

# Naturvårdsverkets författningssamling

ISSN 1403-8234

## Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn [till 26 kap. miljöbalken, förordningen (1998:900) om tillsyn samt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll];

**NFS 2001:3**

Utkom från trycket  
den 28 februari 2001

beslutade den 15 januari 2001.

### Innehållsförteckning

<b>BEGREPP OCH FÖRKORTNINGAR</b>	3
26 KAPITLET MB, TILLSYN	5
Allmänt om operativ tillsyn (till 1 §)	5
Åtalsanmälan (till 2 §)	5
Överlåtelse av tillsyn (till 3 §)	5
Återkallande av överlåten tillsyn (till 4 §)	6
Samverkan (till 6 §)	6
Kommunal samverkan (till 7 §)	7
Besiktning (till 8 §)	7
Förelägganden och förbud (till 9 §)	7
<i>Förbud och föreläggande</i>	8
<i>Begränsning av beslut eller dom</i>	8
Stängselgenombrott (till 11 §)	9
Föreläggande mot ny ägare (till 12 §)	9
Uppgift om ny ägare (till 13 §)	9
Vite (till 14 §)	9
Verkställighet och särskild handräckning (till 17 §)	9
Rättelse på den felandes bekostnad (till 18 §)	10
Tillsyn över egenkontrollen (till 19 §)	10
<i>Verksamhetsutövarens undersökningar</i>	10
<i>Kontrollprogram eller förbättrande åtgärder</i>	10
<i>Myndighetens reaktion på ett förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärd</i>	11
<i>Äldre kontrollprogram</i>	12
Miljörapport (till 20 §)	12
Upplysningar och handlingar (till 21 §)	12
<i>Dokumentation av egenkontrollen</i>	12
<i>Löpande rapportering och avvikelserapportering</i>	12
Undersökningar (till 22 §)	13

<i>Undersökning av någon annan än verksamhetsutövaren själv</i>	14
Omedelbar verkställighet (till 26 §)	14
<b>FÖRORDNINGEN (1998:900) OM TILLSYN ENLIGT MILJÖBALKEN</b>	15
Fördelning av tillsynsansvaret (till 4 §)	15
Naturvårdsvakter (till 6 §)	15
Tillsynsplanering (till 7 §)	15
<i>Resurser och personalens kompetens</i>	15
<i>Årlig utredning av tillsynsbehovet</i>	16
<i>Verksamhetsregister</i>	16
<i>Tillsynsplan</i>	17
<i>Uppföljning och utvärdering</i>	17
Överlåtelse av tillsynsansvar (till 10 §)	17
Prövning av framställan om överlåtelse (till 11 §)	18
Samarbete mellan myndigheter (till 14 §)	18
Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll	19
Tillsyn av rutiner för kontroll av utrustning m.m. (till 5 §)	19
Undersökning av risker och underrättelse till myndigheten (till 6 §)	19

## **BEGREPP OCH FÖRKORTNINGAR**

AR	Allmänna råd
Egenkontroll	sådana aktiviteter, rutiner, åtgärder m.m. som en verksamhetsutövare på egen hand har att planera, genomföra och följa upp enligt 26 kap. 19 § MB och enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna bestämmelse
FMH	förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
FVE	förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll
Kontrollprogram	en handling som myndigheten kan begära, där verksamhetsutövaren beskriver hela eller vissa delar av egenkontrollen
MB	miljöbalken (1998:808)
MP	lagen (1998:811) om införande av miljöbalken
Nationella miljö kvalitetsmål	de miljömål som riksdag och regering antar

Olägenheter för människors hälsa	en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig (9 kap. 3 § MB) Här i ingår att utgå från hur människor i allmänhet reagerar på störningen och också att ta hänsyn till personer som är något känsligare än normalt
Skador eller olägenheter för miljön	påverkan på grund av utsläpp eller andra liknande orsaker, liksom utarmande av värdefulla natur- och kulturmiljöer, av friluft- och upplevelsevärden eller av den biologiska mångfalden eller misshushållning med naturresurser, energi eller material
TiF	förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
Tillsynsområden	används i den betydelse ordet har i bilagan till tillsynsförordningen
VerksF	verksförordningen 1995:1322
Verksamhet	verksamhet (t.ex. en fabrik) eller åtgärd (aktivitet eller handling) som MB är tillämplig på
Verksamhetsutövare	den eller de juridiska (företag, organisation etc.) eller fysiska personer (människa) som ansvarar för en verksamhet eller del av en sådan. IPPC-direktivet <sup>1</sup> : Varje juridisk person som driver eller innehar en anläggning eller, om det finns bestämmelser om detta i den nationella lagstiftningen, varje person som har givits rätten att fatta avgörande ekonomiska beslut med avseende på anläggningens tekniska funktion

---

<sup>1</sup> Artikel 2.12 i Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 2257/26, 10.10.1996).

## **26 KAP. MB - TILLSYN**

### **Allmänt om operativ tillsyn (till 1 §)**

Tillsynen bör bedrivas så att den stärker verksamhetsutövarens egen förmåga att uppfylla sitt ansvar och ställda krav samt att självständigt bidra till en hållbar utveckling genom ett förebyggande miljöarbete.

Tillsynen bör i första hand bedrivas genom inspektioner. Myndigheten bör då särskilt kontrollera verksamhetens lagefterlevnad, dess förebyggande arbete och verksamhetens förutsättningar för detta (egenkontrollen). Bestämmelser om tillträde finns i 28 kap. MB.

Tillsyn över tekniskt eller på annat sätt komplexa verksamheter kan ske även på annat sätt, men bör alltid kompletteras med inspektioner. Exempel på detta kan vara tillsyn av att egenkontrollen i stora dammar eller i komplicerad processteknisk verksamhet uppfyller ställda krav är ändamålsenligt utformad och fullgörs på det sätt som dokumentation eller andra beskrivningar av den gör gällande.

Oanmälda inspektioner bör göras vid misstanke om brott, för att följa upp klagomål, för att följa upp tidigare ställda krav eller för att kontrollera hur verksamheten bedrivs till vardags.

Tillsynsmyndighetens rådgivning och information kan riktas till grupper av enskilda eller grupper av verksamhetsutövare. Myndigheten bör använda skyldigheten att rådge och informera som komplement till, men inte som ersättning för, skyldigheten att kontrollera lagefterlevnaden och vidta åtgärder.

Tillsynsmyndigheten kan även ge verksamhetsutövare information och råd i enskilda fall. Då bör myndigheten ge sådana besked som tydligt förmedlar MB:s krav. Myndigheten bör inte bistå verksamhetsutövaren i detaljer, t.ex. med att identifiera vilka åtgärder och rutiner m.m. som är mest lämpliga.

### **Åtalsanmälan (till 2 §)**

Anmälan bör ske i nära anslutning till överträdelsen. Tillsynsmyndigheten bör beakta att den kraft med vilken myndigheten agerar inverkar på den enskildes uppfattning. Tillsynsmyndigheten bör agera på ett sådant sätt att den enskilde inte kan invaggas i tron att det denne gjort godtas av myndigheten.

Skyldigheten för tillsynsmyndigheten att anmäla till åtal bör inte påverkas av att överträdelsen redan anmälts av någon annan, organisation eller enskild.

Tillsynsmyndigheten bör dokumentera sina överväganden, när myndigheten tar ställning till en åtalsanmälan.

Bestämmelser om vilken sekretess tillsynsmyndigheten bör iaktta i samband med åtalsanmälningar finns i 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100).

### **Överlåtelse av tillsyn (till 3 §)**

Bestämmelser om förutsättningar för överlåtelse finns i 11 § TiF.

Den kommun som vill överta tillsyn bör, innan ansökan sker, samråda med tillsynsmyndigheten om ärendets handläggning, omfattningen på överlåtelsen, innehållet i begäran och formerna för överlåtelsen.

## **Återkallande av överlåten tillsyn (till 4 §)**

Länsstyrelsen bör återkalla överlåtet tillsynsansvar från en kommun, om kommunen begär det eller om länsstyrelsen bedömer att det finns omständigheter som kan motivera ett återkallande. Sådana omständigheter kan vara bristande resurser eller kompetens hos kommunen, förändringar av verksamheten hos överlåtna tillsynsobjekt eller förändringar av kommunens interna organisation.

Bestämmelser om att driftsansvar och tillsynsansvar skall vara skilda åt på nämndnivå finns i kommunallagen. Länsstyrelsen bör återkalla överlåten tillsyn om kommunallagens krav inte är uppfyllt. Om ansvaren inte skiljts åt på förvaltningsnivå kan länsstyrelsen återkalla tillsynen, om det uppstår brister som tydligt kan härledas till det odelade ansvaret.

Innan länsstyrelsen återkallar tillsynen bör kommunen få möjlighet att avhjälpa de brister som konstaterats. Länsstyrelsen bör då föra en dialog med kommunen och påtala vilka brister man funnit i tillsynens kvalitet, kvantitet eller organisation.

## **Samverkan (till 6 §)**

Tillsynsmyndigheten bör i samråd med åklagare/polis utarbeta rutiner för samverkan.

När myndigheten bedriver tillsyn över verksamheter som förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll är tillämplig på, kan samtidigt föreskrifter enligt annan lagstiftning med liknande krav på egenkontroll vara tillämpliga. Då bör myndigheten samordna sin tillsyn och sina krav på egenkontrollen med andra berörda myndigheter. Ett exempel på detta är samordning med Arbetsmiljöinspektionen, som bland annat har att tillämpa föreskrifterna (AFS 1996:6) om internkontroll av arbetsmiljön.

Ett exempel på när tillsynsmyndigheten bör lägga särskild vikt vid samordning är vid tillsyn över kärnteknisk verksamhet, över vilken Kärnkraftsinspektionen också bedriver tillsyn enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Kärnkraftsinspektionen har meddelat föreskrifter och AR (1998:1) om säkerhet i vissa kärntekniska anläggningar.

Tillsynsmyndigheterna bör samordna tillsynen enligt MB med den tillsyn som sker enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Samverkan bör ske så att tillsynen kan bedrivas så rationellt som möjligt för såväl myndigheter som verksamhetsutövare. De berörda tillsynsmyndigheterna bör utveckla formerna för samarbetet, t.ex. när det gäller gemensamma inspektioner.

Om en tillsynsmyndighet i sin verksamhet konstaterar brister eller överträdelser som faller inom en annan tillsynsmyndighets behörighet bör den behöriga myndigheten informeras.

Har flera myndigheter tillsyn över verksamheten bör myndigheterna noga se till att samordna eventuella förelägganden, oberoende av om dessa rör försiktighetsmått eller egenkontroll. Ett exempel på en sådan situation är vid kommunal tillsyn över en miljöfarlig verksamhet, till vilken är knuten en vattenverksamhet med länsstyrelsetillsyn. Ett annat exempel är när länsstyrelsen bedriver tillsyn över en anmälningspliktig åtgärd enligt 12 kap. 6 § MB som vidtas inom en verksamhet med kommunal tillsyn.

Om flera myndigheter avser att förelägga verksamhetsutövaren att följa inlämnade förslag avseende egenkontroll, bör myndigheterna före beslutet se

till att de kan samverka för översyn, uppföljning och genomdrivande av föreläggandena. Innehållet i olika myndigheters förelägganden bör samverka, så att dessa inte försvårar verksamhetsutövarens arbete enligt MB. Exempelvis bör krav ställas så att de samspelar med varandra, särskilt om de påverkar samma moment i egenkontrollen. Krav på dokumentation bör samordnas så att den samlade dokumentationen inte blir onödigt omfattande, svårhanterlig eller obrukbar.

### **Kommunal samverkan (till 7 §)**

Tillsynsuppgifter som kan överlåtas är exempelvis inspektioner, mätningar eller andra utredningar av betydelse för tillsynen.

Avtal om överlåtelse av tillsynsuppgifter som ingås mellan kommuner bör noggrant och precist ange vad tillsynen får avse.

### **Besiktning (till 8 §)**

Bestämmelser om att i tillstånd ställa krav på besiktning finns i 22 kap. 25 § MB och i 18 § FMH.

Tillsynsmyndigheten kan uppdra åt någon annan att utföra besiktningen på verksamhetsutövarens bekostnad, om exempelvis myndigheten själv saknar behövlig kunskap, teknisk utrustning eller andra förutsättningar för att genomföra den på egen hand.

Bestämmelser om upphandling finns i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

När det gäller tillstånd som är utfärdade enligt äldre lagstiftning, bör myndigheten noga beakta om verksamhetsutövaren själv kan handla upp och utföra besiktningen eller om detta är en myndighetsuppgift. Bakgrunden till att prövningsmyndigheten funnit skäl att meddela ett villkor eller ett krav om en besiktning av anläggningen bör då ges betydelse. Exempelvis kan villkor om besiktning i tillstånd enligt miljöskyddslagen ha haft en annan innebörd än villkor om besiktning i tillstånd enligt vattenlagen eller hälsoskyddslagen. Krav på besiktning av takter i tillstånd enligt naturvårdslagen kan i sin tur ha haft ännu en innebörd.

### **Förelägganden och förbud (till 9 §)**

Om rätten att förelägga eller förbjuda framgår av en särskild bestämmelse, exempelvis av 26 kap. 10, 11 eller 21 § MB, bör tillsynsmyndigheten tillämpa den bestämmelsen i stället.

Tillsynsmyndigheten bör välja på vilket sätt den skall ingripa för att få verksamhetsutövaren att följa balkens regler. I bedömningen av om föreläggande, vitesföreläggande eller annat tvångsmedel behövs för efterlevnaden av MB bör följande faktorer beaktas:

- risken för tredska, dvs. en bedömning av risken för att verksamhetsutövaren inte genomför den påtalade åtgärden,
- tidsfaktorn, dvs. en bedömning av hur brådskande åtgärden är,
- risken för miljö och hälsa, dvs. en bedömning av hur viktig åtgärden är för att undanröja eller förebygga skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön,
- rättssäkerheten, exempelvis om det finns anledning att fatta ett beslut som verksamhetsutövaren eller annan sakägare kan överklaga.

Myndighetens ingripande bör begränsa sig till sådana moment eller delar av verksamheten som fordrar ett ingripande.

Om ett föreläggande eller förbud inte behövs bör myndigheten avstå från att ingripa på det sättet, exempelvis att utan att brister konstaterats förelägga en verksamhetsutövare att fortlöpande bedriva egenkontroll på ett visst sätt. Detsamma bör gälla om det saknas anledning att anta att åtgärder inte kommer att vidtas eller fullföljas.

Myndigheten bör stödja ett eventuellt föreläggande på de preciserade krav som är definierade i MB, förordningar eller föreskrifter samt då ange tillämpligt lagrum. Exempelvis bör ett föreläggande om att mäta utsläpp från en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet med en viss metod ske med stöd av 26 kap. 9 § MB och med hänvisning till 4 § i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2000:15) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter. Om föreläggandet rör krav på rutiner för att kunna hålla viss teknisk utrustning i gott skick bör föreläggande ske med stöd av 26 kap. 9 § MB och med hänvisning till 5 § FVE. Är flera lagrum tillämpliga bör myndigheten ange samtliga av dessa.

### **Förbud och föreläggande**

Tillsynsmyndigheten kan förena ett föreläggande om rättelse med ett förbud mot fortsatt drift av en anläggning eller en del av den när en överträdelse orsakats av tekniska problem som inte kan åtgärdas snabbt. Förbudet bör då gälla tills felen är avhjälpna. I stället för att förbjuda driften kan myndigheten förena beslutet om rättelse med ett krav på begränsning av driften.

Om sådana skyddsåtgärder som är en förutsättning för att verksamheten skall få bedrivas inte fungerar, bör tillsynsmyndigheten vanligen förbjuda verksamheten eller en del av den. Undantag från detta kan gälla, då det inte är tekniskt möjligt eller skulle kunna medföra större olägenheter för miljön eller människors hälsa om verksamheten förbjuds, exempelvis att stänga ett avloppsreningsverk medan avloppsvatten forstätter att rinna. Ett annat skäl kan vara om fortsatt drift är en förutsättning för att orsaken till de tekniska problemen skall kunna klarläggas eller för att en brist skall kunna åtgärdas. I det sistnämnda fallet bör tillsynsmyndigheten hellre förelägga om tillfälliga krav, för att motverka olägenheter eller för att problemen inte skall orsaka ohälsa eller allvarlig skada på miljön medan de åtgärdas. Ett sista datum för då problemen skall vara åtgärdade bör anges samtidigt.

### **Begränsning av beslut eller dom**

När ett tillstånd meddelats som saknar rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB kan tillsynsmyndigheten ingripa med de förelägganden eller förbud som behövs. Exempel på sådana tillstånd är de beslut om arbetsplan eller järnvägsplan som jämföras med tillstånd enligt MB, enligt 3 a § väglagen (1971:948) eller 3 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

### **Stängselgenombrott (till 11 §)**

Det följer av 26 kap. 19 § MB att stängselhållaren ansvarar för att sköta stängsel så att allmänheten inte utestängs.

## **Föreläggande mot ny ägare (till 12 §)**

Det bör sakna betydelse om det är den tidigare ägaren som orsakat olägenheten eller skadan.

Om den nye ägaren känt till eller kunnat ta reda på förhållandena, kan myndigheten anse det som skäligt att förelägga denne att avhjälpa skadan eller olägenheten. Kravet på åtgärder bör då stå i rimlig proportion till skadans eller olägenhetens art och omfattning.

## **Uppgift om ny ägare (till 13 §)**

Tillsynsmyndigheten bör utsätta tiden till senast en vecka efter det att den tidigare ägaren fått del av beslutet, om inte omständigheterna talar för en kortare tid.

## **Vite (till 14 §)**

Bestämmelser om vite finns i viteslagen (1985:206).

## **Verkställighet och särskild handräckning (till 17 §)**

Tillsynsmyndigheten bör kontakta kronofogdemyndigheten så tidigt som möjligt.

I tillämpliga fall bör tillsynsmyndigheten i ansökan om verkställighet lämna uppgifter om vilka som är behöriga att utföra åtgärden som ansökan avser, t.ex. om entreprenör vid transport av farligt avfall, samt uppgift om vem som handlägger ärendet vid tillsynsmyndigheten. Det bör framgå att föreläggandet har delgivits verksamhetsutövaren och att det har vunnit laga kraft.

I en ansökan om särskild handräckning bör det tydligt framgå vem ansökan riktas mot och vilken åtgärd som tillsynsmyndigheten vill ha utförd. Ansökan kan behöva kompletteras med t.ex. fotografier, skisser eller annan bevisning.

Om ett föreläggande ligger till grund för ansökan bör kopia av beslutet bifogas ansökan. Myndigheten kan ansöka om handräckning utan att ansökan har föregåtts av ett föreläggande. Myndigheten bör däremot först försökt få den enskilde att rätta sig innan ansökan görs om särskild handräckning. En kopia av den information eller de råd etc. som då lämnats bör bifogas ansökan. Exempelvis kan en tjänsteanteckning från ett telefonsamtal räcka.

Krav på samråd med Naturvårdsverket framgår av 29 § FMH.

## **Rättelse på den felandes bekostnad (till 18 §)**

Krav på samråd med Naturvårdsverket framgår av 29 § FMH.

## **Tillsyn över egenkontrollen (till 19 §)**

Av Naturvårdsverkets AR (NFS 2001:2) om egenkontroll framgår hur verksamhetsutövaren kan eller bör göra för att bedriva egenkontroll.

Bestämmelser om skyldighet att ingripa, så att verksamhetsutövaren följer bestämmelserna om egenkontroll, finns i 26 kap. 1 § MB.

Myndigheten bör ta brister i lagefterlevnaden till intäkt för att granska verksamhetsutövarens egenkontroll i ett vidare perspektiv t.ex. de



förebyggande och motverkande momenten, kunskaper, ansvarsfördelning och rutiner i olika avseenden.

Bestämmelser om miljöstraffavgift för brister i egenkontrollen finns i förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter. Naturvårdsverket har gett ut AR (NFS 2000:8) om miljöstraffavgifter.

### **Verksamhetsutövarens undersökningar**

Av Naturvårdsverkets AR (NFS 2001:2) om egenkontroll framgår vad verksamhetsutövaren kan eller bör göra för att undersöka verksamheten eller dess påverkan på miljön.

### **Kontrollprogram eller förbättrande åtgärder**

När myndigheten bedömer att det kan finnas skäl att förbättra befintliga åtgärder eller försiktighetsmått, kan den kräva in ett förslag till förbättrande åtgärder av egenkontrollen från verksamhetsutövaren. Så bör ske innan ett eventuellt föreläggande om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas. Ett exempel kan vara när en verksamhetsutövare inte följt utvecklingen av bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § MB, vilket visar på brister i den fortlöpande planeringen, eller när produktvalsprincipen enligt 2 kap. 6 § inte följts.

Myndighetens begäran om ett förslag till förbättrande åtgärder kan avse hela egenkontrollen enligt 26 kap. 19 §, FVE eller en viss tillämplig föreskrift om kontroll. Den kan vara begränsad till någon eller några delar av det som brister, t.ex. mätningar.

Av 26 kap. 22 § MB framgår att myndigheten kan kräva de undersökningar som kan behövas för att det skall gå att bedöma vilka förbättrande åtgärder som är mest ändamålsenliga.

I 29 kap. 5 § MB finns bestämmelser om straff om en verksamhetsutövare försvårar en tillsynsmyndighets verksamhet genom att inte lämna in en uppgift eller lämna en oriktig sådan.

Myndigheten kan begära in ett förslag till kontrollprogram. Så kan ske om verksamhetsutövaren brister i sin egenkontroll, och det inte gått att få rättelse på annat sätt, exempelvis genom information eller rådgivning, eller om ett förslag till förbättrande åtgärder av egenkontrollen inte följts. Det bör sakna betydelse om det är verksamhetsutövaren själv eller myndigheten som har identifierat brister som inte rättats till. Ett annat skäl kan vara att det är viktigt att få en snar rättelse, eller att det finns grundad anledning att tro att en fungerande egenkontroll eller viktiga moment i den inte kommer att bedrivas.

Myndigheten kan också begära ett förslag till kontrollprogram när en egenkontroll saknas eller om det är betydelsefullt för tillsynsmyndigheten att få utförandet av egenkontrollen eller vissa viktiga delar av den beskriven. Det kan exempelvis gälla kontrollen av viktiga villkor i tillstånd för verksamheter som är tekniskt komplexa eller som kan påverka miljön eller människors hälsa.

Myndigheten bör i sin begäran i varje enskilt fall noggrant precisera vad förslaget skall ta fasta på. Det bör inte räcka med att allmänt begära ett förslag. Det bör tydligt framgå vad myndigheten förväntar sig att verksamhetsutövaren skall prestera för att leva upp till myndighetens begäran. Myndigheten bör på samma sätt precisera vad ett förslag till förbättrande åtgärder bör ta fasta på. Myndigheten bör också tydligt ange gränserna för omfattningen på det begärda förslaget.

Myndigheten kan begära ett förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder enbart från den som bedriver en verksamhet.

### **Myndighetens reaktion på ett förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärd**

Har myndigheten begärt in ett förslag bör myndigheten granska detta och kontakta verksamhetsutövaren för att få ändring på brister som framgår av förslaget. Om verksamhetsutövaren rättar sig bör myndigheten bekräfta mottagandet av förslaget och att det för närvarande inte föranleder åtgärder eller ingripande från myndigheten. Myndigheten kan komplettera med att informera verksamhetsutövaren om dennes egna ansvar för att fortlöpande upprätthålla en aktuell och i verksamheten fungerande egenkontroll.

Ett föreläggande om att följa ett förslag, som t.ex. lämnats i ett kontrollprogram, bör avse krav som följer av 26 kap. 19 § MB eller av någon bestämmelse i FVE eller i en föreskrift som getts ut med stöd av dessa. Detta föreläggande bör vara tydligt avskilt från ett eventuellt föreläggande enligt 26 kap. 22 § MB, som avser undersökningar för tillsynens behov.

Tillsynsmyndigheten bör på så sätt ge verksamhetsutövaren möjlighet att överklaga ett föreläggande om undersökningar som myndigheten har behov av enligt 26 kap. 22 § MB, utan att verksamhetsutövaren också skall behöva överklaga ett föreläggande om undersökningar enligt 26 kap. 19 § MB eller FVE. Det sistnämnda föreläggandet om undersökningar bör syfta till att verksamhetsutövaren på egen hand skall klara av kunskapskravet i 2 kap. 2 § MB.

Om myndigheten förelägger någon att följa ett förslag, bör det av föreläggandet framgå att verksamhetsutövaren på eget initiativ skall rätta till de brister som t.ex. undersökningar, mätningar eller andra moment i egenkontrollen visat.

I 26 kap. 21 § MB finns bestämmelser om att tillsynsmyndigheten kan få del av resultat från egenkontrollen om det behövs för tillsynen.

Av 26 kap. 22 § MB framgår att tillsynsmyndigheten kan få en undersökning utförd som skall avse tillsynens behov.

Av AR till 26 kap. 6 § (sid. 6) framgår att flera tillsynsmyndigheter kan behöva samverka i handläggningen av ett inlämnat förslag.

Det följer av AR till 26 kap. 9 § (sid. 8) att myndigheten inte bör ta till mer ingripande åtgärder än behovligt, då myndigheten överväger ett föreläggande om att följa ett inlämnat förslag.

### **Äldre kontrollprogram**

Av 35 § MP framgår att förelagda kontrollprogram gäller intill dess att myndigheten hävt föreläggandet.

Myndigheten bör se till att verksamhetsutövaren ser över de moment i egenkontrollen som är förelagda i kontrollprogram enligt den nu upphävda miljöskyddslagen, så att egenkontrollen blir uppdaterad. Takten med vilken detta genomförs kan myndigheten planera enligt 7 § TiF.

Av AR till 26 kap. 9 § (sid. 8) framgår om tillsynsmyndigheten bör förelägga verksamhetsutövaren att följa det reviderade förslaget.

## **Miljörapport (till 20 §)**

Tillsynsmyndigheten bör besvara en inkommen miljörapport inom tre månader. Detta bör ske skriftligen, men kan också ske muntligt om en tjänsteanteckning om svaret görs. Verksamhetsutövaren bör då erbjudas att få del av tjänsteanteckningen.

Föreskrifter och AR om miljörapport finns i NFS (2000:13).

## **Upplysningar och handlingar (till 21 §)**

Begäran om upplysningar och handlingar bör avvägas och preciseras i varje enskilt fall.

## **Dokumentation av egenkontrollen**

Myndigheten kan begära in handlingar, exempelvis dokumentation, som redan finns hos verksamhetsutövaren.

Myndigheten bör noga överväga om det är lämpligt att ålägga verksamhetsutövaren att skicka in all befintlig dokumentation, t.ex. i form av rutiner, instruktioner eller åtgärdsplaner, så att detta inte sker rutinmässigt. Om myndigheten begär in sådan dokumentation, bör det vanligen ske i samband med en inspektion eller annan särskilt påkallad tillsynsinsats. När det är fråga om tekniskt eller på annat sätt komplexa verksamheter eller verksamheter som väsentligt kan påverka miljön och människors hälsa, bör myndigheten kunna begära in handlingar som beskriver viktiga moment av den befintliga egenkontrollen, utan att detta behöver vara föranlett av en för tillfället planerad inspektion eller tillsynsinsats.

Av AR till 26 kap. 19 § (sid. 11) framgår hur en begäran om kontrollprogram eller förbättrande åtgärder kan avse ett förslag som beskriver en egenkontroll som för tillfället saknas eller som inte är dokumenterad.

## **Löpande rapportering och avvikelserrapportering**

En grundregel bör vara att enbart begära sådan löpande rapportering som myndigheten har resurser att granska, nyttja, reagera på eller besvara. Här bör myndigheten beakta de prioriteringar i tillsynen som gjorts i tillsynsplanen enligt 7 § TiF, så att resurserna riktas dit de bäst behövs.

Tillsynsmyndigheten bör så långt möjligt ta del av resultaten från egenkontrollen vid eller inför inspektioner, samtidigt som den egenkontroll som ligger till grund för de framtagna resultaten kontrolleras.

Är verksamhetsutövaren skyldig att avge en årlig miljörapport, bör myndigheten i första hand genom denna ta del av sådana resultat som visar på lagefterlevnad via miljörapporten. I dessa fall, liksom för verksamheter där egenkontrollen normalt fungerar, men där det är viktigt att myndigheten snabbt får vetskap om avvikelser, bör myndigheten i första hand välja avvikelserrapportering, t.ex. av resultat som avviker från ett villkor i tillstånd.

Krav på löpande rapportering av resultat bör komma i fråga för verksamheter som är särskilt viktiga från miljö- och hälsoskyddssynpunkt. Myndigheten kan också kräva löpande rapportering av resultat, när det finns brister i egenkontrollen eller i andra speciella fall, t.ex. efter driftstörningar eller olyckor. Målet bör då vara att få igång en tillfredsställande egenkontroll, så att verksamhetsutövaren kan övergå till en avvikelserrapportering. Löpande

rapportering kan dessutom övervägas första tiden efter det att villkor fastställts eller då verksamhetsutövarens rutiner för mätning och analys av mätdata ännu är i ett utvecklingsskede.

När löpande rapportering behövs bör myndigheten anpassa frekvensen för rapporteringen efter omständigheterna i det enskilda fallet. Den kan ske exempelvis årsvis, kvartalsvis, månadsvis eller veckovis. Frekvensen bör väljas bland annat med hänsyn till behovet av att tillsynsmyndigheten reagerar på en utebliven rapport och hur snabbt tillsynsmyndigheten behöver agera, då ett begränsningsvärde eller ett krav inte innehållits. Påverkan på människor eller miljö om ett begränsningsvärde inte innehålls kan då vara av betydelse för rapporteringsfrekvensen.

Även när tillsynsmyndigheten begär in resultat från recipientkontrollen, bör myndigheten beakta hur och om de kan nyttjas.

Då tillsynsmyndigheten förelagt om en löpande årlig rapportering bör denna handläggas på samma sätt som en miljörapport. Se AR till 26 kap. 20 § MB. Det kan t.ex. gälla rapportering från en verksamhet som inte skall lämna miljörapport, men som det är angeläget att få en sammanfattning av resultaten från. Även här bör myndigheten noga överväga hur viktig en sådan rapportering är samt beakta hur och om resultaten kan nyttjas och handläggas på ovan nämnda sätt.

När myndigheten kräver avvikelserapportering eller löpande rapportering bör myndigheten göra tydligt för verksamhetsutövaren att kraven inte ersätter eller preciserar andra förekommande krav på underrättelse eller rapportering till myndigheten, exempelvis enligt 26 kap. 20 § MB eller 6 § FVE.

Myndigheten bör regelbundet ompröva ett ställt krav på löpande rapportering, exempelvis i samband med tillsynsplaneringen enligt 7 § TiF.

## **Undersökningar (till 22 §)**

Begreppet undersökning bör ges en vid tolkning. Det kan omfatta såväl provtagningar som efterforskningar och utredningar.

Sådana fortlöpande undersökningar som följer av särskilda bestämmelser, bör krävas med stöd av dessa särskilda bestämmelser. Av bestämmelserna om egenkontroll och av Naturvårdsverkets AR (NFS 2001:2) om egenkontroll framgår exempelvis att verksamhetsutövaren fortlöpande skall eller bör utföra egna undersökningar av verksamheten i vissa avseenden. Av 6 § FVE framgår att verksamhetsutövaren skall undersöka risker.

Tillsynsmyndigheten bör begränsa kravet på undersökningar till vad som behövs för att myndigheten skall kunna fullgöra sina egna skyldigheter, såsom att tillse att kraven i 2 kap. MB eller att bestämmelserna om egenkontroll följs.

Myndigheten kan exempelvis få utrett om egenkontrollen enligt 26 kap. 19 § MB eller FVE eller en föreskrift om kontroll, som helhet eller i vissa delar är ändamålsenligt uppbyggd. Tillsynsmyndigheten kan då begära att verksamhetsutövaren utreder detta. Behovet av en sådan begäran bör noga prövas vid varje enskilt tillfälle, exempelvis mot bakgrund av erfarenheter från den fortlöpande egenkontrollen eller återkommande brister. Finns ett miljöledningssystem som är certifierat av ett ackrediterat organ eller är registrerat enligt EMAS, kan myndigheten vanligen avstå från att kräva denna typ av utredningar eftersom systemet ändå regelbundet revideras både internt och av externa organ.

### **Undersökning av någon annan än verksamhetsutövaren själv**

Tillsynsmyndigheten kan med ett skriftligt beslut utse någon annan än verksamhetsutövaren att utföra en undersökning. Myndigheten bör innan ett sådant beslut fattas inhämta verksamhetsutövarens uppfattning i frågan. Om myndigheten bedömer att det behövs för att undvika ansvarsflykt, kan ett sådant beslut förenas med överlåtelseförbud av det undersökningen avser.

Tillsynsmyndigheten bör se till att en sådan undersökning inte blir onödigt kostsam. Bestämmelser om skyldighet för myndigheten att upphandla finns i lagen (1992:1528) om offentligt upphandling.

En upphandling kan gälla en undersökning som skall utföras vid ett enskilt tillfälle, men också vid flera tillfällen under en längre tidsperiod.

### **Omedelbar verkställighet (till 26 §)**

Verkställighetsförordnande bör i första hand förbehållas ärenden där skyndsamma åtgärder krävs för att förhindra skador eller olägenheter. Verkställighetsförordnande kan meddelas i de fall villkor i tillståndsbeslut eller föreskrifter, som har meddelats med stöd av balken, inte har iakttagits.

## **FÖRORDNINGEN (1998:900) OM TILLSYN ENLIGT MILJÖBALKEN**

### **Fördelning av tillsynsansvaret (till 4 §)**

En framställning om ändrad fördelning av tillsynsansvaret i ett enskilt fall bör göras, när det motiveras av att verksamheten innebär mycket stora risker eller konsekvenser för miljön eller människors hälsa och myndigheten samtidigt bedömer att tillsynen behöver fördelas på annat sätt än vad som framgår av TiF.

Framställan bör innehålla bakgrund och motiv samt ett förslag på tillsynsorganisation i det aktuella fallet. Framställan bör även innehålla yttranden från berörda myndigheter och verksamhetsutövare.

### **Naturvårdsvakter (till 6 §)**

Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter (RPSFS 2000:29) och AR om förordnande och utbildning av naturvårdsvakter.

### **Tillsynsplanering (till 7 §)**

Tillsynsplaneringen bör ha som utgångspunkt att de nationella miljö kvalitetsmålen skall uppnås inom en generation samt att eventuella miljö kvalitetsnormer och åtgärdsplaner skall uppfyllas. Det är lämpligt att myndigheten, i samverkan med andra berörda tillsynsmyndigheter, bryter ner målen till regional och lokal nivå. Tillsynsarbetet bör utföras som en fortlöpande process, där de olika faserna behovsutredning, översyn av resurser och kompetens, planering, genomförande och utvärdering följer på och återkopplar till varandra.

Myndigheten bör redan under planeringen av tillsynen uppmärksamma eventuella behov av samordning med andra myndigheter. Se AR till 26 kap. 6 § MB.

Vid planering av tillsyn vid verksamheter för vilka lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa verkningarna av allvarliga kemikalieolyckor är tillämplig, bör kontakter tas med den myndighet som har tillsynsansvar enligt nämnda lag.

### **Resurser och personalens kompetens**

När tillsynsmyndigheten utrett behovet av tillsyn bör den bedöma om den förfogar över de resurser som fordras för att utöva denna tillsyn. Resurserna bör vara så tilltagna att myndigheten genom lagkontroll och informerande arbete, kan genomdriva lagefterlevnad i sådan utsträckning att det blir möjligt att främja en hållbar utveckling.

Kommunala myndigheter kan se över möjligheterna att samnyttja resurser med andra kommuners tillsynsmyndigheter. Se AR till 26 kap. 7 § MB.

Då myndigheten beslutar om resurser för och finansiering av tillsynsarbetet bör den också beakta:

- att tillsynsmetoderna anpassas efter aktuell verksamhet, grupp av verksamheter eller tillsynsområde, utan att tillsynens uppdrag att säkerställa MB:s syfte går förlorat,

- att de prioriteringar som behövs görs så att tillsynens uppdrag, att säkerställa MB:s syfte, inte åsidosätts,
- om myndigheten bör avtala om eller behöver utveckla kompetens för att utföra tillsynen.

Myndigheten bör avsätta tillräckliga ekonomiska och tidsmässiga resurser för kompetensutveckling, så att personalen skall kunna upprätthålla och utveckla sin kompetens. Det förutsätter att myndigheten fortlöpande undersöker behovet av kompetensutveckling.

Myndigheten bör kunna utnyttja befintliga resurser och kompetens effektivare om myndigheten tillämpar någon form av kvalitetssystem med skrivna rutiner, mallar etc.

### **Årlig utredning av tillsynsbehovet**

Då myndigheten bedömer tillsynsbehovet bör den utgå från tillsynens uppdrag, att säkerställa syftet med MB. Myndigheten bör bedöma hur stor tillsynsinsats som behövs för att tillsynen skall bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås samt till att eventuella miljökvalitetsnormer och åtgärdsplaner uppfylls. Myndigheten bör varje år bedöma det faktiska tillsynsbehovet.

I utredningen av tillsynsbehovet bör myndigheten beakta såväl regelbunden som oregelbunden tillsyn, såväl tillsyn genom kontroll som genom information, såväl tillsyn på myndighetens initiativ som förväntade tillsynsinsatser på verksamhetsutövares initiativ, exempelvis anmälningsärenden.

Vid den närmare bedömningen av tillsynsbehovet för viss verksamhet eller grupp av verksamheter bör även en rad andra faktorer beaktas, såsom verksamhetsutövares egenkontroll, förebyggandet av påverkan på skyddade områden, uppfyllandet av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram, regionala eller lokala miljö- och hälsoskyddsproblem med mera.

För verksamheter som har ett miljöledningssystem som är certifierat enligt ISO 14001 av ett ackrediterat organ eller är EMAS-registrerade, bör myndigheterna särskilt överväga om behovet av tidigare utförd tillsyn förändrats i något avseende. Detta bör ske från fall till fall. Myndigheten bör ta till vara alla förenklingar av tillsynen som kan ske utan att dessa äventyrar myndighetens skyldigheter enligt MB, exempelvis skyldigheten att ingripa med rättsliga åtgärder när så behövs, att beivra brott eller att besluta om miljöstraffavgift.

Utredningen av tillsynsbehovet bör vara en diarieförd handling som beslutats av myndigheten. Utredningen bör vara fri från sådan information som kan föranleda sekretess. Den kan avse en längre period än ett år, varvid första året preciseras och de andra åren anges mera översiktligt. Utredningen bör omfatta tillsyn av såväl verksamhetsutövare i verksamhetsregistret som övriga tillsynsuppgifter och även arbetsuppgifter som är förutsättningar för tillsynen, såsom inventeringar, planering, kompetensutveckling och administration.

### **Verksamhetsregister**

Med verksamheter som behöver återkommande tillsyn bör förstås sådana som myndigheten bedömt fordrar tillsyn minst en gång inom en viss tid, exempelvis 5 år. Vid bedömningen bör myndigheten beakta samma faktorer som vid utredningen av tillsynsbehovet.

Verksamhetsregistret bör uppdateras fortlöpande med de uppgifter myndigheten får kännedom om. Uppgifterna i verksamhetsregistret bör för varje verksamhet omfatta åtminstone korrekt namn på den/de juridiska person/er som är verksamhetsutövare, organisationsnummer, verksamhetstyp samt lokalisering (fastighetsbeteckning, gatuadress eller annan beskrivning).

### **Tillsynsplan**

Tillsynsplanen bör visa hur myndigheten avser att tillsynen skall bidra till att säkerställa syftet med MB. Miljö kvalitetsmålen och eventuella miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram bör också påverka tillsynsplanens innehåll. Dessa faktorer bör även styra prioriteringarna mellan olika tillsynsområden.

Planen bör visa hur myndigheten med tillgängliga resurser och tillgänglig kompetens avser att utföra den tillsyn som bäst svarar mot tillsynsbehovet. Därför kan det vara lämpligt att knyta arbetet med planen till budgetarbetet.

Tillsynsplanen bör upprättas på ett sådant sätt att den utgör bästa möjliga stöd för ett effektivt tillsynsarbete vid varje enskild myndighet. För varje verksamhet, grupp av verksamheter, ärendetyp eller grupp av ärendetyper kan tillsynsplanen innehålla uppgifter som ger sådant stöd, exempelvis om ansvarig handläggare samt vilka huvudsakliga tillsynsinsatser som planeras under året och uppskattad tidsåtgång för dessa.

Tillsynsplanen bör vara en diarieförd handling som beslutats av myndigheten. Den bör vara fri från information som kan omfattas av sekretess.

### **Uppföljning och utvärdering**

Myndighetens uppföljning och utvärdering av det egna tillsynsarbetet bör visa hur tillsynen följt planen. Uppföljningen och utvärderingen bör även avse föregående års planeringsarbete. Det bör göras på ett sådant sätt att resultatet kan användas i nästa års utredning av tillsynsbehovet samt vid uppdatering av verksamhetsregister och tillsynsplan. Resultatet och slutsatserna bör användas för att kontinuerligt förbättra planeringsprocessen och tillsynsarbetet.

Resultatet och slutsatserna kan lämpligen dokumenteras och sparas vid myndigheten för att kunna utgöra ett underlag för den tillsynsvägledande myndighetens uppföljning och utvärdering.

Myndigheten bör välja tidpunkt(er) för sin uppföljning så att resultatet kan användas vid den löpande planeringen under året.

### **Överlåtelse av tillsynsansvar (till 10 §)**

Vid ansökan om övertagande av tillsyn kan verksamheterna delas in och tas över i olika etapper, med hänsyn till vilken kompetens och vilka resurser som behövs för utövandet av tillsynen.

Före överlåtelse av en ny etapp eller av ett nytt tillsynsområde bör utvärdering av erfarenheterna som vunnits ske i samverkan mellan kommun och länsstyrelse.



## **Prövning av framställan om överlåtelse (till 11 §)**

Länsstyrelsen bör kontrollera om kommunen valt en sådan organisation av såväl nämnd som förvaltning att tillsynen kan bedrivas objektivt, neutralt och korrekt, och så att jävs- och beroendesituationer går att undvika.

Tillsynen bör vara organisatoriskt fristående från kommunens driftverksamhet.

Vid prövning av begäran om överlåtelse av tillsynen över verksamheter som är en statlig angelägenhet bör särskilt stor vikt läggas vid den kommunala nämndens resurser och kompetens. Finns det få, men fler än en verksamhet av samma slag inom länet, bör länsstyrelsen även väga in förutsättningarna för att upprätthålla en tillräcklig kompetens på båda tillsynsmyndigheterna.

Vid prövningen bör länsstyrelsen beakta betydelsen av att överlåta sådan verksamhet som kan påverka förhållandet till ett annat land eller påverka samverkan i miljöarbete över landsgränserna.

Se även AR till 26 kap. 3 § MB.

## **Samarbete mellan myndigheter (till 14 §)**

Länsstyrelsen bör ta initiativ till ett organiserat samarbete och erfarenhetsutbyte mellan de operativa tillsynsmyndigheterna å den ena sidan och polis och åklagarmyndigheter å den andra. Syftet bör vara att åstadkomma ett så effektivt beivrande av brott mot MB som möjligt.

## **FÖRORDNINGEN (1998:901) OM VERKSAMHETSUTÖVARENS EGENKONTROLL**

### **Tillsyn av rutiner för kontroll av utrustning m.m. (till 5 §)**

Tillsynsmyndigheten bör kontrollera att de undersökningar som verksamhetsutövaren rutinmässigt eller periodiskt bör utföra har den kvalitet och kvantitet som behövs, för att verksamhetsutövaren skall kunna hålla utrustningen i gott skick. Krav på bättre rutiner kan exempelvis avse vad som undersöks, hur det går till eller hur ofta det sker. Vem verksamhetsutövaren anlitar för uppgiften bör inte bli föremål för krav från tillsynsmyndigheten.

Möjligheten att begära förslag till bättre rutiner framgår av 26 kap. 19 § MB.

### **Undersökning av risker och underrättelse till myndigheten (till 6 §)**

Myndigheterna bör avstå från att medverka i bedömningen av riskerna och i värderingen av åtgärdsbehovet. Däremot kan myndigheten informera verksamhetsutövaren om vad denne kan behöva göra eller hur det kan gå till, exempelvis om viktiga arbetsmoment som det finns anledning att undersöka och bedöma riskerna med.

Myndigheten bör granska resultatet av riskbedömningen och det underlag som ligger till grund för den. Myndigheten bör ingripa när t.ex. undersökningarna är osystematiskt eller ofullständigt utförda eller om verksamhetsutövaren negligerar funktioner eller arbetsmoment, som kan innebära risker eller när dokumentationen är ofullständig eller saknas. Om myndigheten bedömer att riskerna eller åtgärdsbehovet är större än vad verksamhetsutövaren kommit fram till, kan myndigheten begära ett förslag till förbättrande åtgärder enligt 26 kap. 19 § MB eller ställa krav på försiktighetsmått.

Vem verksamhetsutövaren anlitar för att fortlöpande undersöka och bedöma risker är dennes eget beslut och bör inte bli föremål för krav från tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten bör snarast bekräfta att en underrättelse om en händelse eller olycka är mottagen. Detta bör normalt ske skriftligen, t.ex. via e-post eller fax. Om det sker muntligt bör myndigheten göra en tjänsteanteckning om underrättelsen.

NATURVÅRDSVERKET

LARS-ERIK LILJELUND

*Peter Sörngård*  
(Tillsynsenheten)