

Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning 2013-2015

Det övergripande målet för vår tillsynsvägledning är att den ska skapa förutsättningar för en likvärdig och effektiv tillsyn som bidrar till att säkerställa miljöbalkens syfte.

Denna plan ska hjälpa oss att bedriva en planerad tillsynsvägledning så att vi närmar oss detta mål. Vi tydliggör för länsstyrelser och kommuner vilken tillsynsvägledning vi prioriterar att genomföra 2013-2015 och på vilket sätt det ska ske. Därför innehåller planen:

- Grunder för våra prioriteringar
- Prioriterade insatser 2013
- Mål för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning 2013-2015
- Identifierade behov av tillsynsvägledning 2013-2015
- Information om hur planen kommer att uppdateras under perioden

INNEHÅLLSAMMANFATTNING TILLSYNSVÄGLEDNING 2013	3
INLEDNING	5
Syftet med planen	5
VAD TILLSYNSVÄGLEDNING INNEBÄR FÖR NATURVÅRDSVERKET	6
Stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna	6
Uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen	6
Samordning av den operativa tillsynen	7
MÅL OCH PRIORITERINGAR	8
Mål för vårt arbete med tillsynsvägledning under 2013-2015	8
Grunder för våra prioriteringar	8
BEHOV AV TILLSYNSVÄGLEDNING	9
Kartläggning	9
Synpunkter från våra målgrupper	9
Analys av vägledningsbehov utifrån miljömålen	9
Uppföljning av planerade insatser 2012	11
Identifierade behov av tillsynsvägledning 2013-2015	11
Våra prioriterade insatser för 2013	11
Övriga identifierade behov för perioden fram till 2015	15
ÅRLIG UPPDATERING AV PLANEN	21
Samordning med andra myndigheter	21
REFERENSER	22

Sammanfattning tillsynsvägledning 2013

Löpande tillsynsvägledning

En stor del av våra resurser använder vi till löpande tillsynsvägledning t.ex. att svara på frågor via telefon och e-post, arrangera eller delta på handläggartreffar med mera. Det gör vi inom hela vårt tillsynsvägledningsansvar. I början av 2013 lanserar vi vår nya webbplats, Naturvårdsverket.se som är en betydande kanal för vår vägledning. De återkommande Miljöbalksdagarna är en viktig arena för Naturvårdsverket där vi kan ha en dialog med våra målgrupper kring miljölagstiftningen och hur den tillämpas. I mars 2013 kommer vi återigen att genomföra miljöbalksdagar där vi tar upp många områden som vi tillsynsvägleder om. Därutöver kommer vi under 2013 att prioritera följande tillsynsvägledningsområden som ger konkreta vägledningar.

Uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn

Naturvårdsverket har enligt 1 kap 28 § miljötillsynsförordningen ett uppdrag som innebär att vi årligen ska rapportera till regeringen hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Under 2013 kommer vi att påbörja arbetet enligt en ny strategi för hur vi ska åstadkomma en mer systematisk uppföljning och utvärdering av den operativa miljötillsynen. Strategin kommer att ligga till grund för kommande uppföljande och utvärderande aktiviteter.

Biologisk mångfald och artskydd

Vi prioriterar vägledning om artskydd och artskyddsförordningen. I samarbete med Miljösamverkan Sverige ska vi ta fram en sammanställning av vilka områden som länsstyrelserna behöver vägledning inom. Resultatet utgör ett underlag för prioritering av vägledningsaktiviteter under 2013-2015. Vi kommer också att prioritera frågor om biotopskyddsområden och att öka kunskapen generellt om biotopskyddsreglernas tillämpning. Därför tar vi fram en handbok om biotopskyddsområden som vi avser att informera och vägleda om.

Avfall och kemikalier

Under 2013 och de kommande åren planerar vi att fortsätta med avfallsdagar. Innehållet beror på vad som är aktuellt. Under 2013 påbörjar vi också en kampanj i samverkan med Boverket för att stödja och främja bygg- och rivningstillsynen. Här ingår även frågan om sanering av PCB i byggnader inför tidsgränsen i PCB-förordningen som löper ut 2014.

Naturvårdsverket har ansvar för tillsynsvägledning av Reach när det gäller hantering av kemikalier i samband med miljöfarlig verksamhet. Vi fortsätter 2013 det samverkansprojekt om tillsyn enligt Reach som vi genomför tillsammans med Kemikalieinspektionen.

Miljöfarlig verksamhet och nya regler om industriutsläpp

Industriemissionsdirektivet (IED) ersätter flera regler om miljöfarlig verksamhet och träder i kraft den 7 januari 2013. Vi behöver bland annat vägleda om nya slutsatser om bästa möjliga teknik (BAT-slutsatser) som kommer att offentliggöras årligen för olika branscher. Med direktivet införs också regler om statusrapporter i 10 kap. miljöbalken. Det medför behov av vägledning om vilka krav tillsynsmyndigheterna kan ställa på efterbehandling. Vi kommer att vägleda om de nya reglerna genom webben och genomföra seminarier och utbildningar.

Vi kommer också att vägleda om buller. Flera myndigheter ansvarar för att vägleda om buller. Under 2012-2014 genomförs ett samordningsarbete mellan myndigheter som har bullerfrågor inom sitt uppdrag. 2013 genomför vi vägledningsinsatser om buller bland annat med fokus på buller från industri. Vi planerar att uppdatera vägledningen om miljö kvalitetsnormer för luft som t.ex. behandlar frågor om tillsyn.

Det pågår många prospekteringar och tillståndsansökningar för utvinningsindustri. Vi bedömer att behoven av tillsynsvägledning kommer att öka inom området och avser därför att genomföra en förstudie som belyser behov av tillsynsvägledning av framför allt gruvverksamhet.

Förorenade områden och efterbehandling

Ny rättspraxis leder till att många efterbehandlingsprojekt bara delvis kan åtgärdas via tillsyn och resterande del blir beroende av bidragsfinansiering. Under 2013 färdigställer vi en vägledning ”Kvalitetsmanual för det statligt finansierade arbetet med förorenade områden”. Vi avser att ge vägledning angående vilka objekt som bör prioriteras i både tillsyns- och bidragsfrågor. Under 2013 tar vi också fram en nationell plan för efterbehandling. Vi avser också öka vägledningen om bildandet av miljöriskområden. Det finns behov av vägledning i de fall där verkställighet och rättelse på felandes bekostnad beslutas enligt 26 kap miljöbalken och ingen ansvarig kan betala för åtgärden. Vi vägleder framför allt i samband med olika tillsynsträffar.

Tillsynsvägledningen bidrar till att nå miljömålen

Med de prioriterade insatserna för tillsynsvägledning 2013 bidrar vi till att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet med tillhörande strecksatser. De mål som vi bidrar mest med genom de prioriterade insatserna är Giftfri miljö, God bebyggd miljö och Ett rikt växt och djurliv.

Inledning

Enligt miljötillsynsförordning SFS 2011:13 ska Naturvårdsverket ha en treårig plan för tillsynsvägledning. Planen ska ses över vid behov och minst en gång varje år.

Tillsynsvägledande myndigheter ska aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning. Myndigheterna i Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) har gemensamt tagit fram en beskrivning av fem egenskaper för god tillsynsvägledning. Egenskaperna är Planerad, Koordinerad, Tydlig, Kommunikativ och Tillgänglig. Vi strävar efter att leva upp till dem, bland annat genom denna plan.

Att tillsynsvägledningen är planerad innebär att den lämnas med utgångspunkt från vad som är prioriterat på nationell nivå med ledning av de nationella miljökvalitetsmålen och generationsmålet samt från aktuella problem. Vi tar även hänsyn till mottagarnas behov i övrigt för att främja en rättssäker, effektiv och likvärdig tillsyn.

Syftet med planen

Planen tillsammans med de årliga uppdateringarna ska hjälpa oss att bedriva en planerad tillsynsvägledning där vi tydliggör för länsstyrelser och kommuner vilken tillsynsvägledning vi prioriterar att genomföra år 2013-2015 och på vilket sätt det ska ske.

Planen innehåller därför:

- Grunder för prioriteringar
- Prioriterade insatser 2013
- Mål för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning 2013-2015
- Identifierade behov av tillsynsvägledning 2013-2015
- Information om hur planen kommer att uppdateras under perioden

Vad tillsynsvägledning innebär för Naturvårdsverket

Naturvårdsverket ska ge allmän tillsynsvägledning till operativa tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpningen av 26 och 30 kapitlet i miljöbalken. Vi ska också ge tillsynsvägledning till kommunala nämnder och länsstyrelser i frågor där inte någon annan myndighet har ett utpekat ansvar för tillsynsvägledning.

Att tillsynsvägleda innebär att följa upp, utvärdera och samordna den operativa tillsynen. Det innebär också att ge stöd och råd om hur tillsynsmyndigheterna ska tillämpa och använda bindande regler enligt miljöbalken i sin operativa tillsyn. Prioriterade kanaler för vår tillsynsvägledning är det personliga mötet och webben.

Tillsynsvägledning enligt miljöbalken utgör bara en liten del av Naturvårdsverkets uppdrag som central miljömyndighet. I Naturvårdsverkets uppdrag ingår en mängd andra uppgifter. Bland annat arbete i EU och internationellt, arbete med annan vägledning och andra styrmedel, att utveckla miljömål och följa upp dem, att utveckla strategier, att samordna miljöarbetet och att övervaka miljön.

Stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna

Det personliga mötet omfattar seminarier, konferenser, utbildningar, möten och telefonsamtal. Det personliga mötet ger möjlighet till direkt dialog och delaktighet. Här kan även olika nätverk vara en viktig del för att tillvarata erfarenheter och åsikter.

På vår webbplats finns förutom webbsidor inom olika sakområden även mer omfattande webbvägledningar och nyhetsbrevet Tillsynsnytt. Handböcker, faktablad och allmänna råd med mera finns tillgängliga på vår webbplats (Naturvårdsverkets publikationer) och går oftast också att beställa i tryckt version.

Omfattningen av de olika webbsidor, handböcker mm. som vi tar fram varierar mycket. Det vi tidigare samlade ihop och förmedlade i omfattande handböcker försöker vi nu i stället dela upp i mindre avgränsade delar. Vi prioriterar det som är viktigast att vägleda om. Allmänna råd använder vi endast när det verkligen finns starka skäl för det.

Uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen

Det grundläggande syftet med att vi följer upp och utvärderar den operativa tillsynen är att vi vill ta reda på hur den styr mot de nationella miljökvalitetsmålen och generationsmålet, om tillämpningen är rättssäker och om miljöbalken får genomslag i alla delar. Resultatet kan de operativa tillsynsmyndigheterna använda för att

utveckla sitt arbete och vi kan använda det för att utveckla vårt arbete med tillsynsvägledning.

Vi kan utvärdera olika delar och ett flertal aspekter av den operativa tillsynen. Det kan handla om exempelvis resursfrågor, utredningar om tillsynsbehov, register, tillsynsplanering, tillsynsmetoder eller uppföljning/utvärdering av tillsynsmyndigheternas egen tillsyn

Vi genomför också uppföljningar och utvärderingar inom enskilda sakområden. Dessa kan utgå från aktuella problem och ge oss underlag för att utveckla tillsynsvägledningen inom dessa områden.

Samordning av den operativa tillsynen

Vi samordnar det operativa tillsynsarbetet med syftet att det bedrivs effektivt och med lämpliga prioriteringar. Detta kan ske i flera olika sammanhang. Det kan handla om nationella tillsynsprojekt, nätverk, seminarier och konferenser.

Nationella tillsynsprojekt genomför vi som ett medel för att driva genom angelägna delar av regelverket. Syftet är att öka miljöbalkens genomslag på områden som är viktiga för att nå miljömålen. När vi planerar och genomför nationella tillsynsprojekt är det viktigt att vi samverkar med dels nätverken för miljösamverkan och dels med övriga centrala myndigheter. I arbetet med nationella tillsynsprojekt ingår även att ta fram stöd/råd och att följa upp och utvärdera genomförandet.

Mål och prioriteringar

Det övergripande målet för vår tillsynsvägledning är att den ska skapa förutsättningar för en likvärdig och effektiv tillsyn som bidrar till att säkerställa miljöbalkens syfte.

Mål för vårt arbete med tillsynsvägledning under 2013-2015

1. Minst tio procent av Naturvårdsverkets resurser för tillsynsvägledning ska användas till uppföljning och utvärdering av den operativa miljötillsynen.
2. När vi frågar om våra tillsynsvägläddande insatser i Naturvårdsverkets regelbundet återkommande kundundersökningar ska övergripande NKI (nöjd kund index) vara minst 60 på en skala 0-100.
3. När det kommer ny lagstiftning som berör tillsyn ska vi tillsynsvägleda om åtminstone de viktigaste förändringarna eller nyheterna inom tre månader.

Grunder för våra prioriteringar

Vårt ansvarsområde för tillsynsvägledning enligt miljöbalken är mycket omfattande.

En stor del av våra tillgängliga resurser för tillsynsvägledning kommer att gå åt för att genomföra den tillsynsvägledning som följer av ny lagstiftning (tredje målet ovan) och löpande tillsynsvägledning via webben, e-post och telefon.

Förutom när det kommer ny lagstiftning kan det behövas tillsynsvägledning av följande skäl:

- tillsyn har lyfts fram som ett viktigt styrmedel för att uppnå ett eller flera miljömål i den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2012,
- de operativa tillsynsmyndigheterna har uttryckt önskemål om det,
- miljöbalken har inte fått genomslag,
- tillsynsvägledning ingår som en del i genomförandet av andra planer, till exempel nationella avfallsplanen,
- tillsynsmyndigheterna tillämpar reglerna olika eller
- tillsynsvägledning saknas eller är inaktuell.

Behov av tillsynsvägledning

För att identifiera behovet av tillsynsvägledning har vi kartlagt och genomfört undersökningar och analyser enligt nedan. Resultatet från dessa ger underlag till de årliga uppdateringarna av planen.

Kartläggning

Inom våra ansvarsområden har vi kartlagt vad som är på gång och vad som kan vara aktuellt att tillsynsvägleda om under 2013-2015. Vi har tittat på förväntade ändringar av miljöbalkens regler, pågående arbete inom EU med direktiv och förordningar samt arbete med internationella konventioner. I kartläggningen har även ingått att identifiera områden där lagstiftningen är svårtolkad, miljöbalken inte fått genomslag, befintlig tillsynsvägledning är inaktuell eller där våra målgrupper framfört behov av tillsynsvägledning.

Synpunkter från våra målgrupper

Under sommaren gav vi handläggare och chefer på länsstyrelser och kommuner möjlighet att ta del av vår kartläggning och komma med inspel och kommentarer.

De områden där de som svarade såg störst behov av vägledning var Industriemissionsdirektivet (IED), avfall, buller, egenkontroll, uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn, samråd enligt 12 kap. 6 § och skyddade områden.

Vi frågade också om det fanns några önskemål när det gäller formen för vår tillsynsvägledning. Det som flera lyfte fram var nationella tillsynsprojekt och seminarier.

Analys av vägledningsbehov utifrån miljömålen

Vi har gjort en analys av vägledningsbehov utifrån den årliga uppföljningen och den fördjupade utvärderingen av miljömålen. Vi har analyserat rapporterna och utifrån analysen konkretiserat de viktigaste vägledningsbehoven. Behoven har vi identifierat med hjälp av följande frågor.

- Vilka nödvändiga förändringar eller åtgärder inom Naturvårdsverkets ansvarsområde lyfts fram för att nå miljö kvalitetsmålet?
- Vad bör vägledningen omfatta för att den ska bidra till att nödvändiga förändringar sker eller åtgärder vidtas?

Den analys vi har gjort pekar på följande vägledningsbehov som både Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas tillsynsvägledningsplaner bör ta intryck av.

- Vägledning med syfte att genom operativ tillsyn enligt miljöbalken i verksamheter och fastigheter öka energieffektiviteten och utfasningen av fossila bränslen. **(Begränsad klimatpåverkan)**

- Vägledning med syfte att genom operativ tillsyn enligt miljöbalken minska utsläpp av kväveoxider och partiklar i tätorter (**Frisk luft, Bara naturlig försurning och Ingen övergödning**).
- Vägledning om tillsynens betydelse i åtgärdsprogrammen för miljö kvalitetsnormer för luft (**Frisk luft**).
- Vägledning med syfte att genom operativ tillsyn enligt miljöbalken minska utsläpp av kväveoxider från punktkällor och vägtrafik (**Frisk luft och Bara naturlig försurning**).
- Vägledning med syfte att genom operativ tillsyn enligt miljöbalken minska spridningen och exponeringen av vissa farliga ämnen som kadmium och högfluorerade ämnen (**Giffri miljö**).
- Vägledning med syfte att genom operativ tillsyn enligt miljöbalken uppnå bättre kontroll av farliga ämnen i återvunnet avfall (**Giffri miljö**).
- Vägledning med syfte att genom operativ tillsyn öka andelen privatfinansierade efterbehandlingsåtgärder och därmed reducera exponering och spridning av föroreningar från mark- och vattenområden för en hälsosammare och bättre miljö (**Giffri miljö**).
- Vägledning om hur man bygger och river på ett resurssnålt och miljöanpassat sätt. (**Begränsad klimatpåverkan, Giffri miljö, God bebyggd miljö**).
- Vägledning med syfte att genom operativ tillsyn enligt miljöbalken minska utsläpp av ozonnedbrytande ämnen från återvinning (**Skyddande ozonskikt**).
- Vägledning med syfte att genom operativ tillsyn enligt miljöbalken minska utsläpp av näringsämnen från avloppsreningsverk och industriella punktkällor (**Ingen övergödning**).
- Vägledning med syfte att genom operativ tillsyn enligt miljöbalken förbättra efterlevnaden av strandskyddsreglerna. (**Levande sjöar och vattendrag**).
- Vägledning med syfte att genom operativ tillsyn enligt miljöbalken minska utsläppen av mikrobiologiska föroreningar från avloppsreningsverk (**Levande sjöar och vattendrag**).
- Vägledning om åtgärdsprogrammen för vattens betydelse inom ramen för operativ tillsyn vad gäller utsläpp från miljöfarlig verksamhet (**Hav i balans samt levande kust och skärgård**).
- Vägledning med syfte att genom operativ tillsyn enligt miljöbalken minska bullerstörningarna från trafik (**God bebyggd miljö**).
- Vägledning med syfte att genom operativ tillsyn enligt miljöbalken få till åtgärder som förebygger uppkomsten av avfall, och för att minska avfallens innehåll av farliga ämnen (**God bebyggd miljö och Giffri miljö**).
- Vägledning med syfte att genom operativ tillsyn enligt miljöbalken åstadkomma allmänt bättre skydd för växt- och djurlivet inklusive artskydd (**Ett rikt växt- och djurliv**).

Generellt pekar den fördjupade utvärderingen också på behovet av ökad vägledning till andra aktörer än tillsynsmyndigheter.

Uppföljning av planerade insatser 2012

I promemorian Naturvårdsverkets planerade tillsynsvägledning 2012 har vi redogjort för cirka 30 olika aktiviteter som vi planerat att genomföra under 2012. Ungefär en tredjedel av dessa beräknar vi ska bli klara under året, en knapp tredjedel har påbörjats men beräknas inte bli klara under året. Resterande insatser har ännu inte påbörjats.

Att vi inte kunna genomföra alla planerade aktiviteter beror bland annat på fördröjningar när det gäller ny lagstiftning och omprioriteringar.

Identifierade behov av tillsynsvägledning 2013-2015

Här redogör vi för de områden där vi identifierat behov av tillsynsvägledande insatser under 2013-2015. Vi ger också en kort beskrivning av bakgrunden till behovet.

Våra prioriterade insatser för 2013

Här redogör vi för de områden där vi prioriterar tillsynsvägledande insatser som vi räknar med kommer att bli synliga för våra målgrupper under 2013.

ARTSKYDD

Tillsynen om artskyddsförordningen är erkänt eftersatt. I syfte att förbättra tillsynen arbetar Miljösamverkan Sverige med att ta fram en sammanställning av vilka områden som länsstyrelserna behöver vägledning i från Naturvårdsverket. Listan ska också vara underlag för andra aktörer, t.ex. Miljösamverkan Sverige, som kan arbeta med handläggarstöd inom området. På en workshop har behoven tagits fram. Resultatet blir en sammanställning som kommer att utgöra ett underlag för prioritering av vägledningsaktiviteter under 2013-2015. I artskyddet ingår flera olika vägledningsområden, t ex fridlysning, CITES och djurparker.

Insatsen bidrar till följande miljömål: Ett rikt växt och djurliv

AVFALLSDAGAR

Under 2012 har vi genomfört sex avfallsdagar på olika orter i Sverige. Avfallsdagarna är riktade till kommuner och länsstyrelser och inriktningen har främst varit att ge vägledning om nya regler i avfallsförordningen. Under 2013 och de kommande åren planerar vi fortsätta med liknande avfallsdagar. Över tid och beroende på vad som är aktuellt, så kommer innehållet att utvecklas eller bytas ut.

Insatsen bidrar till följande miljömål: God bebygg miljö och Giftfri miljö

BIOTOPSKYDDSOMRÅDEN

Biotopskyddsområden är en viktig komponent för bevarandet av biologisk mångfald, bl.a. för att underlätta spridning av arter, men också för skydd. Önskemål om effektivare skogs- och jordbruk driver på en utveckling som minskar antalet biotoper. I syfte att vägleda om nya regler och öka kunskapen generellt om reglernas tillämpning tar vi fram en handbok om biotopskyddsområden, som kommer vara klar 2012. Genom efterföljande vägledningsinsatser vill vi bidra till att regeltillämpningen blir mer enhetlig till exempel vid prövning av dispensansökningar och tillsyn. Vägledning ska också förbättra förutsättningarna för att fler skyddsvärda små mark- och vattenområden skyddas med stöd av biotopskyddsbestämmelserna när biotopskyddsområde är en lämplig skyddsform.

Insatsen bidrar till följande miljömål: Ett rikt växt och djurliv, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö och Levande sjöar.

BYGG- OCH RIVNINGSAVFALL INKLUSIVE PCB-SANERING

Bygg- och rivningsverksamhet ger upphov till stora mängder avfall. Inom EU har man nu satt fokus på hanteringen av bygg- och rivningsavfall genom ett särskilt mål i avfallsdirektivet. Målet innebär att respektive medlemsstat ska återanvända eller återvinna minst 70 viktprocent av det icke-farliga bygg- och rivningsavfallet senast år 2020. Under 2013 påbörjar vi en kampanj för att stödja och främja bygg- och rivningstillsynen. Här ingår även frågan om sanering av PCB i byggnader inför tidsgränsen i PCB-förordningen som löper ut 2014. På nationell nivå kommer vi att samverka med Boverket.

Insatsen bidrar till följande miljömål: Giftfri miljö

BULLER

Det är flera myndigheter som ansvarar för att vägleda om buller och det behövs samordning för att vägleda tillsynsmyndigheterna på ett bra sätt. Naturvårdsverket har i sin instruktion från regeringen ett utpekat ansvar för att "särskilt samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller". Under 2012-2014 genomförs samordningsarbete inom olika arbetsgrupper bestående av myndigheter som har bullerfrågor inom sitt uppdrag. Grupperna arbetar bland annat med gemensamma definitioner och begrepp, riskbedömning, riskvärdering och vägledning om väg- och spårtrafikbuller, flygbuller, industribuller och vindkraft. Under 2013 genomför vi vägledningsinsatser om buller.

Insatsen bidrar till följande miljömål: God bebyggd miljö

DELFINANSIERING EFTERBEHANDLING

Ny rättspraxis leder till att många efterbehandlingsprojekt bara delvis kan åtgärdas via tillsyn och till resterande del blir beroende av bidragsfinansiering. Behov av att klargöra hanteringen av ärendena för tillsynsmyndigheterna är stort.

Under 2013 färdigställer vi en vägledning – ”Kvalitetsmanual för det statligt finansierade arbetet med förorenade områden” - om hur ärenden där ansvaret för avhjälpande av föroreningsskador inte kan utkrävas helt eller endast delvis.

Insatsen bidrar till följande miljömål: Giftfri miljö

NATIONELL PLAN FÖR EFTERBEHANDLING

Länsstyrelserna och kommunerna efterfrågar vägledning angående vilka objekt de ska prioritera för sitt arbete i både tillsyn- och bidragsfrågor. Under 2013 tar vi fram en nationell plan för efterbehandling. Nationella planen ska ange vilka typer av objekt som är mest aktuella för statlig finansiering helt eller delvis så att tillsynsmyndigheterna bättre kan planera sitt arbete. Under 2013 kommer vi att vägleda om tillämpningen i samband med olika tillsynsträffar där länsstyrelser och kommuner deltar. Vi kommer också att vägleda på vår webbplats.

Insatsen bidrar till följande miljömål: Giftfri miljö

INDUSTRIUTSLÄPP INKLUSIVE STATUSRAPPORTER

Industriemissionsdirektivet (IED) ersätter flera direktiv på industriområdet och träder i kraft den 7 januari 2013. Vi behöver bland annat vägleda om de nya slutsatser om bästa möjliga teknik (BAT-slutsatser) som kommer att offentliggöras varje år. Vi ser också behov av kompetenshöjning och resurser för att granska och bedöma BAT-slutsatserna. IED innebär att vi kommer att behöva revidera flera av Naturvårdsverkets föreskrifter vilket för med sig behov av vägledning. Det gäller föreskrifter om bland annat förbränningsanläggningar, avfallsförbränning, flyktiga organiska kolväten och miljörapportering.

Genomförandet av industriutsläppsdirektivet innebär även en del förändringar av 10 kap. miljöbalken som kommer att medföra otydligheter om vilka krav tillsynsmyndigheterna kan ställa på efterbehandling. Eventuellt kommer det att läggas till ytterligare en ansvarsnivå i kapitlet genom att det förutom för föroreningsskador också ska göras en skälighetsbedömning med avseende på statusrapporterna som är kopplade till direktivet. Vägledning behövs så att tillsynsmyndigheterna fortsatt har kunskap om de krav som kan ställas enligt 10 kap. miljöbalken med den nya ansvarsnivån. Under 2013 kommer vi att vägleda om tillämpningen i samband med olika tillsynsträffar där länsstyrelser och kommuner deltar. Vi kommer också att vägleda på vår webbplats.

Insatsen bidrar till följande miljömål: Alla

MILJÖKVALITETSNORMER FÖR LUFT

Vi planerar att uppdatera handboken om miljö kvalitetsnormer för luft under 2013. Den rymmer även frågor om tillsyn.

MILJÖRISKOMRÅDEN

Länsstyrelserna och kommunerna efterfrågar information om bildande av miljöriskområden enligt 10 kap. miljöbalken. Detta som ett alternativ till de nu befintliga möjligheterna till skyddsåtgärder på områden som inte är möjliga att sanera i tillräcklig omfattning. Under 2012 ger vi ut vägledning angående bildandet av miljöriskområden. Vägledningen kan innebära att bildandet av miljöriskområden tar fart. Idag finns endast ett område som bildats som ett led i framtagandet av vägledningmaterialet. Erfarenheten bland länsstyrelserna som ansvarig myndighet av denna typ av skyddsåtgärder för kvarlämnade föroreningar är därför låg.

Under 2013 kommer vi att vägleda om tillämpningen i samband med olika tillsynsträffar där länsstyrelser och kommuner deltar. Vi kommer också att vägleda på vår webbplats.

Insatsen bidrar till följande miljömål: Giftfri miljö

REACH

Reach-förordningen ersätter stora delar av de kemikalierregler som gällde före den 1 juni 2007 i EU och i Sverige. Reach trädde i kraft inom hela EU den 1 juni 2007, men införs stegvis. Reach har flera syften men några är att öka kunskapen om kemiska ämnens hälso- och miljöfarliga egenskaper och att se till att kemiska ämnen används på ett säkert sätt. Naturvårdsverket har ansvar för tillsynsvägledning av Reach när det gäller hantering av kemikalier i samband med miljöfarlig verksamhet. Under 2012 och början av 2013 genomför vi ett samverkansprojekt om tillsyn enligt Reach tillsammans med Kemikalieinspektionen.

Insatsen bidrar till följande miljömål: Giftfri miljö

UTVINNINGSINDUSTRI

Det pågår många prospekteringar och tillståndsansökningar för utvinningsindustri. Vi bedömer att behoven av tillsynsvägledning kommer att öka inom området och avser därför att genomföra en förstudie som belyser behov av tillsynsvägledning av framför allt gruvverksamhet.

Insatsen bidrar till följande miljömål: Giftfri miljö och God bebyggd miljö

STRATEGISK UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING AV OPERATIV TILLSYN

Under hösten 2012 tar vi fram en strategi för hur vi ska åstadkomma en mer systematisk uppföljning och utvärdering av den operativa miljötillsynen. Naturvårds-

verket har enligt 1 kap 28 § miljötillsynsförordningen ett uppdrag som innebär att vi årligen ska rapportera till regeringen hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Strategin kommer att ligga till grund för olika uppföljande och utvärderande aktiviteter. Under 2013 kommer vi att påbörja arbetet enligt strategin.

Insatsen bidrar till följande miljömål: Alla miljömål

VERKSTÄLLIGHET EFTERBEHANDLING

Tillsynsmyndigheterna har ett behov av vägledning i de fall där verkställighet och rättelse på felandes bekostnad beslutas enligt 26 kap miljöbalken och ingen ansvarig kan betala för åtgärden. Ärendena måste hanteras i enlighet med Naturvårdsverkets riktlinjer för att åtgärderna ska kunna finansieras av statliga medel och det finns behov av vägledning om ärendegången.

Under 2012 tar vi fram vägledning för att underlätta hanteringen för tillsynsmyndigheterna i de fall ingen ansvarig kan bekosta åtgärder som ska utföras enligt beslut om verkställighet och rättelse på felandes bekostnad. Vägledningen är i form av – ”Kvalitetsmanual för det statligt finansierade arbetet med förorenade områden” - om hur ärenden där ansvaret för avhjälpande av föroreningsskador inte kan utkrävas helt eller endast delvis.

Under 2013 kommer vi att vägleda om tillämpningen i samband med olika tillsynsträffar där länsstyrelser och kommuner deltar. Vi kommer också att vägleda på vår webbplats.

Insatsen bidrar till följande miljömål: Giftfri miljö

LÖPANDE TILLSYNSVÄGLEDNING OCH ANNAN VÄGLEDNING

Vi arbetar med frågor inom ett stort antal områden. Det kan handla om att vi gör förstudier, tar fram föreskrifter, deltar i EU-arbete eller bygger upp kunskap inom nya områden. Det kan alltså dröja ett tag innan vi når ut med tillsynsvägledning inom vissa områden.

Övriga identifierade behov för perioden fram till 2015

I vår omvärldsanalys har vi identifierat en mängd olika behov av tillsynsvägledning. I det följande listar vi i bokstavsordning de behov som vi har identifierat och planerar för att vägleda om under kommande period i den här treåriga planen, med förbehåll för att andra behov kan komma att uppstå.

AVFALL I ANLÄGGNINGSÄNDAMÅL

Stora mängder avfall i form av askor, slagger, muddringsmassor och schaktmassor används eller kan användas för anläggningsändamål. Vi vägleder utifrån handbo-

ken 2010:1. Vi ser ett behov av att under perioden utvärdera handboken för att kunna utveckla vägledningen ytterligare.

AVFALLSKLASSNING

Inom EU pågår arbetet med översyn av de farliga egenskaperna och revidering av avfallslistan. Listan fastställer olika typer av avfall med en sexsiffrig kod, samt anger om det är farligt avfall eller inte. I samband med att denna översyn av egenskaperna och listan görs kan det finnas behov av tillsynsvägledning på området. (tidigast 2014)

AVLOPPSRENINGSVERK

Under 2012-2013 tar vi fram nya föreskrifter om avloppsrening som ska ersätta SNFS 1990:11, SNFS 1990:14 samt SNFS 1994:7. Under de efterföljande åren ser vi behov av vägledning till såväl tillsynsmyndigheter som tillståndsmyndigheter och vattentjänstföretag.

BILSKROTAR

Bilskrotningsverksamhet är ett av de områden som tas upp i nationella avfallsplanen och där det finns utrymme för förbättringar. Naturvårdsverket har bedömt att det finns anledning att ta fram tydligare vägledning (senast 2017).

BIOGASANLÄGGNINGAR

Vi bedömer att det behövs vägledning om metoder för lagring, rötning och kompostering av avfall. Området biogas är ett omfattande och viktigt arbete som är i behov av vägledningsinsatser bland annat med koppling till energieffektivisering och Begränsad klimatpåverkan. Det finns en handbok från 2003 som delvis är föråldrad.

DEPONIER

Vi bedömer att det finns behov av att utveckla vägledningen om att identifiera, inventera, riskklassa och vid behov åtgärda nedlagda deponier. Vi tog 2011 fram ett förslag till handbok som varit på remiss. Vi planerar att färdigställa handboken under perioden.

EFTERBEHANDLING – KOMPRIMERAD TILLSYNSVÄGLEDNING

Vägledningsmaterialet ”Riktvärden för förorenad mark”, ”Riskbedömning av förorenade områden” samt ”Att välja efterbehandlingsåtgärd” är omfattande och många inspektörer hinner inte med att läsa allt. Vi ser ett behov av att koncentrera det allra viktigaste till en mindre volym genom läsansvisningar eller manual. Innan vi går vidare med ett så omfattande åtagande behöver vi göra en utvärdering. Detta planerar vi att genomföra 2014 eller 2015.

EGENKONTROLL

Vi har genomfört två olika utvärderingar om dels tillsynen över verksamhetsutövarnas egenkontroll och dels verksamhetsutövarnas arbete med egenkontroll. Utvärderingarna visar bland annat en bristande lagtillämpning när det gäller mindre verksamheter samt att tillsynen över egenkontrollen varierar mycket mellan tillsynsmyndigheterna. Under 2012 har vi genomfört seminarier om utvärderingarna som kommer att ligga till grund för beslut om kommande vägledningsinsatser.

END OF WASTE SAMT BIPRODUKTER

Arbetet med att ta fram kriterier för när avfall kan upphöra vara avfall för olika materialslag pågår inom EU. Dessa End of Waste-kriterier tas fram för att klassa avfall som icke-avfall, i de fall då det är tillräckligt rent vid insamling/källan. Än så länge finns bara en förordning beslutad som gäller metall, men flera förordningsförslag ligger för beslut. Vi bedömer att vi kommer att behöva ge tillsynsvägledning om dessa regler.

Biproduktbegreppet infördes i och med avfallsdirektivet. Begreppet har lett till att vi får många frågor och vi planerar därför att ta fram webb-baserad tillsynsvägledning. Behovet är stort eftersom det är ett nytt begrepp och det endast finns ett fåtal domar på området.

ENERGITILLSYN

Vi bedömer att det är angeläget att ta fram en gemensam tillsynsvägledning om energitillsyn tillsammans med Energimyndigheten. Förutsättningar för en sådan vägledning behöver utredas.

FLUORERADE VÄXTHUSGASER

En reviderad förordning om fluorerade växthusgaser väntas träda i kraft. Vi bedömer att det med anledning av de nya bestämmelserna kan finnas behov av tillsynsvägledning.

FLYGPLATSER

Vi behöver anpassa befintlig vägledning om flygplaster till ny praxis och göra vissa revideringar.

GRÄNSÖVERSKRIDANDE AVFALLSTRANSPORTER

Under 2012 genomfördes tillsynskampanjen, ”Uppströmskampanjen” Fokus var tillsyn på verksamheter och anläggningar med avseende på avfallsexport med inriktning på avfallsslag; el-avfall, skrotbilar inklusive bildelar samt blybatterier. Erfarenheter från kampanjen kommer vi att använda för att planera och prioritera kommande vägledning på området. I den samverkan som bedrivs av berörda myndigheter har en handlingsplan för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter tagits fram. I detta arbete har ett utbildningsprogram arbetats fram utifrån behov hos berörda myndigheter.

HAMNAR

Vi behöver anpassa befintlig vägledning om hamnar till ny praxis och förändrade bestämmelser.

INFRASTRUKTURPROJEKT

Det finns ett behov av att utveckla tillsynsvägledning när det gäller byggande och drift av framför allt nya vägar och järnvägar. Det gäller hela kedjan planering, byggande och drift. Frågor som kan vara aktuella är till exempel tillsyn och egenkontroll i infrastrukturprojekt, genomgång av villkor i fastställelsebeslut arbets- och järnvägsplaner och hantering av riksintressen för naturmiljö och friluftsliv i infrastrukturplaneringen.

MARKAVVATTNING

Det finns ett behov av att utveckla tillsynsvägledningen till länsstyrelserna för att stödja tillämpningen av reglerna. Det pågår en utredning om vattenverksamheter, där markavvattningen ingår, som kan ge underlag för vägledningsinsatser.

MILJÖBROTT

Vi har uppmärksammat vissa strukturella problem i miljöbrottsarbetet bl.a. inom avfallstransportområdet. Den grundläggande bristen kan vara att miljöbrottsarbetet överlag mellan myndigheterna inte fungerar fullt ut. Situationen kan nog variera beroende på län. Någon grundläggande analys av eventuella problem har dock inte gjorts.

Länsstyrelsen ansvarar för att samordna miljöbrottsarbetet inom länet. Det kan finnas ett behov av någon form av vägledningsinsats på området för att klargöra roller och ansvar, belysa lämpliga samarbetsformer med mera.

MOTORSPORBANOR

Problem med buller är vanligt förekommande vid motorsportbanor och tillsynsmyndigheterna är i behov av tillsynsvägledning. Vi har vägledning i form av allmänna råd från 2004. Men det finns domar som kraftigt avviker från våra bullerriktvärden och det finns därför en efterfrågan av revidering av mät- och beräkningsmodellerna.

OPERATIV TILLSYN

Innehållet i allmänna råd och handbok om operativ tillsyn från 2001 är till viss del inaktuellt. Vi kommer inte att ta fram någon ny handbok eller nya allmänna råd. Vi kommer istället att ta fram kortfattad vägledning i form av webbsidor eller faktablad på de områden där innehållet i handboken och de allmänna råden inte längre är aktuellt, där lagstiftningen ändrats eller det kommit fram ny praxis. Högst prioritet har vägledning till miljötillsynsförordningen som trädde i kraft 2011.

EU:S FÖRORDNING OM LÅNGLIVADE, ORGANISKA FÖRORENINGAR (POPS-FÖRORDNINGEN)

Under hösten 2012 planeras en omröstning bland medlemsstaterna om gränsvärden för långlivade, organiska föroreningar, POP:s, i avfall. De ämnen som är aktuella har använts i bland annat bilar och elektronik som flamskyddsmedel. Vi har idag begränsat med tillsynsvägledning om hantering av avfall som innehåller POPs. Vi bedömer att det i och med de nya gränsvärdena finns ett tydligt behov att ta fram sådan vägledning.

SAMRÅD ENLIGT 12:6 MB

Det finns ett vägledningsbehov kring reglerna om samråd då de tillämpas olika av samrådsmyndigheterna och då gränsdragningarna mot andra prövningsinstitut inte är klarlagda. Ett underlag finns i Miljösamverkan Sveriges rapport ”Samråd 12:6, samsyn i hanteringen”.

SEVESO

Beslut om Seveso III-direktivet fattades sommaren 2012. Den svenska Sevesoutrredningen, som bland annat handlar om ansvaret för tillsynen över Sevesoverksamheter slutredovisas hösten 2012. Det är myndigheten för samhällsskydd och beredskap som har huvudansvaret för tillsynsvägledningen. Men Naturvårdsverket tillsammans med Arbetsmiljöverket bidrar i detta arbete.

STRANDSKYDD

Vi bedömer att det finns ett stort behov av tillsynsvägledning när det gäller strandskyddsområden, eftersom överträdelser är relativt vanliga och skadorna är svåra att reparera. En tillsynskampanj i samverkan mellan berörda myndigheter kan vara en väg att gå. Under 2012 gav vi ut en andra version av handboken om strandskydd. I den finns ett nytt kapitel om tillsyn. Ytterligare vägledning med utgångspunkt från detta kapitel samt spridning av goda exempel på tillsynsarbete är också av vikt.

TORVTÄKTER

Nu och de närmsta åren kommer ett stort antal torvkoncessioner att upphöra, vilket medför många nya ansökningar, även inom områden med stora naturvärden. Flera miljömål påverkas av torvtäkter, i första hand Myllrande våtmarker, Begränsad klimatpåverkan, Ett rikt växt- och djurliv och Levande sjöar och vattendrag. Brytning av torv kan i vissa fall bidra till att underlätta möjligheter att uppfylla miljömålet Begränsad klimatpåverkan, men i huvudsak finns risk att påverkan på ovanstående miljömål negativ. Framtagande av prövningsvägledning pågår och beräknas vara klar under första delen av 2013. Prövningsvägledningen innehåller ett kort avsnitt om tillsyn samt checklista för att underlätta tillsyn. Vägledning kommer också ske genom framtagande av nya webbsidor om torvtäkter.

TÄKTER – BERG OCH GRUS

Tillgänglig vägledning ”Prövning av täkter – Handbok med allmänna råd” från år 2003 är föråldrad. Omfattande ändringar har skett i regelverket sedan handboken togs fram och den saknar tillsynsvägledning.

VINDKRAFT

Vi bedömer att det finns behov av att utveckla vägledning när det gäller vindkraft. Frågor som bedöms aktuella är bland annat buller, påverkan på natur och landskap, kumulativ påverkan, tillsyn, egenkontroll, kontrollprogram och uppföljning av dessa. Vi kommer att fortsätta vägleda genom att bland annat delta i utvecklingen av Vindlov.se och genom att delta på seminarier anordnade av Nätverket för vindbruk. Omställning till förnybar energi som vindkraft bedöms underlätta möjligheter att uppfylla miljömålet *begränsad klimatpåverkan* men kan också ha negativ påverkan på exempelvis *ett rikt växt- och djurliv*.

VÄXTSKYDDSMEDEL

En ny svensk förordning väntas komma under 2013 för växtskyddsmedel. Kopplat till det planerar Naturvårdsverket att ta fram nya föreskrifter. Vi ser också ett behov av vägledning för tillämpning av de nya reglerna.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) planerar att påbörja ett arbete för vägledning om användning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområden. Vi ser att behov av att samverka med HaV, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen i de frågorna.

Årlig uppdatering av planen

Tillsynsvägledningen behöver vara anpassad i tiden. Helt nya frågor kan dyka upp och andra kan få en större eller mindre betydelse jämfört med vad vi kan förutse just nu.

Vi kommer därför att uppdatera planen vid behov samt ta fram en mer detaljerad plan över de prioriterade insatserna inför varje nytt år.

Samordning med andra myndigheter

Samtliga länsstyrelser, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen och Socialstyrelsen har motsvarande uppdrag att ta fram planer för sin tillsynsvägledning.

Inom ramen för Tillsyns- och föreskriftsrådets arbete har en arbetsgrupp med representanter för berörda myndigheter bildats. Tillsyns- och föreskriftsrådet vill på så sätt bidra till en mer enhetlig syn på behov, prioriteringar och innehåll i tillsynsvägledningsplanerna. Samordning är särskilt viktigt när det gäller nationella tillsynsprojekt som genomförs i nära samarbete med operativa tillsynsmyndigheter.

Naturvårdsverket bidrar till Miljösamverkan Sverige som är ett samarbetsprojekt mellan landets länsstyrelser samt Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Socialstyrelsen. Vi har möjlighet att påverka vilken vägledning som tas fram inom projektet. På så sätt kan en del av de behov vi identifierat leda till vägledning som kommer både länsstyrelser och kommuner till godo.

Referenser

- Tillsyn med framsyn, Naturvårdsverkets tillsynsvägledning 2007-2009. Rapport 5675, februari 2007.
- Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning 2010-2012 (inklusive årliga uppdateringar)
- Tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Beskrivning av goda egenskaper. Tillsyns- och föreskriftsrådet, 2008.
- Steg på vägen – fördjupad utvärdering av miljömålen 2012, rapport 6500