

## Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning 2010-2012

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 2010-2012 och på vilket sätt det ska ske. Därför innehåller planen:

- Grunder för våra prioriteringar
- Prioriterade insatser 2010-2012
- Mål för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning 2010-2012
- Information om hur planen kommer att uppdateras under perioden

Under 2010-2012 ger vi ut stöd och råd inom sex månader när det kommer nya regler. Vi prioriterar insatser när det gäller generella frågor om tillsyn och egenkontroll, hushållning med råvaror och energi, kemiska produkter, ramdirektiv för avfall, enskilda avlopp, tillämpning av miljökvalitetsnormer i tillsynen, strandskydd och regler om fridlysning.

# Innehåll

<b>INNEHÅLL</b>	<b>2</b>
<b>INLEDNING</b>	<b>3</b>
Syftet med planen	3
Vad har vi gjort för att nå målen enligt gällande plan?	3
<b>VAD TILLSYNSVÄGLEDNING INNEBÄR FÖR NATURVÅRDSVERKET</b>	<b>5</b>
Stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna	5
Uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen	6
Samordning av den operativa tillsynen	6
<b>MÅL OCH PRIORITERINGAR</b>	<b>7</b>
Mål för vårt arbete med tillsynsvägledning under 2010-2012	7
Bakgrund till målen 2010-2012	7
Grunder för våra prioriteringar	7
Prioriterade insatser 2010-2012	8
Generella frågor om tillsyn och egenkontroll	8
Hushållning med råvaror och energi	8
Kemiska produkter	8
Reviderat ramdirektiv för avfall	8
Kampanj om enskilda avlopp	9
Tillämpning av miljökvalitetsnormer i tillsynen	9
Strandskydd	9
Regler om fridlysning	9
<b>BEHOV AV TILLSYNSVÄGLEDNING</b>	<b>10</b>
Kartläggning	10
Diskussionsgrupper	10
Fördjupad miljömålsutvärdering	10
<b>ÅRLIG UPPDATERING AV PLANEN</b>	<b>12</b>
Samordning med andra myndigheter	12
<b>REFERENSER</b>	<b>13</b>

## Inledning

För ett par år sedan tog vi fram vår första tillsynsvägledningsplan. Den gäller för åren 2007-2009. Planen har hjälpt oss att styra upp vårt arbete med tillsynsvägledning. Vi har fått mycket positiv gensvar på den.

Planen för 2010-2012 bygger vidare på den nu gällande planen. Vi drar erfarenheter av genomförandet av den och ändrar och förtydligar där så är ändamålsenligt. På de områden där våra tidigare ställningstaganden ligger fast hänvisar vi istället till planen för 2007-2009 som ingår i Naturvårdsverkets rapport 5675 ”Tillsyn med framsyn”.

Myndigheterna under 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 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 2010-2012 och på vilket sätt det ska ske.

Planen innehåller därför:

- Grunder för prioriteringar
- Prioriterade insatser åren 2010-2012
- Mål för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning 2010-2012
- Information om hur planen kommer att uppdateras under perioden

## Vad har vi gjort för att nå målen enligt gällande plan?

I planen för tillsynsvägledning 2007-2009 finns fem mål för vår tillsynsvägledning som ska vara uppnådda senast vid utgången av år 2009. Flera insatser har genomförts eller pågår för att nå målen.

- 1) Vi har tagit fram ett internt verktyg med namnet ”vägleda snabbt”. Verktuget innehåller länkar till aktuella rutiner och blanketter samt några andra dokument som ska underlätta vårt arbete med vägledning.
- 2) För att informera om nya regler på webben inom två veckor har vi tagit fram en ny webbsida ”Information om nya regler inom Naturvårdsverkets område”. Vi uppdaterar sidan kontinuerligt.
- 3) Under hösten 2008 påbörjade vi en förstudie gällande en utvecklad TIM-modell (Tillsyn och miljömål). Förstudien tillsammans med en tidigare genomförd uppföljning av TIM kommer att ge oss underlag för hur TIM-modellen ska utvecklas.
- 4) Vi håller på att utveckla metoder för att regelbundet kunna följa upp effekterna av den tillsynsvägledning vi ger ut. Metoderna ska också kunna användas för att systematiskt lyssna av de operativa tillsynsmyndigheternas behov av tillsynsvägledning från Naturvårdsverket. Vi genomför också en utvärdering av den operativa tillsynen för att ta reda på vilka faktorer som påverkar genomförandet av myndigheternas tillsynsplaner.
- 5) För att berörd personal på länsstyrelser och kommuner ska känna till Naturvårdsverkets uppdrag och prioriteringar har vi lagt ut information om tillsynsvägledningsplanen på vår webbplats.

# Vad tillsynsvägledning innebär för Naturvårdsverket

I Naturvårdsverkets uppdrag som central miljömyndighet ingår en mängd uppgifter. Bland annat arbete i EU och internationellt, arbete med miljöbalken och andra styrmedel, att utveckla miljömål och följa upp dem, att utveckla strategier, att samordna miljöarbetet och att övervaka miljön.

Vi har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning när det gäller tillämpningen av miljöbalken och EG-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde.

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. Under 2008 planerades en tidsåtgång motsvarande cirka sju årsarbetskrafter för att genomföra den nu gällande tillsynsvägledningsplanen. För att kunna genomföra tillsynsvägledningen enligt denna plan behöver vi avsätta resurser i minst samma omfattning.

## Stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna

Det personliga mötet omfattar seminarier, konferenser, utbildningar, externa 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 erfarenhet och åsikter. Inom några områden har vi även branschexperter. Det är handläggare på länsstyrelser och kommuner som under del av sin tid bl.a. arbetar med tillsynsvägledning åt Naturvårdsverket.

På vår webb finns förutom webbsidor inom olika sakområden även mer omfattande webbvägledningar (ibland i pdf-format) och nyhetsbrevet Tillsynsnytt. Handböcker, faktablad och allmänna råd m.m. finns tillgängliga på vår webbplats (Naturvårdsverkets bokhandel) 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 börjar med 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, om tillämpningen är rättssäker och om miljöbalken får genomslag i alla delar. Resultatet kan vi använda för att utveckla både det operativa tillsynsarbetet och arbetet 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. Vi har exempelvis utvärderat hanteringen av farligt avfall och följt upp TIM-modellen (tillsyn och miljömål).

## 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 tillsynskampanjer, nätverk, seminarier och konferenser.

Kampanjer genomför vi som ett medel för att driva genom angelägna delar av regelverket. Syftet är att öka miljöbalkens genomslag på områden som annars skulle vara eftersatta. När vi planerar och genomför kampanjer är det viktigt att vi samverkar med dels nätverken för miljösamverkan och dels med övriga centrala verk. I arbetet med kampanjer 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 2010-2012

- 1) Vi fortsätter att informera på webben om nya regler inom två veckor från utgivningen av dem. Vi ger ut stöd/råd om tillämpningen av reglerna inom sex månader.
- 2) Vid periodens slut har vi regelbundet och systematiskt undersökt behovet av tillsynsvägledning och följt upp effekterna av några utvalda tillsynsvägledningsinsatser.

### Bakgrund till målen 2010-2012

Vi har tagit fram verktyg som ska hjälpa oss att informera och tillsynsvägleda snabbare när det kommer ny lagstiftning. Vi behöver fortsätta att utveckla mer effektiva arbetssätt och rutiner som gör att vi använder verktygen och lever upp till målet. (Mål 1)

Enligt utredningen om Naturvårdsverket<sup>1</sup> behöver vi utveckla behovsanalysen. Vi får återkommande krav via våra regleringsbrev på att redovisa effekterna av vår tillsynsvägledning. Uppföljningen av effekterna behöver ske metodiskt och löpande. (Mål 2)

### Grunder för våra prioriteringar

Vårt ansvarsområde för tillsynsvägledning enligt miljöbalken är mycket omfattande. Alla behov och önskemål går inte att tillfredsställa.

En stor del av våra tillgängliga resurser för tillsynsvägledning kommer att gå åt för att genomföra den tillsynsvägledning som följer av mål nr 1 i denna plan (stöd och råd om tillämpningen av nya regler inom sex månader).

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

---

<sup>1</sup> Myndigheter för miljön – en granskning av Naturvårdsverket, SOU 2008:62

- tillsyn har lyfts fram som ett viktigt styrmedel för att uppnå ett eller flera miljö kvalitetsmål i den fördjupade miljömålsutvärderingen,
- miljöbalken har inte fått genomslag,
- tillsynsmyndigheterna tillämpar reglerna olika,
- tillsynsvägledning saknas eller är inaktuell eller
- de operativa tillsynsmyndigheterna har uttryckt önskemål om det.

## Prioriterade insatser 2010-2012

Vi ger här några exempel på insatser inom vårt ansvarsområde som vi anser vara särskilt angelägna för att skapa förutsättningar för en likvärdig och effektiv tillsyn. Insatserna kan bestå av såväl stöd/råd, uppföljning och utvärdering som samordning. I övrigt kommer planerad tillsynsvägledning för åren 2010, 2011 respektive 2012 att framgå av den årliga uppdateringen av denna plan.

### **Generella frågor om tillsyn och egenkontroll**

Tillsyn och egenkontroll är tvärgående frågor i miljöbalken som har betydelse för alla områden där vi tillsynsvägleder. Under de kommande åren kommer vi att fortsätta utvärdera genomförandet av tillsyn. Vi behöver även fortsätta utveckla verktyg för tillsynsplanering.

### **Hushållning med råvaror och energi**

Vi ser ett behov av ökad tillsynsvägledning om hur miljöbalkens regler om hushållning med råvaror och energi skulle kunna få större genomslagskraft inom byggfastighets- och anläggningssektorn. Denna insats förs fram i strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp.

### **Kemiska produkter**

Reach-utredningens förslag innebär att vi kan få ansvar för att tillsynsvägleda om användning och hantering av kemiska produkter enligt miljöbalken, Reach och vissa andra EG-förordningar. Reglerna om ansvaren träder troligen ikraft tidigast 2010. Eftersom tillsyn enligt främst Reach har stor betydelse för att Sverige ska nå miljömålet Giftfri miljö blir det angeläget att prioritera tillsynsvägledning om kemikalietillsyn. Även om ansvaret faller ut annorlunda kvarstår betydelsen av att prioritera tillsynsvägledning om kemiska produkter. Samverkan med andra centrala verk, främst Kemikalieinspektionen, och med länsstyrelserna blir viktig.

### **Reviderat ramdirektiv för avfall**

EU har under hösten 2008 beslutat om ett reviderat ramdirektiv för avfall. Vi kan förutse ett ökat behov av tillsynsvägledning när de nya bestämmelserna ska införas i svensk lagstiftning. Exempelvis kan det gälla frågor kring definitionen av avfall, återvinning, biprodukt och om när avfall upphör att vara avfall.



### **Kampanj om enskilda avlopp**

Utsläpp från enskilda avlopp har stor betydelse för havsmiljön. Det är främst målen Ingen övergödning och Grundvatten av god kvalitet som berörs. Vi har nyligen tagit fram allmänna råd och handbok om enskilda avlopp. Ytterligare vägledning för att kommunerna ska kunna tillämpa de nya riktlinjerna föreslås i den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen. Resultatet från de diskussionsgrupper vi genomfört visar också att vägledning om enskilda avlopp är efterfrågat. Samtidigt visar undersökningen att vi har svårt att nå ut med stöd och råd till kommunerna. Vi avser därför att genomföra en samordnande tillsynskampanj kring tillämpningen av reglerna om enskilda avlopp.

### **Tillämpning av miljökvalitetsnormer i tillsynen**

Tillsyn är ett viktigt styrmedel för att myndigheterna och kommunerna ska kunna säkerställa att miljökvalitetsnormerna uppfylls. Det finns lite praxis på området och miljöbalken har inte fått genomslag. Detta tillsammans gör att vi vill prioritera stöd om tillämpningen av miljökvalitetsnormer i tillsynen.

### **Strandskydd**

Nya bestämmelser om strandskydd förväntas börja gälla vid halvårsskiftet 2009 och gälla fullt ut 2014. Behovet av tillsynsvägledning kommer att bli mycket stort när de nya reglerna börjar gälla.

### **Regler om fridlysning**

Tillsynsarbetet utifrån de delar av artskyddsförordningen som gäller fridlysning är under uppbyggnad. Miljöbalken har inte fått genomslag och det har hittills saknats tillsynsvägledning. Även Jordbruksverket, Fiskeriverket och Skogsstyrelsen har ansvar genom att de är sektorsmyndigheter varför det är särskilt viktigt med samordning i dessa frågor.

## Behov av tillsynsvägledning

För att identifiera behovet av tillsynsvägledning har vi kartlagt och genomfört undersökningar 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 2010-2012. 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.

### Diskussionsgrupper

Vi har genomfört två diskussionsgrupper med företrädare för kommuner respektive länsstyrelser. Grupperna diskuterade hur tillsynsvägledningen fungerar i praktiken hos de operativa tillsynsmyndigheterna och vilka specifika behov som finns när det gäller tillsynsvägledning.

Grupperna var någorlunda eniga om att man föredrar övergripande vägledning som kommer snabbt snarare än en genomarbetad och omfattande vägledning som kommer senare.

Båda diskussionsgrupperna fick lyfta fram de områden där de anser av behovet av vägledning är störst på kort sikt. Kommunerna lyfte fram enskilda avlopp, förorenade områden och egenkontroll. Länsstyrelserna ansåg att kemikaliefrågor och avfallsfrågor var viktigast.

### Fördjupad miljömålsutvärdering

Vi har gått igenom den fördjupade utvärderingen av miljömålen för att ta reda på inom vilka områden tillsyn och tillsynsvägledning pekats ut som viktiga styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen.

Behovet av tillsyn och tillsynsvägledning lyfts fram inom strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp (GRK). Flera viktiga åtgärder som föreslås handlar om effektiva regler och god efterlevnad av miljölagstiftningen. Särskilt viktiga förslag rör avfallshanteringen, enskilda avlopp samt kemikalieområdet.

Utökad tillsynsvägledning föreslås om tillämpningen av miljöbalkens regler om hushållning med råvaror och energi. Detsamma gäller om möjligheterna till återan-

vändning och återvinning inom framförallt bygg-, fastighets- och anläggningssektorn.

Tillsynen och genomförandet av lagstiftningen om enskilda avlopp är fortfarande bristfällig. Därför föreslås mer tillsynsvägledning för enskilda avlopp.

## Årlig uppdatering av planen

Osäkerheter om vårt uppdrag och tillgängliga resurser framöver medför att det är olämpligt att redan nu binda upp resurser för tillsynsvägledning flera år i förväg.

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 ta fram en mer detaljerad plan över insatserna inför varje nytt år. Målsättningen är att sådana detaljerade planer för 2010-2012 ska finnas framme senast 30 juni år 2009, 2010 respektive 2011. Processbeskrivningen för uppdateringen kommer att framgå av interna rutiner enligt vårt ledningssystem.

## Samordning med andra myndigheter

Samtliga länsstyrelser och Socialstyrelsen har motsvarande uppdrag att ta fram planer för sin tillsynsvägledning för perioden 2009-2012. Jordbruksverket har på eget initiativ tagit fram en plan för samma period. Vi tar hänsyn till andra myndigheters planer i samband med den årliga uppdateringen av vår plan. Samordning är särskilt viktigt när det gäller exempelvis tillsynskampanjer som genomförs i nära samarbete med operativa tillsynsmyndigheter.

Vi bidrar till Miljösamverkan Sverige som är ett samarbetsprojekt mellan Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Vi har möjlighet att påverka vilket underlag till tillsynsvägledning som tas fram inom projektet. På så sätt kan en del av de behov vi identifierat leda till tillsynsvägledning som kommer både länsstyrelser och kommuner till godo.

## Referenser

- Tillsyn med framsyn, Naturvårdsverkets tillsynsvägledning 2007-2009. Rapport 5675, februari 2007.
- Utvärdering av tillsynsvägledning enligt MB, Tillsyns- och föreskriftsrådet, 2007
- Socialstyrelsens förslag till plan för tillsynsvägledning enligt miljöbalken 2009-2012.
- Jordbruksverkets förslag till plan för tillsynsvägledning enligt miljöbalken 2009-2012.
- Regional tillsynsvägledning – planering och utveckling. Milösamverkan Sverige, 2008.
- Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket. SOU 2008:62.
- Tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Beskrivning av goda egenskaper. Tillsyns- och föreskriftsrådet, 2008.
- Miljömålen - nu är det bråttom. Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål, 2008.