioritize guidance about

- waste, chemicals and polluted areas,
- private sewages,
- water operations and some types of protected areas,
- a method on how to prioritize operational inspection and enforcement due to environmental quality objectives and risks and rules concerning operational inspection and enforcement.

SEPA changes the way of giving guidance. We shall inform more rapidly and we introduce a new and improved website. By increasing the number of seminars and courses we increase our contacts with the operationally inspecting authorities. In addition we communicate SEPA's task to the County Administrative Boards (CAB) and local communities. We co-operate with the CAB's. Their competence is significant and their guiding task is important. Every year we will follow up the targets above to secure that we achieve them.

We will carry out approximately 60 st guiding efforts until December 31, 2009. First of all we provide juridical guidance. We will increase our follow ups and evaluations of the operational inspection.

## 3 Nuläget

Naturvårdsverket har kartlagt tillsynsmyndigheternas behov av vägledning och information. Planen avser vårt uppdrag att tillsynsvägleda enligt miljöbalken och möter en del av behoven.

### 3.1 Stora och breda behov

Önskemålen om stöd/råd från Naturvårdsverket är omfattande till både innehåll och bredd. Men vissa av dessa uttryckta förväntningar är inte verkets uppgift att tillgodose och vissa önskemål avser annat än tillsynsvägledning. Är tillsynsvägledningen från länsstyrelserna otillräcklig vänder sig kommunerna i större utsträckning till Naturvårdsverket med sina behov.

---

#### **”Har känslan av vår frustration nått fram?”**

kommunal miljöinspektör

---

Arbetsituationen på tillsynsmyndigheterna upplever många som frustrerande<sup>1</sup>. Mycket kraft går åt för tillsynspersonalen att hantera problem som beror på tillsynssystemets uppbyggnad eller på brister i förutsättningar för tillsynen. I detta söker man då hjälp och stöd, även om det är andra åtgärder än central tillsynsvägledning som råder bot på problemen. I bilaga 2 konkretiserar vi hur behoven ser ut och vad dessa kan bero på.

Länsstyrelserna och kommunerna är ganska entydiga beträffande hur Naturvårdsverket bör vägleda – hellre en skriftlig vägledning som är tydlig, kortfattad, kommer fram snabbt och är lätt uppdaterbar än en omfattande och djupgående vägledning där mycket snart kan bli inaktuellt utan möjlighet till snabb uppdatering. Det finns samtidigt en önskan om mer muntlig vägledning och att vår personal ska bli synlig för dem som arbetar operativt.

Medan de operativa tillsynsmyndigheterna är eniga om ATT Naturvårdsverket bör ge mer stöd och råd och ganska eniga om HUR (formen) vi bör lämna stödet, varierar önskemålen och behoven kraftigt om VAD vägledningen skall avse.

Alla behov går inte att tillgodose. Vi behöver prioritera vilken tillsynsvägledning vi utför och kommunicera prioriteringarna. Vi behöver också förändra sättet att tillsynsvägleda på och vi behöver utveckla vårt interna arbete. För att lyckas behöver vi sätta långsiktiga mål och realistiska operativa mål för vad vi ska uppnå. Planen för vår tillsynsvägledning hjälper oss att klara detta.

---

<sup>1</sup> Miljötillsyn i praktiken, Länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalkens 26 kapitel, Naturvårdsverkets rapport 5583.

Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken, En intervjustudie av kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete vid inspektioner, Naturvårdsverkets rapport 5369.

### **3.1.1 Vårt centrala uppdrag påverkar vad vi gör**

Naturvårdsverket är central förvaltningsmyndighet på miljöområdet. Vi ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Vårt arbete syftar till att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. De nationella miljömålen och strategierna för att uppnå dessa är vägledande i all vår verksamhet.

I vårt uppdrag som central miljömyndighet ingår en mängd uppgifter, bland annat arbete i EU och internationellt, arbete med andra styrmedel än miljöbalken, med att utveckla miljömål och följa upp dem, med att utveckla strategier, med att samordna miljöarbetet och med att övervaka miljön m.m. Detta påverkar vilka resurserna som är tillgängliga för varje enskild arbetsuppgift och vår kompetensutveckling och därmed även tillsynsvägledningen enligt miljöbalken samt hur vi behöver arbeta när vi tillsynsvägleder.

Samhällets miljöarbete har förändrats och de nationella miljömålen driver på förändringar. Miljöarbetet har blivit sektorintegrerat, exempelvis har andra centrala verk och aktörer fått ansvar och kompetens som Naturvårdsverket tidigare hade. Det har breddats och internationaliserats. Inte minst EU-arbetet har blivit viktigare. Fokus i miljöarbetet har flyttat från punktkällor till diffusa källor. Andra styrmedel såsom skatter och avgifter har fått ökad betydelse. Vi bedömer att miljöarbetet kommer fortsätta bli allt bredare och mer internationellt och EU-inriktat.

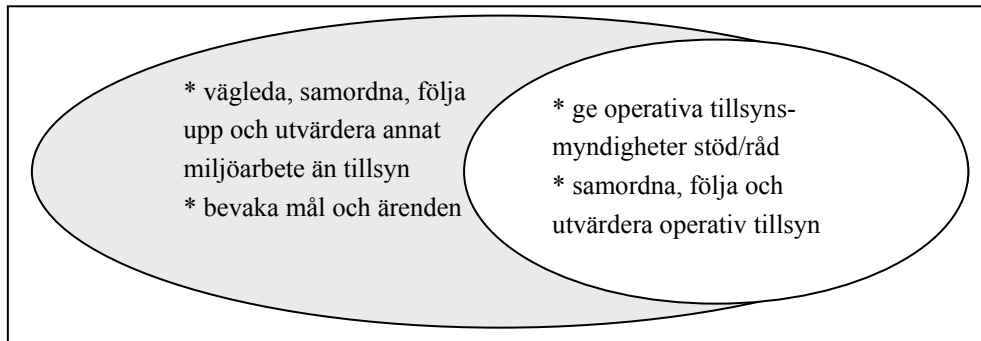
Naturvårdsverkets uppdrag som central miljömyndighet har därför förändrats och kommer att fortsätta göra det i takt med utvecklingen. En konsekvens av detta är att vi har förändrat vår kompetens och kommer att fortsätta anpassa denna till vårt uppdrag och förändringarna i vår omvärld. Vi har exempelvis ökat andelen samhällsvetare och minskat andelen tekniker. Resurserna för personal (förvaltningsanslagen) har samtidigt blivit mer ansträngda.

### **3.1.2 Tillsynsvägledning är en del av uppdraget att vägleda**

Utöver ansvaret i tillsynsförordningen att tillsynsvägleda ska Naturvårdsverket också ”vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheter samt andra centrala, regionala och lokala myndigheter”. Vi ska även ”bevakna allmänna miljöintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndighet och i domstol...”. Detta följer av vår instruktion<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> 3 § förordning (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket



Figur: Naturvårdsverkets uppdrag enligt instruktionen täcker mer än tillsynsvägledning enligt miljöbalken.

Att ge stöd och råd om hur operativa tillsynsmyndigheter ska tillämpa och använda bindande regler enligt miljöbalken är att tillsynsvägleda, men inte att utfärda föreskrifter. Stöd/råd om processregler vid tillståndsprövning eller om verksamheter som miljöprövningsdelegationer eller miljödomstolar ska besluta om i första instans är inte tillsynsvägledning. Domstolar och miljöprövningsdelegationer bedriver inte operativ tillsyn. Det är heller inte att tillsynsvägleda att ge stöd och råd om tillämpningen av andra lagstiftningar än miljöbalken eftersom begreppet tillsynsvägledning förekommer enbart i miljöbalken.

## 4 Mål och övergripande prioriteringar

För att styra och utveckla vår tillsynsvägledning på längre sikt har Naturvårdsverket antagit nedanstående övergripande mål. Analysen bakom målet finns i bilaga 4.

Vi måste välja strategiskt vad vi gör och hur vi utför vårt arbete för att närma oss det övergripande målet. Länsstyrelserna och de kommunala tillsynsmyndigheterna utgör Naturvårdsverkets primära målgrupper för vår tillsynsvägledning.

### 4.1 Övergripande mål

Naturvårdsverkets tillsynsvägledning skapar förutsättningar för en likvärdig och effektiv tillsyn som bidrar till att säkerställa MB syfte.

### 4.2 Vi prioriterar utifrån väsentlighet och risk

I det här avsnittet redovisar vi **hur** Naturvårdsverket prioriterar – vårt sätt att välja. **Vad** detta sedan konkret resulterar i framgår av avsnitt 5.1.

Vi prioriterar utifrån vad som är **väsentligt** för miljön att tillsynsvägleda om från ett nationellt perspektiv. Som central tillsynsmyndighet enligt miljöbalken ska vi tillsynsvägleda utifrån miljöbalkens syfte. Då har de nationella miljö kvalitetsmålen stor betydelse. Vi är även central miljömyndighet under regeringen. Som sådan har regeringens övergripande miljöpolitiska prioriteringar stor betydelse. Vi beaktar också **riskerna** för en ineffektiv och olikvärdig tillsyn.

Genom en tydlig vägledning som bygger på dessa prioriteringar kan vi under perioden 2007-2009 skapa förutsättningar för en likvärdig tillsyn inom sakområden som är väsentliga från miljösynpunkt.

#### 4.2.1 Väsentlighet

När vi avgör vad vi ska ge stöd och råd om beaktar vi behov som vi systematiskt har fångat upp hos länsstyrelserna och kommunerna. Men vi ska även ge stöd och råd eller följa upp och utvärdera den operativa tillsynen utan att länsstyrelser eller kommuner vid varje tillfälle efterfrågat stödet eller uttryckt behovet om vi ser att det behövs med beaktande av väsentlighet och risk.

Vi väljer att i första hand tillsynsvägleda om nya regler och regler med låg grad av förutsägbarhet eller oklar rättspraxis. I andra hand väljer vi centrala regler som årligen genererar stora volymer inkommande tillsynshandlingar (anmälningar och rapporter) hos varje enskild tillsynsmyndighet om samma slag av verksamhet eller med samma sakinhåll (s.k. massärenden).

Genom att själva prioritera mer medvetet vad vi tillsynsvägleder om signalerar vi vad som är viktigt att de operativa tillsynsmyndigheterna prioriterar i sin tillsyn från ett nationellt perspektiv.

Vi utgår från de övergripande miljöpolitiska prioriteringarna - bl.a. klimatet och havsmiljön - men också från om något nationellt miljömål påkallar en viss inriktning på tillsynen för att målet ska gå att nå. Att vilken tillsyn som helst i någon grad kan bidra till att nå ett miljömål är i sig inte tillräckligt för att vi ska tillsynsvägleda.

Det finns områden där operativ tillsyn av olika skäl förekommit i mycket liten omfattning. Då blir ofta efterfrågan på stöd och råd också liten. Om vi ser att betydelsen av tillsynen inom ett sådant område har ökat eller kommer att öka kan det vara ett särskilt skäl för oss att tillsynsvägleda. Då kan vi skapa förutsättningar för en effektiv operativ tillsyn inom områden där erfarenheterna är begränsade.

Genom att tillsynsvägleda trots att kommuner och länsstyrelser inte efterfrågat det kan vi visa vägen, driva på, visa på behov av regeländringar eller underlätta lagtillämpning som leder miljöarbetet i landet framåt. Vi kan också förekomma behov.

Vi prioriterar tillsynskampanjer<sup>3</sup> bara om det finns särskilda nationella behov.

#### 4.2.2 Risk

Naturvårdsverkets övergripande mål medför att vi behöver prioritera tillsynsvägledning även utifrån risker (rättsliga risker). En risk är att miljöbalken inte får genomslag på det sätt som lagstiftaren avsett. En annan är att tillsynsmyndigheterna bedriver operativ tillsyn med olika rättslig kvalitet och tillämpar reglerna olika, inte följer prejudikat från Miljööverdomstolen eller Högsta domstolen eller brister i ingripande moment i myndighetsutövningen mot enskilda.

Även i dessa avseenden väljer vi att i första hand tillsynsvägleda om nya regler och regler med låg grad av förutsägbarhet eller oklar rättspraxis och inom de områden vi funnit vara mest väsentliga från miljösynpunkt. Vi behöver samtidigt arbeta för att rättspraxis får genomslag och för att myndigheterna kan tillämpa sådana grundläggande regler som tillsynen bygger på.

För att miljöpolitiken ska få genomslag behöver de operativa tillsynsmyndigheterna prioritera utifrån hur deras uppdrag är formulerat i miljöbalken. Prioriteringarna bör vara miljömålstyrda. Miljömålsrådet har pekat på miljömålets betydelse i tillsynsplaneringen<sup>4</sup>. Naturvårdsverket anser det vara angeläget att driva på utvecklingen och fortsätta utveckla TIM-metoden<sup>5</sup>. Vi behöver knyta samman TIM med metoder för riskvärdering för att den operativa tillsynen ska kunna bli effektiv.

---

<sup>3</sup> Genom tillsynskampanjer kan vi samordna operativ tillsyn.

<sup>4</sup> Miljömålen, allas vårt ansvar, sid 32. Miljömålsrådets fördjupade utvärdering 2004.

<sup>5</sup> TIM betyder Tillsyn utifrån Miljömålen.

## 4.3 Operativa mål

Den 31 december 2009

- 1) ger vi, utifrån våra prioriteringar<sup>6</sup>, stöd/råd om tillämpningen av nya regler inom sex månader<sup>7</sup> från utgivningen av dem.
- 2) informerar vi på webben om nya regler inom två veckor från utgivningen av dem.
- 3) har vi utvecklat och kommunicerat en metod åt de operativa tillsynsmyndigheterna så att de kan prioritera sin tillsyn utifrån miljökvalitetsmål och risker.
- 4) följer vi regelbundet upp effekterna av tillsynsvägledningen och likvärdigheten<sup>8</sup> i den operativa tillsynen.
- 5) känner berörd personal på länsstyrelser och kommuner till Naturvårdsverkets uppdrag och våra prioriteringar.

Analysen bakom målen finns i bilaga 4.

---

<sup>6</sup> Prioriteringarna framgår av avsnitt 4.1

<sup>7</sup> Vi kan inte garantera tidsramen på sex månader om det är bäst för de operativa tillsynsmyndigheterna att vi samverkar med ett eller flera centrala verk i Tillsyns- och föreskriftsrådet eller med länsstyrelserna eller att vår vägledning förutsätter sådan samverkan.

<sup>8</sup> Avser om reglerna tillämpas lika, inte att tillämpningen alltid resulterat i likställda krav



## 5 Våra vägval 2007-2009

### 5.1 Prioriterad tillsynsvägledning

Fram till 2009 prioriterar Naturvårdsverket att tillsynsvägleda om;

- avfall, kemikalier och förorenade områden
- enskilda avlopp
- vattenverksamhet och vissa skyddade områden
- metod för att prioritera operativ tillsyn utifrån miljömål och risker samt regler för operativ tillsyn

Prioriteringarna sker med hänsyn till väsentlighet och risk.

Regeringen lyfter fram klimatet och havsmiljön i sin budgetproposition för 2007. Regeringen pekar också på vikten av att komma till rätta med utsläppen från enskilda avlopp<sup>9</sup>.

Många av de styrmedel som tagits fram för att nå de miljöpolitiska målen på klimatområdet regleras inte i miljöbalken. Exempel på sådana styrmedel som är särskilt inriktade på att minska användningen av energi samt klimatpåverkande utsläpp är handel med utsläppsrätter, handel med el-certifikat och lagen om avgift på NO<sub>x</sub>-utsläpp. Planen omfattar inte dessa styrmedel då den är begränsad till tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Emellertid har miljöbalkens andra kapitel betydelse i klimatarbetet såtillvida att krav kan ställas för att begränsa klimatpåverkan t.ex. beträffande avfallshantering, resurshushållning och energieffektivisering vid enskilda anläggningar. Planen tar därmed upp tillsynsvägledningsinsatser som på detta sätt indirekt får betydelse för klimatmålet. Verket avser också att fortsätta att medverka i mål och ärenden som rör energihushållning i syfte att få fram prejudikat att tillsynsvägleda utifrån.

Transportverksamheter förbrukar mycket energi. Men Naturvårdsverket kan bara tillsynsvägleda om tillsyn över rörliga källor med hänsyn till hälsoskyddet. Det finns ingen att tillsynsvägleda som bedriver tillsyn över rörliga källor med hänsyn till miljöskyddet. Kommunernas operativa tillsynsansvar över sådana källor är begränsat till hälsoskydd. Tillsynsvägledning som rör transporternas påverkan på miljön måste därför avse hur utövare av verksamheter vid fasta anläggningar ska ta ansvar för anläggningens transporter. Här finns några prejudicerande domar att föra ut och kommentera.

Genomförandet av vattenförvaltningen i Sverige ökar troligen behoven av tillsyn över bl.a. vattenverksamheter. Tillsynsmyndigheterna ska hantera en mycket komplex juridik. På längre sikt kan också klimatförändringarna påverka de operativa behoven om förändrade nederbörds mängder och ändrade vattenflöden blir följden. Det vanligaste är att länsstyrelserna bedriver tillsynen över vattenverksamheter, men det finns numera också kommuner som bedriver den. Ökar antalet överlåtelse ökar behoven av statlig tillsynsvägledning.

---

<sup>9</sup> Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 20, avsnitt 3.7.7.1

Naturvårdsverket bedömer att operativ tillsyn som avser vattenverksamhet och skyddade (inkl. marina reservat) eller förorenade områden är minst utvecklad. Det samma gäller tillsynsvägledningen på dessa områden. Vi menar att tillsynen över miljöfarlig verksamhet är jämförelsevis betydligt mer utvecklad. Tillsynsvägledning om generella tillsynsregler är basalt för att övrig tillsynsvägledning eller den operativa tillsynen ska fungera väl.

De miljömässiga behoven av operativ tillsyn och tillsynsvägledning som gäller kemikalier, avfall och förorenade områden nämns särskilt i prop. 2004/05:150<sup>10</sup>. Naturvårdsverket prioriterar arbete med kemikalier, men i början av perioden fokuserar vi på införandet av REACH istället för att tillsynsvägleda om nuvarande regler. Senare under perioden analyserar vi särskilt vilken tillsynsvägledning som kommer att bli behövlig. Då behöver vi revidera den här planen.

Fram till 2009 prioriterar vi i högre grad att följa upp/utvärdera den operativa tillsynen inom några särskilt viktiga slag av skyddade områden framför att ge stöd/råd.

Prioriteringarna påverkar vad vårt första operativa mål i avsnitt 4.3 konkret kommer att omfatta. Målet är inriktat på stöd/råd och är avgränsat till vad vi prioriterar. Eftersom vi prioriterar utifrån miljömålen och regeringens miljöpolitik och inte efter MB:s kapitelindelning exkluderar de två första målen exempelvis tillsynsvägledning om anmälan för samråd (12 kap. MB) och omfattar bara undantagsvis miljöfarlig verksamhet (9 kap. MB).

Miljömålsrådets fördjupade utvärdering 2008 av miljömålsarbetet kan förändra våra prioriteringar under perioden.

### 5.1.1 De nationella miljömålen indikerar prioriteringar

Baserat på Miljömålsrådets uppföljning av Sveriges miljömål<sup>11</sup> har vi kunnat identifiera följande behov av operativ tillsyn och av Naturvårdsverkets tillsynsvägledning.

- *Giftfri miljö – om förorenade områden*

Efterbehandling av förorenade områden, delmål 7: ”Åtgärder skall under åren 2005-2010 ha genomförts vid så stor andel av de prioriterade förorenade områdena att miljöproblemet i sin helhet i huvudsak kan vara löst allra senast år 2050.”

Efterbehandling av förorenade områden är också av stor betydelse för havsmiljön.

En särskild satsning sker på tillsyn.

---

<sup>10</sup> Prop. 2004/05:150, sidorna 62, 65, 69, 294, 297 och 311.

<sup>11</sup> Rapporten de Facto 2006

- *Ingen övergödning – om enskilda avlopp*

Utsläpp av fosfor, delmål 1: ”Fram till år 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av fosforföreningar från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat med minst 20% från 1995 års nivå. De största minskningarna skall ske i de känsligaste områdena.”

Tillämpningen av miljöbalken på enskilda avlopp brister. Naturvårdsverket har tagit fram nya allmänna råd.

- *Skyddande ozonskikt – om byggavfall samt om kyl-, frys- och klimatanläggningar*

Utsläpp av ozonnedbrytande ämnen: ”År 2010 skall utsläpp av ozonnedbrytande ämnen till största delen ha upphört.”

Stora mängder CFC och HCFC ligger upplagrade i isoleringsmaterial i byggnader, mark och rör. Det finns indikationer på att befintliga regler inte efterlevs när det gäller användningsförbudet av CFC i kyl-, frys- och klimatanläggningar. En orsak skulle kunna vara de inte är tillräckligt kända av de olika aktörerna i samhället.

Naturvårdsverket har tidigare förordat en massiv tillsynskampanj<sup>12</sup>.

### 5.1.2 Prioriterade insatser

Naturvårdsverket kommer som ett minimum att utföra sådan tillsynsvägledning som framgår av bilaga 1. Insatserna följer av de operativa målen 1–4 och av prioriteringar i avsnitt 5.1.

Under främst år 2007 avslutar vi redan påbörjat arbete med stöd/råd. Tyngdpunkten i vår tillsynsvägledning kommer att fortsätta vara stöd/råd, men vi följer upp och utvärderar länsstyrelsernas och kommunernas operativa tillsyn i större utsträckning än tidigare. Sådan är mest angelägen att börja med på tillsynsområdena naturvård, skyddade områden och artskydd samt på delar av kemikalieområdet.

Ny kunskap eller nya förhållanden kan föranleda ett behov av att revidera bil. 1 mot de prioriteringsgrunder vi redogjort för.

## 5.2 Förändrat arbetssätt med ökad tydlighet

Naturvårdsverket ska vara lyhörd för tillsynsmyndigheternas behov genom att regelbundet och systematiskt kartlägga hur detta ser ut. Vi ska också vara tydliga med vilken tillsynsvägledning som vi prioriterar.

Vi väljer att främst ge miljörättsligt stöd. Branschteknik och annat liknande tekniskt stöd kommer att fortsätta ligga utanför vår fokus.

---

<sup>12</sup> Skyddande ozonskikt, underlag till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet, Naturvårdsverkets rapport 5320 avsnitt 6.3.1, 2003.

### 5.2.1 Länsstyrelsernas tillsynsvägledning är viktig

- länsstyrelserna bör tillsynsvägleda när sakfrågan är lokalt eller regionalt men inte nationellt angelägen

Såväl Naturvårdsverket som länsstyrelserna ska tillsynsvägleda. Medan varje länsstyrelses uppdrag är begränsat till det egna länet avser vårt uppdrag hela landet. Gränssnittet mellan våra uppdrag ger utrymme för tolkningar. Regleringsbrevan ger inga anvisningar.

Fördelningen av tillsynsvägledningen påverkar hur vi klarar av att samverka och samordna oss inom och mellan central och regional nivå. Fördelningen påverkar också användningen av resurser och kompetens hos varje myndighet och av den gemensamma statliga resursen och kompetensen.

Naturvårdsverkets uppdrag är att tillsynsvägleda både kommunerna och länsstyrelserna i deras sakfrågor. Som central miljömyndighet arbetar vi i första hand med det som är strategiskt och nationellt viktigt (se avsnitt 3.1.1). Vi tillsynsvägleder därför om sådant som faller inom nationellt angelägna miljöprioriteringar, exempelvis enskilda avlopp.

Länsstyrelsernas uppdrag är att tillsynsvägleda kommunerna inom det egna länet. Länsstyrelserna har det regionala miljömålsperspektivet. Deras särskilda kunskaper om regionala och lokala förhållanden har betydelse för tillsynsvägledningen och tillämpningen av MB. Genom sin operativa erfarenhet och kunskap och genom att vara överklagningsinstans kan länsstyrelserna ge stöd och råd snabbare samt återföra erfarenheter från överklagningsärendena till kommunerna. Det är dessutom enklare att samordna operativ tillsyn inom ett län – där kontaktvägarna är korta - än i ett helt land. Då är det också mer resurseffektivt att länsstyrelserna tillsynsvägleder när kommunerna behöver tillsynsvägledning i sakfrågor som Naturvårdsverket inte betraktar som nationellt angelägna.

Länsstyrelserna kan säkerställa kompetens och likvärdighet i lagtillämpningen genom att samverka inom och över de berörda länens gränser. Inom länen kan länsstyrelserna utveckla regional miljösamverkan, något som flera länsstyrelser redan gjort. Naturvårdsverket kommer att fortsätta stödja även sådan samverkan och verka för en utveckling av regional samverkan. Det är önskvärt att regional miljösamverkan byggs upp i samtliga län. Bara gemensamt kan vi skapa förutsättningar för en effektiv och likvärdig kommunal tillsyn inom ett så brett och mångfasetterat kunskapsområde som miljöbalken utgör.

Naturvårdsverket menar att Internet ökar möjligheterna att samverka över administrativa gränser. Genom att samverka organiserat kan alla få del av den gemensamma kompetensen och resurserna. Vi kan också gemensamt förbättra kvaliteten på myndigheternas egna material.

Internet förändrar myndigheternas arbetssätt. Ett exempel är Tillsyns- och föreskriftsrådets webb (tillsynsarkivet) där länsstyrelserna och kommunerna kan publicera eget väglednings- och arbetsmaterial för att hjälpa varandra. Många myndigheter publicerar också eget material på sina webbplatser och hänvisar till varandra. Naturvårdsverket kan inte styra eller kvalitetssäkra allt detta.

### 5.2.2 Vi samverkar

För att utnyttja begränsade resurser och landets kunskaper på bästa sätt behöver Naturvårdsverket samarbeta med länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelserna har ett eget tillsynsvägledande uppdrag på motsvarande sakområden som Naturvårdsverket. Vår tillsynsvägledning måste bygga på och förhålla sig till deras uppdrag. Därför fortsätter vi att bygga och stödja nätverk med länsstyrelserna och kommunerna. Vi verkar därmed även för att regional och lokal kompetens nyttjas effektivt eller kommer till nationell nytta. På så vis samordnar vi tillsynsvägledningen. Vi bidrar även till att regionala och lokala behov blir tillgodosedda även när inte vi själva ger ut vägledning utan lägger resurserna på att skapa förutsättningar för de regionala och lokala myndigheterna att dela den kunskap och erfarenhet som finns hos myndigheterna.

Länsstyrelsernas initiativ till samarbete (Miljösamverkan Sverige<sup>13</sup>) och olika andra regionala samarbetsformer utgör betydelsefulla nätverk. Genom dessa kan både Naturvårdsverket och länsstyrelserna kanalisera kompetens för sin egen tillsynsvägledning. Länsstyrelserna och kommunerna kan också ge varandra stöd och försörja sig själva när det gäller kompetens. Tillsynsvägledning från en länsstyrelse kan övriga använda. En begränsad insats från var och en till alla ger mångfald tillbaka. Nätverken utgör en enkel och effektiv arbetsform.

Vi ska samverka om vår tillsynsvägledning med andra centrala verk i Tillsyns- och föreskriftsrådet när det är bäst för de operativa tillsynsmyndigheterna att rådets alla myndigheter har en gemensam syn på tillsynsvägledningen. När några centrala verk delar på ansvaret för en sakfråga samverkar vi bilateralt.

Genom att samarbeta även med andra aktörer tar vi till vara kompetens, kunskap och information från näringslivet och andra delar av samhället.

### 5.2.3 Webben och det personliga mötet gör oss synliga

- Vi ska förbättra vår webb
- Vi ska göra mer lättillgängligt och material som kommer ut snabbt
- Vi ska ge fler kurser och seminarier och medverkar på fler sådana

Vi blir mer synliga som en konsekvens av hur vi ska arbeta med vår skriftliga tillsynsvägledning. Vi kommer att minska produktionen av handböcker för att istället öka antalet kurser och seminarier.

Vi ska anpassa sättet att tillsynsvägleda på till vad vi vill uppnå med varje enskild insats. Då ska vi tillgodose önskemålen om snabbare, uppdaterad och kortfattad skriftlig vägledning (exempelvis faktablad och webb) och göra mindre av djup och bred sådan (exempelvis handböcker och allmänna råd)<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Naturvårdsverket och länsstyrelserna samfinansierar arbetet. Naturvårdsverket bidrar med 50% och länsstyrelserna tillsammans med lika mycket, totalt 1,2 Mkr per år under 2006-2008.

<sup>14</sup> Ett Allmänt råd (AR) är en normering som inte är bindande. Det anger hur någon normalt bör eller kan göra för att följa eller tillämpa en bindande regel. Ett AR ska vara konsekvensutrett och eventuellt

Handböcker behövs ibland. Men eftersom vi kommer att ge ut färre handböcker än tidigare kommer vi istället ordna fler kurser och seminarier. Sådana ger möjligheter att ge svar på frågor och rätta ut tveksamheter. På så vis kan vi öka kunskaperna och förståelsen, ge djup, bakgrund och perspektiv. Vi kan samtidigt öka kontakterna mellan vår personal och personalen på de operativa myndigheterna. Är det praktiskt genomförbart ska vi hellre hålla kurserna och seminarierna regionalt, till låga kostnader för alla parter, än enbart i Stockholm.

Att ordna seminarier är också ett bra sätt att kommunicera under pågående arbete med ett skriftligt vägledningsmaterial.

Allmänna råd ska vi göra när det är särskilt angeläget att få en stark styreffekt i en angelägen fråga eller för att styra tillämpningen av föreskrifter som vi meddelar. Vi överväger först om vi kan nå samma resultat med andra och enklare insatser.

#### **5.2.4 Vi gör vårt uppdrag tydligt**

Vi ska informera om hur Naturvårdsverkets uppdrag påverkar vår tillsynsvägledning och hur vi prioriterar. Detta ska vi göra både på webben, i TillsynsNytt och när vi träffar personal på länsstyrelserna och de kommunala tillsynsmyndigheterna. Därigenom når vi det femte operativa målet.

---

notifierat i EU eller underställt regeringen innan vi får ge ut det i Naturvårdsverkets författningssamling. Ett AR tar lång tid och mycket resurser att både ta fram och revidera. En handbok (HB) eller ett faktablad (FB) är information. Sådan är inte bindande, men får heller inte normera vilka krav som bör eller kan ställas. Ett FB tar ofta upp en fråga mer avgränsat än en HB. Det är istället snabbare och billigare att ge ut och uppdatera än en HB.

## 6 Konsekvenser

Planen får konsekvenser för Naturvårdsverket och flera andra myndigheter och för näringslivet.

### 6.1 För Naturvårdsverket

- mindre flexibel användning av resurserna
- ökat behov av extern och intern kommunikation och bättre interna rutiner

Våra åtaganden om insatser under perioden innebär att vi tre år framåt binder resurser hårdare än tidigare till tillsynsvägledning. Detta påverkar flexibiliteten och resurser för insatser på andra arbetsområden eller i annat vägledningsarbete, givet att budgetramen inte ökar.

Vi planerar att använda mer resurser än tidigare år för att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen. Detta innebär motsvarande minskade resurser för att ge stöd och råd.

De faktiska kostnaderna beror på balansen mellan tungarbetat skriftligt vägledningsmaterial (allmänna råd/handböcker) och lättarbetat sådant (faktablad/webbtexter), på antalet kurser/seminarier, på arbetssättet att ta fram materialet och på hur vi avgränsar detta. Ett allmänt råd eller en handbok är i idag igenomsnitt mellan tre och fyra gånger så kostsamt att ta fram som exempelvis ett faktablad, men kan ändå vara motiverat att producera ibland. De årliga utfallen beror också på om vi måste förskjuta insatserna mellan budgetåren under perioden. Vi ska bl.a. avsluta tidigare prioriterade och påbörjade insatser som inte blir prioriterade under perioden (se under särskild rubrik i bilaga 1). Det måste vi göra på ett effektivt sätt.

Det går inte att utesluta att Naturvårdsverket kan få kritik trots, eller som en följd av, planen. De som förväntat sig att vi skulle återgå till äldre prioriteringar får inte sina förväntningar uppfyllda. Vi prioriterar exempelvis inte branschteknisk vägledning om anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet som för många år sedan. Värderingarna av vad som är viktigast från miljösynpunkt varierar också.

Betydelsen ökar av att samverka tätt med länsstyrelserna och ha bra former för att kunna tillsynsvägleda kommunerna. Vi behöver utveckla våra nätverk för samarbete. Det gäller också nätverk gentemot kommunerna. Vi behöver förbättra och utveckla formerna för samarbete och initiera en process med främst länsstyrelserna som säkerställer en bra framtida modell för sådant samarbete även efter 2009.

Vi behöver ägna kraft åt att systematiskt och återkommande kommunicera och förklara Naturvårdsverkets uppdrag, prioriteringar och arbetssätt samt på att kommunicera ändringar i planen.

Vi behöver ändra vårt sätt att fånga in behoven av tillsynsvägledning på, från ett individbaserat till ett gemensamt och systematiskt arbetssätt. Vi behöver stärka våra interna processer och fortsätta utveckla våra rutiner och vår kommunikativa kompetens.

## 6.2 För tillsynsmyndigheterna

### 6.2.1 Länsstyrelser och kommuner

Länsstyrelserna och kommunerna kommer att märka av Naturvårdsverket mer genom det sätt vi kommer att arbeta på - mer kurser och seminarier, förbättrad webb, mer lättillgängligt skrivet material och snabbare produktion. De kommer å andra sidan få färre allmänna råd och handböcker.

När vi följer upp och utvärderar den operativa tillsynen och våra operativa mål för tillsynsvägledningen går det åt resurser på länsstyrelserna och för kommunernas miljönämnder.

Ska regionalt förlagda kurser/seminarier bli av förutsätter det insatser från länsstyrelser och kommuner.

Planen innebär att länsstyrelserna och kommunerna får en del, men inte alla, sina uttryckta behov tillgodosedda. De måste fortsätta bygga upp den tekniska kunskap och kompetens de behöver eller dela den mellan sig.

Länsstyrelserna behöver fortsätta samarbeta för att bistå varandra och oss med kunskap och kompetens som vi saknar. De behöver också samarbeta med och bistå kommunerna beträffande verksamheter och åtgärder som kommunerna har operativt tillsynsansvar för och kunskap om, exempelvis miljöfarliga verksamheter och anläggningar.

### 6.2.2 Centrala verk

För att genomföra planen behöver Naturvårdsverket samverka med andra centrala verk. Det gäller exempelvis Affärsverket svenska kraftnät (vattenverksamheter), Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket och Jordbruksverket (kemikalier, kemikalieanvändning) samt Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet (skyddade områden och artskydd).

Tillsynsvägledning om tillämpningen av tillsynsreglerna och om regler som är knutna till tillsynen och dess genomförande (avgifter, påföljder etc.) fordrar samverkan med alla myndigheter och centrala verk i Tillsyns- och föreskriftsrådet.



### 6.2.3 Generalläkaren och andra

Generalläkaren tillhör inte Naturvårdsverkets primära målgrupp. Men myndigheten bör i huvudsak kunna använda samma stöd/råd som vi ger länsstyrelser och kommunala miljönämnder. Planen påverkar trots detta vårt stöd/råd till Generalläkaren, särskilt om miljöfarlig verksamhet.

Planen förändrar inte vår tillsynsvägledning åt Sjöfartsverket och Tullverket.

## 6.3 Näringslivet och enskilda

En likvärdig tillsyn som ger rättvisa konkurrensförhållanden är viktig för företagen. Även enskilda personer förväntar sig att myndigheterna tillämpar reglerna lika.

Naturvårdsverkets uppdrag och våra resurser är inte inriktat på eller dimensionerade för att vi ska tillsynsvägleda om allt eller på alla sakområden samtidigt. Genom planen bidrar vi till bättre förutsättningar för rättvisa konkurrensförhållanden och likvärdig lagtillämpning på de områden som vi prioriterar att tillsynsvägleda inom. Effektiv samverkan med och mellan länsstyrelserna och samarbete inom länen bidra till en likvärdig tillsyn även inom områden där Naturvårdsverket inte tillsynsvägleder.

# Bilaga 1 Prioriterat tillsynsvägledande arbete

Tillsynsvägledning består i uppföljning, utvärdering och samordning av operativ tillsyn samt av att ge de operativa tillsynsmyndigheterna stöd och råd. Vägledning till myndigheterna i andra funktioner utgör inte tillsynsvägledning och ingår därför inte i tabellen. Allmänna råd, webbtexter, faktablad eller kurser är exempel på stöd/råd. Tillsynskampanjer är ett exempel på en samordnande insats.

Stöd/råd nedan ger vi generellt för att nå många. Bilagan exkluderar svar på frågor i enskilda fall via telefon eller mejl.

Insatserna följer av de operativa målen 1–4 (avsnitt 4.3) och av våra prioriteringar (avsnitt 5.1).

VAD (sakfråga)	Produktionsår			Kommentar
	stöd/råd	uppfölj/ utvärd.	sam- ordning	
<b>Avfall</b>				
2 kap. MB tillämpning på avfall/produkter	2008-2009			
Klassificering av/kriterier för farligt avfall	2007			
Hanteringen av farligt avfall		2007		
Användning av avfall för anläggningsändamål	2008			
Hantering av byggavfall och övrigt verksamhetsavfall, inkl HCFC i isolermaterial	2008			
Avfallsförbränning	2007			
Övriga avfallsbehandlingsmetoder				
<i>biologisk behandling (kompostering/rötning)</i>		2008		är påbörjat
<i>lakvatten från deponier</i>	2007			
<i>bedömningsgrunder för när dumpning kan tillåtas</i>	2008			
<i>deponeringsförbuden</i>		2008		
Producentansvaren				
<i>bilar, tillsyn över skrotbilsverksamhet</i>	2007			är påbörjat
<i>elektriska och elektroniska produkter</i>	2007			
Hushållsavfall				
<i>definition hushållsavfall</i>	2007			är påbörjat
PCB i byggnader	2007			är påbörjat

VAD (sakfråga)	Produktionsår			Kommentar
	stöd/råd	uppfölj/ utvärld.	sam- ordning	
<b>Förorenade områden</b>				
Sanering och efterbehandling av förorenade områden	2007-2008			är påbörjat
Riskbedömning av förorenade områden	2008			är påbörjat
Provhantering och analys	2007			är påbörjat

#### Kemikalier

Ozonedbrytande ämnen i kyl/frys-anläggningar	2007			
Spridning av bekämpningsmedel	2007-2008			invänta nytt EG-direktiv

#### Vattenverksamhet

Vattenverksamhet 11 kap	2008			
Muddring inkl dumpning	2007			är påbörjat
Markavvattning	2007			är påbörjat
Omprovning	2007			är påbörjat

#### Naturvård, områdesskydd

Länsstyrelsernas tillsynsplaner/behovsutredning		2008		
Tillsynsmetodik skyddade områden	2009			
Natura 2000		2009		
Vattenskyddsområde	2009			
Strandskydd	2008	2007		mkt stor efterfrågan
Artskydd		2008		

#### Miljöfarlig verksamhet

Klassning av verksamheter enligt FAPT	2007-2008			förutsätter reviderad förordning
Miljörapport	2007	2009		är påbörjat
Branscher/anläggningar				
<i>vindkraft</i>	2007	2009		
<i>värmepumpar</i>	2007			är påbörjat
Enskilda avlopp	2007			är påbörjat
<i>gemensamhetsanläggningar</i>	2007			

VAD (sakfråga)	Produktionsår		Kommentar
	stöd/råd	uppfölj/ utvärd.	
<b>Generellt miljörettsligt</b>			
Information om nya bestämmelser	löpande		allmän information
Prejudicerande rättsfall	varje år		även rättsfall före 2007
Översyn HB/AR om tillsyn och egenkontroll	2009		påbörjas 2009
MKN i tillsynen	2008		
<b>Verktyg och metoder</b>			
Prioriteringsverktyg, skilja på stort och smått	2008	2007	ny TIM, kombinerad med riskvärdering
Riskvärdering av miljöfarlig verksamhet	2007		är påbörjat
Tillsynsmetoder <i>vattenverksamheter</i>	2007- 2008		stor efterfrågan
<b>Annat</b>			
Vilka faktorer styr reellt vid prioritering av tillsyn?	2008		

## Påbörjade insatser som vi slutför men som inte är prioriterade 2007-2009

VAD (sakfråga)	Produktionsår			Kommentar
	stöd/råd	uppfölj/ utvärd.	sam- ordning	
<b>Miljöfarlig verksamhet</b>				
Vägledning till nya FMH	2007			
Branscher/anläggningar				
<i>flygplatser</i>	2007			
<i>cisterner, lagring av</i>	2007-			
<i>brandfarliga vätskor</i>	2008			
<i>anmälningspliktiga</i>	2007			
<i>avloppsreningsverk</i>				
<i>sågverk</i>	2007			
<i>virkeslagring</i>	2007			
VOC föreskrift	2007			
Buller				
<i>vindkraft</i>	2007			
<i>industri</i>	2007			

## Bilaga 2 Stora och breda behov

Medan de operativa tillsynsmyndigheterna är eniga om ATT Naturvårdsverket bör ge mer stöd och råd och ganska eniga om HUR (formen) vi bör lämna stödet, varierar önskemålen och behoven kraftigt om VAD.

Önskemålen är omfattande till både innehåll och bredd. De kan bygga på förväntningar och förhoppningar som det inte alltid är Naturvårdsverkets uppgift att tillgodose. Ändå täcker önskemålen inte verkets hela uppdrag och missar vissa väsentliga tillsynsfrågor.

Även behov som ligger utanför Naturvårdsverkets uppdrag att tillgodose kanaliseras som önskemål om tillsynsvägledning från oss. Exempel på det är stöd/råd inom andra myndigheters ansvarsområden eller hjälp och stöd som avser (eller beror på) myndighetens arbetsledning eller hur domstolar bör tillämpa regler m.m.. Otydliga regler eller ett komplext regelverk, otydliga ansvar och roller, administration i form av rapporter och massärenden m.m. skapar också behov av hjälp. Sådana problemen kommer till uttryck som behov av stöd och råd även när bara regeländringar kan lösa dem.

---

### **”Har känslan av vår frustration nått fram?”**

kommunal miljöinspektör

---

Arbetsituationen på tillsynsmyndigheterna upplever många som frustrerande<sup>15</sup>. Mycket kraft går åt för tillsynspersonalen att hantera problem som beror på tillsynssystemets uppbyggnad eller på brister i förutsättningar för tillsynen. I detta söker man då hjälp och stöd, även om det är andra åtgärder än central tillsynsvägledning som råder bot på problemen.

Att personal på länsstyrelser och kommuner uttalar så många slags behov av stöd under etiketten tillsynsvägledning beror också på att myndigheterna ofta organiserar arbetet så att personalen fullgör många arbetsuppgifter och funktioner blandat. Alla följer inte av miljöbalken eller annan lagstiftning. Vissa arbetsuppgifter kan flyta i varandra i sak. Andra kan följa av eller vara en följd effekt av annan lagstiftning än miljöbalken, exempelvis jaktfrågor eller medverkan i fysisk planering enligt plan- och bygglagen. Det är också oklart för många på tillsynsmyndigheterna vad Naturvårdsverket får och ska göra. Förväntningarna på oss går i otakt med vårt uppdrag och vår roll.

---

<sup>15</sup> Miljötillsyn i praktiken, Länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalkens 26 kapitel, Naturvårdsverkets rapport 5583.

Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken, En intervjustudie av kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete vid inspektioner, Naturvårdsverkets rapport 5369.

Behoven varierar med vem som uttrycker dem. En chef förmedlar exempelvis andra behov än en handläggare och länsstyrelsetjänstemannens kan skilja sig från den kommunala inspektörens. Behoven varierar också med var myndigheterna finns i landet, deras storlek och med näringslivsstrukturen.

Naturvårdsverket har kartlagt behoven av eller önskemålen om stöd och råd från oss. Detta har vi sammanställt i tabellen nedan. Av tabellen framgår även vad som inte utgör behov av tillsynsvägledning. Här framgår också när andra än Naturvårdsverket ansvarar för att tillmötesgå behoven.

Är tillsynsvägledningen från länsstyrelserna otillräcklig vänder sig kommunerna i större utsträckning till Naturvårdsverket med sina behov. Det har vi märkt i vår kartläggning genom att bara en eller få myndigheter i de allra flesta fallen har uttryckt behoven av stöd och råd i tabellen. Specifikt lokala behov inom länen har m.a.o. inte blivit tillgodosedda. Det är mer sällan som många myndigheter uttrycker behov i samma sakfråga, men det finns undantag. Exempel på sådana undantag är tillsynsvägledning som rör enskilda avlopp och strandskydd som är frekvent efterfrågat. Detsamma gäller tillämpningen av hänsynsreglerna på energifrågor, transporter och avfall.

Önskemålen täcker samtidigt inte in hela vårt uppdrag att tillsynsvägleda. Myndigheterna lämnar exempelvis få önskemål om uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen. De uttrycker behov av samordning mellan dem som tillsynsvägleder, men sällan av att Naturvårdsverket bör samordna (koordinera) det konkreta operativa tillsynsarbetet, vilket ingår i uppdraget att tillsynsvägleda.

Synpunkterna är ganska entydiga beträffande hur Naturvårdsverket bör vägleda – hellre en skriftlig kort vägledning som kommer snabbt och är lätt uppdaterbar än att behöva vänta länge på en omfattande och djupgående publikation. Det finns samtidigt en önskan om mer muntlig vägledning för ökad förståelse och för att vår personal ska bli synlig och känd för dem som arbetar operativt. Länsstyrelserna och kommunerna förnyar sin personal. Många som arbetat länge går i pension.

De operativa tillsynsmyndigheterna känner ibland inte till att det finns stöd/råd (se bilaga 4). Detta visar att vi behöver bli bättre på att kommunicera och synliggöra vägledning som faktiskt finns.

## Kartlagda behov av insatser

Bruttolistan nedan dokumenterar behov av vägledning i form av stöd eller råd. Behoven är antingen bedömda av personal på Naturvårdsverket, som i olika sammanhang haft kontakt med personal på operativa myndigheter, eller värderade och uttryckta av de operativa tillsynsmyndigheterna själva eller hos näringslivet. Behoven är fångade med varierad grad av systematik och ibland utan bedömning av behovens storlek eller angelägenhetsgrad.

Under rubriken miljöfarlig verksamhet uttrycker bara en eller max två myndigheter önskemål om de flesta insatserna. Undantag från det rör stöd/råd om enskilda avlopp och bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

VAD (sakfråga)	Behovet bedömt/ uttryckt av				Kommentar
	NV	Lst	MHN	När- ingsl.	
<b>Avfall och produkter</b>					
2 kap. MB tillämpning på avfall/produkter	X	X	X		
Klassificering av/kriterier för farligt avfall	X	X	X	X	
Tillsyn över hanteringen av farligt avfall	X				
Användning av avfall för anläggningsändamål					
<i>utveckla regler</i>	X	X	X		ej tillsynsvägledning
<i>tillsyn över reglerna</i>	X	X	X		
Kommunal avfallsplanering		X			ej tillsynsvägledning
Avfallssortering, verksamheter och hushåll	X				
<i>utveckla regler</i>	X				ej tillsynsvägledning
<i>tillsyn över reglerna</i>	X		X		
Servicenivå i avfallshanteringen, hushåll och verksamheter	X				ej tillsynsvägledning
<i>utveckla regler</i>	X				
Hantering av byggavfall					
Avfallsförbränning					
<i>avfallsförbränningsanläggningar</i>	X	X			ej tillsynsvägledning
<i>utsläppsnivåer i beslut</i>			X		
<i>hantering av aska</i>	X				ej tillsynsvägledning
<i>utveckla regler</i>					
Pantsystem					Jordbruksverket tillsynsvägleder
PCB i byggnader	X				
Övriga avfallsbehandlingsmetoder					
<i>kompostering/rötning</i>	X				
<i>deponerings- och mottagningsskriterier</i>	X				
<i>deponering- lakvatten</i>	X				
<i>materialåtervinning</i>				X	
Producentansvaren					
<i>bilar, tillsyn över skrotbilsverksamhet</i>			X		
<i>förpackningar och returpapper</i>	X				
<i>elektriska och elektroniska produkter</i>	X				
<i>däck</i>	X				



VAD (sakfråga)	Behovet bedömt/ uttryckt av				Kommentar
	NV	Lst	MHN	När- ingsl.	
Hushållsavfall					
<i>definition hushållsavfall</i>	X	X	X		
<i>transporter av avfall</i>	X				
<i>export/import</i>	X				
<i>bedömningsgrunder för</i>		X			
<i>när dumpning kan tillåtas</i>					
<i>produktifiering - när</i>		X	X		
<i>avfall blir ny råvara</i>					

#### Förorenade områden

Tillsyn över förorenade områden	X		X		
Riskbedömning av förorenade områden	X				
Hur åtgärds mål och åtgärdskrav tas fram inför sanering	X				
Provhantering och analys	X				

#### Kemiska produkter

Integrerad kemikalietillsyn					
<i>användning av kemikalier samt utsläpp</i>	X				
<i>2 kap. MB tillämpning på kemiska produkter</i>	X				
Besprutning av banvallar			X		
Tillsyn och egenkontroll över POP:s	X				
Spridning av bekämpningsmedel	X				

#### Markanvändning, buller/vibrationer

Buller (flyg, vindkraft, industri)	X	X	X		
Def. av riktvärden för trafikbuller och andra miljöer än boende, vård, undervisning	X	X			
Vibrationer			X		
Revidera beräkningsmodeller, motorsport, motorbanebuller	X				

VAD (sakfråga)	Behovet bedömt/ uttryckt av				Kommentar
	NV	Lst	MHN	När- ingsl.	
Ljudkvalitet i natur- och kulturmiljöer, tysta områden. Mått och mätetal för friluftsområden, tätortsnära rekreationsområden och parker.	X				
Vattentäktplan	X		X		ej tillsynsvägledning
Tillämpning vtnskyddsfrskr, vtnskyddsomr.			X		
Miljömål och vattendirektiv			X		ej tillsynsvägledning
Riksintresse vattenförsörjning	X				

#### Miljöfarlig verksamhet

Vägledning till nya FMH	X	X	X		
Klassning av verksamheter	X	X	X		
Miljörapport	X				
2007-förordningen om IPPC		X	X		
Enskilda avlopp	X		X		ej tillsynsvägledning Konsumentverket
<i>gemensamhetsanläggningar</i>	X		X		
<i>generella föreskrifter</i>	X	X	X		
<i>priser för enskilda</i>	X		X		
Avloppsslamshantering			X		
VOC föreskrift	X				
VOC i små verksamheter			X		
Täkter	X	X	X		
<i>efterbehandling med avseende på bevarande av arter och habitat</i>	X				
<i>grundvattenpåverkan</i>	X				
<i>vibrationer från sprängning i bergtäkter</i>	X				
<i>Återföring av bensinavgaser, rev. föreskrifter</i>	X				
Egenkontroll	X				FB gavs ut 2006
Ledningsnät till KARV		X			
Nya KARV-krav	X				ej tillsynsvägledning
Läkemedelsrester i KARV	X				
Bostäder	X				
Ändringsanmälningar	X				

VAD (sakfråga)	Behovet bedömt/ uttryckt av				Kommentar
	NV	Lst	MHN	När- ingsl.	
Branscher, bl.a. bästa möjliga teknik	X		X		
<i>flygplatser</i>	X				
<i>skjutbanor, skjutfält</i>	X				
<i>värmepumpar</i>			X		
<i>cisterner, lagring av brandf. vätskor</i>	X		X		
<i>asfaltskrossar</i>			X		
<i>sågverk</i>		X			
<i>virkeslagring</i>		X			
<i>bensinstationer</i>		X			
<i>förbränningsanläggningar</i>		X			
<i>livsmedelsframställning</i>		X			
<i>stålverk, massaindustri</i>		X			
<i>gruvor och gruvetablering</i>	X	X			vägledning för prövning är ej tillsynsvägledning

#### Vattenverksamhet

Muddring inkl dumpning	X	X			
Markavvattning		X			
Omprovning		X			
Smådammar, våtmarker (ej markavvattning)		X			
Vattenuttag	X				
Tillsyn över vattenverksamhet	X	X			
Ansvarsfördeln. NV/SvK	X	X			klart våren 2006
Krav på miljörapporter från vattenverksamheter	X				ej tillsynsvägledning
Hantera motstående intressen i prövningen		X			
Samordna regler i 11 kap. med 5, 7, 9 och 15 kap + ellagen	X				
Utveckla databas med vägledande domar					Domstolsverket lägger ut alla domar på webben

#### Naturvård, områdes- och artskydd

Vattenskyddsområde	X	X			
Länsstyrelsernas tillsynsplaner/behovsutred.	X				
Strandskydd	X	X	X		

VAD (sakfråga)	Behovet bedömt/ uttryckt av				Kommentar
	NV	Lst	MHN	När- ingsl.	
Tillsynsmetodik	X				
Tillsynsmetodik och objekts- begrepp 12:6-samråd	X				
Artskydd	X				
Revidera AR MKB	X				
Tillsyn av stängselgenombrott i vilthägn	X				
Tillsyn Natura 2000	X				
Naturresevat	X				
Nationalparker	X				
Biotopskydd marina och lim- niska miljöer	X				
Återinplantering av hotade arter	X				ej tillsynsvägledning
MKB-planer och program		X			
Bevarandestrategi våtmarker	X				
Strategi för skydd och säker- ställande av natur- vård/rekreation.	X				
Särskilja tillsyn/skötsel		X			
Regler med anledning av SMB-direktivet	X				ej tillsynsvägledning
Rev. MKN-förordning	X				
Bev. strategi marina biotoper	X				
Se över viltskadeföreskrifter	X				
Se över jaktlag/jaktförordning	X				
Rovdjursinventering, viltska- dor	X				
Naturvårdsregistret	X				
Skydd av skog			X		
Kunskap om hotade arter, biologisk mångfald			X		

#### Generellt miljörettsligt

Information om ny miljölag- stiftning	X	X	X		
Prejudicerande rättsfall		X	X		
Uppföljning av lst/MHN till- synsplanering	X				
Prövningsregler	X				ej tillsynsvägledning

VAD (sakfråga)	Behovet bedömt/ uttryckt av				Kommentar
	NV	Lst	MHN	När- ingsl.	
2 kap. MB <i>A/B-verksamhet energi transporter rimlighetsavvägning, andra verksamheter än A/B</i>	X		X		ej tillsynsvägledning
		X			
			X		
			X		
MKN i tillsynen <i>anmälan miljöfarlig verksamhet annan tillsynsverk- samhet/ärenden</i>	X				
	X		X		
	X		X		
MKN i tillståndsärenden	X				ej tillsynsvägledning
Utförning av hållbara till- stånd		X			
Regler knutna till EG-direktiv			X		

#### Verktyg och metoder

Riskvärdering/konsekvensbe- dömning i tillsynen, all slags verksamhet	X	X		
Prioriteringsverktyg, skilja på stort och smått		X	X	
Metoder för uppfölj- ning/utvärdering		X		
Tillsynsmetoder <i>vattenverksamheter annan verksamhet</i>		X	X	

#### Annat

Hur myndigheten ska arbeta med små massärenden			X		arbetsledningsfråga
Massärendens påverkan på tillsyn, vad/hur/varför	X				
Uppföljning/utvärdering, men som revision mot tydliga krite- rier			X		
Tillsynsstatistik <i>miljösanktionsavgifter tillsyns- och pröv- ningsavgifter</i>	X				uppdrag i statistiklagen
	X				
	X				

VAD (sakfråga)	Behovet bedömt/ uttryckt av				Kommentar
	NV	Lst	MHN	När- ingsl.	
Styrande faktorer vid prio. av tillsyn	X				
Info-mtrl till VU och allmänh.			X		ej tillsynsvägledning
Information om akuta och aktuella ämnen			X		finns på webben

ÖVRIGA ÖNSKEMÅL	Behovet bedömt/uttryckt av				Kommentar
	NV	Lst	MHN	Näringslivet	
Bilda nätverk, mer miljösamverkan (ger kvalitet)			X		
Stöd/råd direkt efter nya regler		X	X		
Snabb, enkel, tydlig, konkret, uppdaterad			X		
Jourverksamhet, både teknik och juridik		X	X		finns för juridik
Konkret tekniskt stöd, branschexperter		X	X		
Personliga möten, kurser helst regionalt			X		
Dokument med välkänd, repeterad struktur			X		
Sökbarhet av och i dokument och på webb		X	X		
Mer stöd på och förbättrad webb och utan att träffa allt som inte är tillsynsvägledning		X	X		
Handläggaringång på webben		X	X		
Inga rapporter som NV inte står bakom			X		
Möjlighet till akutstöd			X		finns
Förstå små verksamheter			X		
Samordning mellan statliga verk			X		sker löpande
Hjälp att resonera hellre än detaljstöd			X		
Tolka/ta ställning, särskilt vid oklart rättsläge. Om fel, rätta.		X	X	X	
Centrala tillsynskampanjer, flaggade i tid			X		
Kvalitativa nyckeltal, tillsynsplanering			X		
Checklistor, blanketter			X		

## Bilaga 3 Arbetet med att ta fram planen

- Vi har informerat och samverkat under arbetet med planen

Vi har särskilt haft kontakt med länsstyrelserna och kommunala tillsynsmyndigheter. Bland annat reste vi till sex län för att kartlägga behov och diskutera prioriteringar och samverka med personal från länsstyrelsen och kommunerna. Då kommunicerade vi också Naturvårdsverkets roll och hur utvecklingen påverkar vår tillsynsvägledning.

Vi har också använt resultat från tidigare projekt, som ibland varit särskilt inriktade på kommunala tillsynsmyndigheters behov (inkluderar en fokusgruppsundersökning). Vi har utnyttjat befintlig dokumentation på Naturvårdsverket om behov och pågående produktion. Vi har tagit emot och beaktat synpunkter och inspel från Föreningen Kommunala Miljöchefer. Vi har träffat Miljövårdsdirektörernas förening.

Vi har träffat Skogsindustrierna för att ta del av deras uppfattning om behoven.

Utöver ovanstående har vi beaktat vad vi funnit i offentliga utredningar, propositioner, Miljömålsrådets uppföljningar och utvärderingar och i Riksrevisionens rapporter om behövlig tillsynsvägledning.

Vi sammanställde sedan alla behov. Först sorterade vi bort behov och önskemål som avser annat än tillsynsvägledning. Därefter värderade vi resterande behov utifrån hur viktiga de operativa myndigheterna bedömt dem, vad vi själva prioriterat och hur vi bedömt det vara möjligt att utföra insatserna.

Vi kallade samman en referensgrupp tre gånger för att få synpunkter under planeringsarbetet. I den ingick representanter från Sveriges Kommuner och Landsting, kommunala miljönämnder, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Teknikföretagen, Stockholms hamnar, Skogsindustrierna, Lantbrukarnas Riksorganisation och Svenska Naturskyddsföreningen.

Vi kommunicerade med landshövdingar, länsråd och miljövårdsdirektörer på länsstyrelserna om planen, våra prioriteringar och vårt planerade arbetssätt. Vi har löpande och vid andra särskilda tillfällen informerat länsstyrelser och kommuner m.fl. om arbetet med och innehållet i planen.

I november fick berörda centrala verk och Generalläkaren del av ett utkast till plan för synpunkter underhand. Vi hade dessförinnan informerat om innehållet vid Tillsyns- och föreskriftsrådets möte i september och vid en nätverksträff som rådet anordnade för dem som samordnar varje länsstyrelses tillsynsvägledning.

## Bilaga 4 Omfattande vägledning sedan 1998

Sedan miljöbalkens tillkomst har Naturvårdsverket lämnat mycket stöd/råd och förmedlat mycket kunskaper till myndigheterna, varav tillsynsvägledning är en delmängd. Många behov är tillgodosedda. Bland produktionen kan nämnas ca 30 st allmänna råd, sammanlagt närmare 100 st handböcker, rapporter och faktablad samt en stor mängd kurser, seminarier och konferenser i såväl Stockholm som på andra platser i landet.

Vi har gett ut webbtidningen TillsynsNytt tre gånger per år (fr.o.m 2006 sex gånger per år). Genom tidningen har vi löpande förmedlat kunskaper om miljöbalken, nyheter, kommenterat rättsutslag m.m.

Härtill kommer ett stort löpande dagligt arbete med stöd och råd genom vår juristjour, genom telefonsamtal och e-post med enskilda handläggare.

Vi har lagt resurser på att samordna myndigheternas arbete med tillsynsvägledning och samverka om denna. För att möta både nuvarande och framtid behov har vi bildat nätverk och diskuterat arbetsformer och för att utveckla redan befintlig samverkan med främst länsstyrelserna. Detta har lett fram till länsstyrelsernas initiativ till Miljösamverkan Sverige.

Vi har också sett över alla våra föreskrifter och allmänna råd för att anpassa dem rättsligt till miljöbalken, dragit in dem som varit felaktiga, anpassat andra i form eller uppdaterat dem. Detta är numera ett löpande arbete.

Vi har medverkat i EU:s tillsynsarbete inom IMPEL. Detta har inneburit att uppföljning och utvärdering av Sveriges miljöbalkstillsyn kommit till stånd. Vi har medverkat till att tillsynspersonal på länsstyrelser och i kommuner kunnat kompetensutveckla sig genom att ge dem möjlighet att delta i organiserat kunskapsutbyte med tillsynsmyndigheter från andra EU-länder. Vi har förmedlat IMPEL:s gemensamma riktlinjer för tillsyn som utgår från EG-direktiv.

Vi har ägnat minst arbete åt att samordna och åt att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen.

Förutom att tillsynsvägleda medverkar vi i viktiga mål och ärenden för att driva fram prejudikat om miljöbalkens tillämpning. Då samverkar vi med berörda länsstyrelser och kommuner och sprider våra yttranden. Dessa fungerar som preliminärt vägledningsmaterial i avvaktan på domstolsutslag. Vi ger samtidigt stöd i sådana ärenden åt främst länsstyrelserna. Detta rapporterar vi varje år till regeringen.

Utöver vägledning om miljöbalken har vi också väglett om tillämpningen av annan lagstiftning, exempelvis om lagen om handel med utsläppsrätter, jaktlagen, lagen om avgift på utsläpp av kväveoxider, terrängkörningslagen och om tillämpningen av regler om bidrag och ersättningar av olika slag m.m.



## Bilaga 5 Vår målanalys

Det övergripande målet för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning (TVL) bör utgå från en analys av våra uppdrag och av lagstiftningen.

TVL är en form av tillsyn enligt definition i tillsynsförordningen. Uppdraget för den som bedriver tillsyn är att denna ska säkerställa miljöbalkens (MB) bidrag till en hållbar utveckling – HUT (26 kap 1 § första stycket och 1 kap 1 § MB). Miljömålen ger HUT en konkret innebörd. Inriktningen på Naturvårdsverkets TVL bör alltså beakta vilken tillsyn som miljömålen fordrar.

Den operativa tillsynen ska av samma skäl som ovan säkerställa MB:s bidrag till HUT. Länsstyrelserna och miljönämnderna ska utifrån ändamålet med tillsynsuppdraget kontrollera lagefterlevnaden i ”nödvändig utsträckning” (26 kap 1 § andra stycket). Vad som är ”nödvändigt” går att bedöma med ledning av miljömålen och genom att riskanalysera vilka enskilda verksamhetsutövare som behöver bli kontrollerade. En sådan systematisk bedömning är en förutsättning för effektivitet så att den operativa tillsynsmyndigheten med minsta resursåtgång ”gör rätt saker” för att skydda miljön och enskilda.

Myndigheternas lagtillämpningen ska också vara likvärdig – de ska ”göra sakerna rätt”. Skälet är allas likhet inför lagen. Likvärdighet innebär att sättet att bedöma och tillämpa miljöbalken på ska vara lika från fall till fall oberoende av myndighet. Men ett och samma bedömnings sätt kan och ska ofta leda till olika krav. Det beror på att omständigheterna i de enskilda fallen varierar. Därför beskriver rättvisa eller rättsäkra kravnivåer resultatet av en likvärdig tillsyn bättre än likställda kravnivåer gör. Likställda kravnivåer över hela landet går bara att få genom generella föreskrifter.

I sammanfattning leder ovanstående till att vår TVL ska få operativa tillsynsmyndigheter att arbeta effektivt och likvärdigt på områden som är miljömålsprioriterade utifrån vårt uppdrag.

### **Likvärdig lagtillämpning**

Det här avsnittet är återseglat i de operativa målen 1 – 2 och 4 – 5.

Vägledning om sakkraven är nämnt nedan i stycket om egenkontroll. Det som har betydelse för likvärdighet i tillsynen är att det finns stöd/råd om hur tillsynsmyndigheterna ska tillämpa reglerna och att dessa går att använda. Annars ger vare sig reglerna eller vårt stöd/råd förväntad effekt. Vägledningen måste därför vara tydlig (begriplig och konkret). Eftersom allt inte går att förklara i skrift fordrar begriplighet ofta en möjlighet att ställa frågor och diskutera, exempelvis på kurser eller seminarier. Så är inte alltid fallet idag.

Det är också betydelsefullt att stöd/råd både kommer och når ut snabbt innan tillsynsmyndigheterna utvecklar felaktiga traditioner och tillämpningar och att sådana sätter sig. Dessa är svåra att rätta till oavsett kvaliteten på den vägledning som kommer senare, vilket leder till kritik. Idag kan det ta lång tid innan vi ger ut vägledning.

Tillsynsvägledning som skapar likvärdighet går inte att ge på alla sakområden. Det är Naturvårdsverkets uppdrag och våra resurser vare sig inriktat på eller dimensionerat för. Vi klarar bara av att ge förutsättningar för likvärdighet på områden som vi anser är viktigast att myndigheterna bedriver operativ tillsyn inom.

Genom att regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen och likvärdigheten i lagtillämpningen får vi kunskap om läget och vad som är viktigt att ändra på i våra stöd/råd eller i regelverket. Vi kan fästa uppmärksamhet på om bara andra åtgärder än stöd/råd kan bota bristande likvärdighet eller om sådan beror på att myndigheterna inte använt sig av befintligt vägledningsmaterial.

### **Effektivitet i den operativa tillsynen**

Det här avsnittet är återspeglat i de operativa målen 3 och 5. Vad som står om stöd/råd kan avse all slags förmedling av kunskap om regeltillämpningen, från allmänna råd och handböcker till webbtexter och kurser.

Det som kännetecknar effektivitet i den operativa tillsynen är att göra rätt saker och att utföra dessa rätt. Det gäller också att få arbetet gjort med så liten resurs som möjligt. Detta har vi beskrivit genom de centrala verkens fyra gemensamma ”grundbultar”. Dessa finns i Naturvårdsverkets handbok (HB) om tillsyn som vi gav ut 2001 och är strategiskt viktiga för tillsynen. De fyra grundbultarna är:

- Målstyrning
- Egenkontroll
- Differentiering
- Samverkan

#### *Målstyrning*

De operativa tillsynsmyndigheterna ska ha en samlad plan för all tillsyn enligt miljöbalken. Denna ska vara baserad på tillsynsbehoven och tillsynens uppdrag. En sådan utveckling är på väg. Processen och förändringarna i tillsynen har kommit igång som en följd av vår HB om tillsyn 2001, vår uppföljning/utvärdering 2002 och vårt TIM-projekt<sup>16</sup> 2003-2005, men länsstyrelserna och miljönämnderna har fortfarande långt kvar till en tillsyn som kan betraktas som målstyrd. Miljömålsrådet har påpekat vikten av att förbättra den målstyrda tillsynen.

Emellertid riskerar förändringarna att avstanna. Systemet med tillsynsavgifter motverkar förändringen. TIM-modellen är bra och uppskattad, men myndigheterna upplever den som tungarbetad.

---

<sup>16</sup> TIM betyder Tillsyn utifrån Miljömålen

Det finns m.a.o. en risk för konserverande prioriteringar som följd av svag tillsynsplanering. En sådan leder till svagt genomslag för MB i viktiga miljöfrågor.

Naturvårdsverket kan inte tvinga länsstyrelserna eller kommunerna att prioritera på ett visst sätt. Det vi kan göra är att visa att det är viktigt att prioritera rätt. Då kan vi agera på två sätt. Det ena är att utveckla TIM-modellen åt länsstyrelser och kommuner. Det andra är att själva föregå med gott exempel när vi prioriterar vår tillsynsvägledning (= tillsyn) och sedan göra våra prioriteringar kända på länsstyrelser och i kommunerna och förklara dem.

### *Egenkontroll*

Att verksamhetsutövarna ska ta fullt ansvar för verksamheterna, lagefterlevnaden och verksamhetens utveckling är basalt. Det skapar såväl kortsiktig som långsiktig effektivitet i både miljöarbetet och i tillsynen. Myndigheterna kan inte och förväntas heller inte ta fullt ansvar för eller ha full kontroll över vad var och en i samhället gör vid varje tidpunkt. Verksamhetsutövare kan inte ta ansvar utan en fungerande egenkontroll.

Vår TVL om vilka krav som verksamhetsutövarna ska klara av med hjälp av sin egenkontroll och som tillsynsmyndigheterna ska kontrollera, är svag. Tillsynstraditioner från äldre lagstiftning lever kvar trots domstolsprejudikat som påkallar förändring. Vi kan bättre integrera sakkrav, egenkontroll och tillsyn med vartannat i vår TVL. Detta är ett sätt att göra våra stöd/råd begripliga och konkreta.

### *Differentiering*

Naturvårdsverket ger de operativa myndigheterna svagt stöd att välja ”rätt objekt” (riskvärdera dem). TIM-modellen saknar f.n. riskvärderingsmomentet. Detta har Lst/MHN börjat utveckla på egen hand, i första hand för tillsyn över miljöfarlig verksamhet.

Länsstyrelserna och kommunerna behöver Naturvårdsverkets stöd för att få en modell som håller samman bedömningarna. Utan helhetsbedömningar blir det en splittrat ”kapitelvis tillsyn” enligt miljöbalken istället för en samlad tillsynsplan för en effektiv miljöbalkstillsyn, vilket regeringen fordrar<sup>17</sup>.

### *Samverkan*

Att de operativa myndigheterna samverkar och håller kontakt med varandra i det dagliga operativa genomförandet av tillsynen är nödvändigt. Även för verksamhetsutövarna är detta viktigt. Naturvårdsverket kan dock inte påverka detta med mer stöd/råd. Varje myndighet måste ta ansvaret i varje enskilt fall.

Tillsynskampanjer som samordnar (koordinerar) myndigheternas arbete är en möjlig TVL-form, men sådana är mest lämpade för TVL i länsstyrelsernas regi.

---

<sup>17</sup> 7 § tillsynsförordningen

### *Hinder och motkrafter*

Dagens system med tillsynsavgifter motverkar målstyrning<sup>18</sup>. Företag som betalar mycket får tillsyn på bekostnad av sådan tillsyn som skulle behövas. Detta motverkar prioriteringar som leder till effektivitet, men är en vardaglig realitet på kommunala myndigheter när alternativet är mindre resurser istället för omprioriteringar av de som finns. Effekten blir en operativ tillsyn som fortsätter i redan plogade fåror. Denna leder till efterfrågan på stöd/råd från Naturvårdsverket i mindre väsentliga miljöfrågor. Matchningen mellan efterfrågan på stöd/råd från NV och en miljömålsstyrd TVL (rätt sätt att utföra TVL-uppdraget på) blir dålig när den operativa tillsynen är avgiftsstyrd istället för målstyrd.

Ska Naturvårdsverket undgå fortsatt kommunal kritik för att vi i första hand inte tillsynsvägleder på områden där kommunerna uttalar behov skulle vi behöva felprioritera. Vi skulle behöva bortse från regeringen miljöpolitik, vad miljömålen fordrar för tillsyn, från miljöbalkens uppdrag. Vi anser att kommunerna istället måste förändra sina finansieringssystem och prioriteringar i tillsynen.

Mer tillsynsvägledning från oss till kommunerna om målstyrd tillsyn ger mindre effekt så länge som avgiftssystemet verkar i motsatt riktning. Naturvårdsverket kan inte formellt påverka de kommunala avgiftssystemen. Naturvårdsverket kan bara förmedla ett verktyg för miljömålsstyrd planering. Men staten och kommunerna kan samverka för att utveckla och samordna sina respektive system så att dessa stimulerar en målstyrd tillsyn istället för att motverka den.

De flesta sakfrågorna är komplexa. Detsamma gäller lagstiftningen. Vi kan sällan ge TVL utan att samordna oss med andra centrala verk eller utan att vara beroende av deras eller länsstyrelsernas/kommunernas kunskap/kompetens. Dessa aktörer styrs av prioriteringar som inte tar hänsyn till våra behov av snabbhet. Vi styr heller inte över regeringens samordning av statliga myndigheter. Vi råar därmed inte alltid över sådant som påverkar måluppfyllnad om tidsgränser.

---

<sup>18</sup> Underlag finns i rapporter från bl.a. Riksrevisionsverket (F 1993:7), Statskontoret (1994:24), Naturvårdsverket (nr 5267, 2003 och nr 5353, 2004), Svenskt Näringsliv (september 2003), Tillsyns- och föreskriftsrådet (NV-rapport nr 5363, 2004), Tillsynsutredningen (SOU 2004:100) och Miljöbalkskommittén (SOU 2005:59).

# Tillsyn med framsyn

Naturvårdsverkets tillsynsvägledning  
2007-2009

RAPPORT 5675

NATURVÅRDSVERKET  
ISBN 91-620-5675-1  
ISSN 0282-7298

Rapporten innehåller Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning enligt miljöbalken till kommunerna och länsstyrelserna till och med år 2009. Regeringen gav oss i uppdrag att ta fram en sådan.

Förutom planen redovisar rapporten de operativa tillsynsmyndigheternas behov och hur Naturvårdsverket ser på dessa. Den beskriver Naturvårdsverkets uppdrag och hur detta påverkar vårt arbete med tillsynsvägledning. Förväntningarna på oss blir realistiska om vårt uppdrag är känt. Vi beskriver också hur vi ser på vårt uppdrag i relation till länsstyrelsernas uppdrag att tillsynsvägleda och vikten av samverkan.

Rapporten redovisar Naturvårdsverkets mål för vår tillsynsvägledning och att vi kommer att följa upp vårt eget arbete för att säkerställa att vi når dem. Den gör tydligt vad vi prioriterar och förklarar vårt sätt att prioritera samt visar hur vi kommer att förändra vårt sätt att ge stöd och råd på och vilken sorts innehåll som kommer i första hand.