

Metodstöd för val av strategins fokusområden inom ett tillsynsområde

Allmänt

Detta metodstöd är tänkt att fungera som en minsta gemensam nämnare mellan tillsynsområdena i arbetet med att ta fram strategin.

Miljöbalken 26 kap. 1§ anger att tillsynsmyndigheten i nödvändig utsträckning ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalken, dvs att balken tillämpas enligt 1 kap. 1 § 2 st som uttrycker miljöbalkens räckvidd. Strategin för miljöbalkstillsynen är avgränsad till kontroll av lagefterlevnad. I detta metodstöd använder vi begreppet "tillsyn" i betydelsen kontroll, trots att detta begrepp annars omfattar även andra insatser än kontroll av lagefterlevnad.

"I nödvändig utsträckning" betyder inte att tillsynen ska utöva kontroll över all lagefterlevnad. Vilken tillsyn som behöver utföras ser olika ut beroende på vilket regelverk som kontrolleras. Även lokala och regionala skillnader t.ex. på grund av miljöns känslighet eller befolkningstryck är av betydelse. Om tillsynen är skattefinansierad eller har kostnadstäckning genom tillsynsavgifter ska egentligen inte ha någon betydelse, dock påverkar det tillsynsmyndigheternas förutsättningar att bedriva tillsyn. Inom stora delar av miljöbalkstillsynen saknas nationella rekommendationer för tillsynsfrekvens, modell för riskbedömning, val av tillsynsmetod och vad som bör kontrolleras för att upprätthålla en rimlig miniminivå. Detta sammantaget försvårar en gemensam bild av hur omfattande tillsynen bör vara och vad som behöver prioriteras. Inte heller en nationell strategi för miljöbalkstillsynen kan omfatta all nödvändig tillsyn som tillsynsmyndigheterna har att göra. Det är inte heller syftet. Däremot kan fokusområden lyfta sådan tillsyn som är extra angelägen ur ett nationellt perspektiv. Strategin kan också komma att peka på sådan tillsyn som behöver stärkas, exempelvis genom att föreslå att stöd för prioritering eller riskvärdering ska tas fram.

Förklaringar av nyckelord

Tillsynsområde: Strategins indelning av miljöbalkstillsynen i s.k. tillsynsområden är en pragmatisk indelning som avspeglar hur tillsynen ofta är planerad eller organiserad på tillsynsmyndigheterna och/eller har en tydlig koppling till de tillsynsvägledande myndigheternas vägledningsansvar enligt miljötillsynsförordningen. I nedanstående lista framgår de tillsynsområden som omhändertas av strategin samt vilken myndighet som har huvudansvar för området inom parentes.

- **Grön tillsyn.** Omfattar 7 och 8 kap. samt samråd enligt 12 kap 6 § och markavvattning enligt 11 kap. (Naturvårdsverket)

- **Tillsyn av Miljöfarlig verksamhet.** Omfattar 9 kap. förutom hälsoskyddstillsyn och tillsyn av små avlopp. (Naturvårdsverket)
- **Tillsyn av Hälsoskydd.** Omfattar hälsoskyddstillsyn enligt 9 kap. (Folkhälsomyndigheten)
- **Tillsyn av Förorenade områden.** Omfattar tillsyn av 10 kap. (Naturvårdsverket)
- **Tillsyn av Vattenverksamheter.** Omfattar tillsyn av 11 kap. samt tillsyn av dumpning i vatten och tillsyn av små avlopp men inte tillsyn av markavvattning. (Havs- och vattenmyndigheten)
- **Kemikalietillsyn.** Omfattar 14 kap. (Kemikalieinspektionen)
- **Avfallstillsyn.** Omfattar 15 kap. utom dumpning i vatten. (Naturvårdsverket)

Tillsyn av jordbruk, som kan innefatta såväl miljöfarlig verksamhet som avfalls- och kemikaliehantering, utgör inget eget tillsynsområde i strategin. Jordbruksverket ansvarar dock för en lägesbild tillsyn jordbruk samt för beredning av fokusområden och preciseringar som kopplar till tillsyn jordbruk. Dessa läggs i förekommande fall in under det tillsynsområde som är mest relevant.

Fokusområde: Med fokusområde för tillsynen avses ett problemområde som strategin tar sikte på. Fokusområden kan härledas till identifierad risk för människors hälsa och miljön, bristande lagefterlevnad eller brister i bastillsynens genomförande avseende effektivitet, likvärdighet och rättssäkerhet. Se även utgångspunkter vid val av fokusområden.

Preciseringar: Är ett samlingsnamn för de mål eller åtgärder som strategin pekar ut inom ett fokusområde.

Bastillsyn: Begreppet bastillsyn används i strategin för att benämna sådan tillsyn som utförs, eller borde utföras, regelbundet och återkommande. Tillsyn över verksamheter som betalar fasta tillsynsavgifter är ett exempel på en bastillsyn som sker men även sådan kontroll som behöver ske med viss regelbundenhet utan att avgiftsuttag är möjligt ingår i begreppet, t.ex. kontroll av att strandskyddsbestämmelser efterlevs i utpekade riskområden. Bastillsyn ska inte förväxlas med en tänkt miniminivå för tillsynen. Om strategin identifierar allvarliga brister i hur bastillsynen genomförs, t.ex. omotiverade variationer i kontrollfrekvens kan ett sätt att stärka bastillsynen vara att strategin som en precisering anger att rekommendationer för kontrollfrekvens och inriktning på kontrollen ska tas fram. Andra preciseringar för att stärka bastillsynen kan vara åtgärder för att höja tillsynarnas kompetens, nya vägledning, initiativ för att stärka samverkan mellan tillsynsmyndigheter eller med polis, kustbevakning, tull mm.

Metodstöd

En arbetsgrupp sätts samman för tillsynsområdet

Respektive central myndighet (CM) med ansvar för ett tillsynsområde har stort utrymme att utifrån sina förutsättningar och tillsynsområdets karaktär lägga upp det interna och externa arbetet på bästa sätt. Arbetet med att ta fram och revidera strategin är tänkt kunna pågå parallellt och sammanvävt med processen för att ta fram tillsynsvägledningsplaner. Redan etablerade nätverk, möten mm bör kunna användas under arbetets gång. Samtliga tillsynsområden behöver dock ha en arbetsgrupp där deltagare från tillsynsmyndigheter ingår. Syftet med arbetsgruppen delta i de olika stegen i metodstödet. Det kan vara lämpligt att även andra berörda centrala myndigheter erbjuds att ingå i arbetsgruppen eller på annat sätt ges möjlighet till delaktighet.

Om urvalsprocessen

Nedanstående process har vissa likheter med tillsynsmyndigheternas arbete med att ta fram en behovsutredning men även likheter med framtagande av tillsynsvägledningsplaner. En skillnad är att processen för att ta fram strategin "bara" behöver identifiera tillsyn som har en hög angelägenhetsgrad ur ett nationellt perspektiv. Den tillsyn som är mest prioriterad att genomföra/utveckla/stärka under strategins period väljs ut och anges i strategin som fokusområden för tillsynen. Ambitionen är inte att strategin ska vara heltäckande utan ett verktyg för att stärka tillsynen där behovet är störst. Vad som behöver stärkas kan dock ha en stor spännvidd; allt från en specifik tillsyn av ett visst lagrum för en viss bransch till att tillsynen i sig behöver utvecklas inom fokusområdet.

Utgångspunkter vid val av fokusområden och preciseringar

Strategins fokusområden är kopplat till tillsynsinsatser som är prioriterade ur ett nationellt perspektiv. Vi har identifierat tre typer av bakgrunder till att tillsyn kan anses vara angelägen.

- Angelägen tillsyn p.g.a. bristande lagefterlevnad
- Angelägen tillsyn p.g.a. identifierad risk (miljö/hälsa)
- Angeläget att nationell samordning sker för att tillsynen ska vara effektiv, likvärdig och rättssäker.

Miljö- och hälsoproblem som är orsakade av bristande lagefterlevnad kan spänna över flera tillsynsområden. Ett exempel är att det finns många förklaringar till att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte nås, t ex bristande lagefterlevnad inom miljöfarlig

verksamhet, kemikaliehantering, vattenverksamhet och brist på åtgärder av förorenad mark. Det finns i princip två sätt att angripa detta. Antingen börjar de centrala myndigheterna med en myndighetsgemensam diskussion kring tillsynsbehov eller också, som detta metodstöd anger, identifierar respektive tillsynsområde ifall det inom området, exempelvis miljökvalitetsnormerna för vatten, finns behov av annan eller ändrad tillsyn. Anledningen till metodstödet arbetsätt är att det främjar en mer konkret diskussion kring vilken tillsyn som är prioriterad att stärka. Metoden gör att den centrala arbetsgruppen får en viktig funktion att identifiera eventuella behov av samordning mellan tillsynsområden. För de olika stegen nedan ingår därför avstämningar i den centrala arbetsgruppen.

De olika stegen

De olika stegen nedan beskrivs ett och ett fristående från varandra. I det praktiska arbetet kommer dock stegen naturligt att vara överlappande. När lägesbilden, steg 1, arbetas fram så är det lämpligt att redan då identifiera tänkbara fokusområden att ta med i steg 2. Vidare det slutliga valet av fokusområden underlättas av att det finns tankar kring hur respektive fokusområde kan konkretiseras.

Steg 1. Lista underlag och ge en lägesbild

A. Ansvarig central myndighet listar relevanta underlag. Nedan ges exempel på underlag;

- Miljökvalitetsmål och andra nationella mål eller styrdokument som anger tillsynens inriktning
- Fördjupad utvärdering av miljömålen och eventuella uppföljningar av agenda 2030
- Regeringens prioriterade områden, bl.a. regleringsbrev
- Miljömålsrådets myndighetsgemensamma åtgärdslista
- Miljökvalitetsnormer
- Insatser avseende tillsyn som anges i Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram
- Den centrala myndighetens bedömning/erfarenhet när det gäller tillsyn inom myndighetens vägledningsområde. T.ex. från beredning av tillsynsvägledningsplaner, deltagande på handläggarräffar m.m.
- Naturvårdsverkets redovisning till regeringen, enligt 1:28 miljötillsynsförordningen, av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras samt tillsynsmyndigheternas rapportering kopplat till detta
- Uppmärksammade hot genom miljö- och hälsoövervakning
- Nya eller kommande regelverk
- Andra underlag specifika för tillsynsområdet

B. Inhämta tillsynsmyndigheternas erfarenhet när det gäller lagefterlevnad eller tillsyn som är angelägen att genomföra eller utveckla. Detta görs genom diskussion i tillsynsområdets arbetsgrupp, på handläggarräffar som ligger rätt i tid samt via inspel från tillsynsmyndigheterna via "strategins webbsida". Möjligheten att ge inspel via webben är öppen under perioden juni - 11 september 2020.

C. Steg 1 sammanfattas genom en lägesbild enligt de gemensamma rubriker som den centrala arbetsgruppen har tagit fram. Lägesbilden ger en översikt och lyfter fram väsentligt innehåll från underlag inklusive referenser till andra nationella styrdokument av betydelse för tillsynsområdet. De stora utmaningarna/problemområdena sammanfattas, liksom tillsynens förutsättningar, styrkor och svagheter.

D. Lägesbilden utgör underlag för den centrala arbetsgruppen som identifierar behov av kompletteringar och samordningsbehov. Lägesbilderna kan också vara underlag för den centrala arbetsgruppen att i samförstånd omfördela ansvar mellan centrala myndigheter för vissa delar av tillsynsområdena om det är mer ändamålsenligt.

Steg 2. Tänkbara fokusområden

A. De tänkbara fokusområdena tas fram under en eller flera workshops inom varje tillsynsombuds arbetsgrupp. Förutom sakkunniga inom den ansvariga centrala myndigheten deltar representanter från tillsynsmyndigheterna. Även andra centrala myndigheter kan vara inbjudna. Syftet med workshoppen är att utifrån lägesbilden i steg 1 och deltagarnas kompetens och erfarenhet tänka fritt kring vad som skulle kunna vara tänkbara fokusområden för tillsynsombudet. En sammanställning av de tänkbara fokusområdena görs efter en första grov bortsällning. Kopplingar av betydelse till andra tillsynsombudsområden identifieras. Parallellt dokumenteras andra goda tankar som pekar på andra insatser än tillsyn.

B. Identifierade tänkbara fokusområden utgör underlag för den centrala arbetsgruppens avstämningsmöte. Avstämningen syftar till att utbyta tankar och erfarenheter, få medskick och möjlighet att flagga för samordningsbehov.

I praktiken kommer det troligen vara en sömlös övergång från steg 1 till steg 2. När lägesbilden tas fram är det lämpligt att samtidigt lista tänkbara fokusområden.

När de tänkbara fokusområdena tas fram bör även finnas med tankar kring tänkbara preciseringar för att underlätta en prioritering i steg 3.

Arbetsgrupperna uppmanas också notera om det finns behov av myndighetsgemensamma satsningar. Det kan exempelvis handla om kompetenshöjande insatser, behov av gemensamma digitaliseringsinsatser. Sådana satsningar tas upp i den centrala arbetsgruppen. Om satsningarna bedöms vara motiverade tas de med i strategin.

Steg 3. Val av strategins fokusområden

För varje tillsynsområde väljs ett lämpligt antal fokusområden ut. Vad som är ett lämpligt antal är på förhand svårt att bestämma då antalet dels beror på de olika fokusområdenas karaktär men också på tillsynsområdets storlek. Fokusområden innebär en kraftsamling för såväl tillsyns- som tillsynsvägladande myndigheter. Antalet fokusområden behöver därför vägas mot tillgängliga resurser och konsekvenser för tillsynen i övrigt. Den centrala myndigheten som leder tillsynsområdet har det slutliga ansvaret för valet av fokusområden men också ansvar för att urvalsprocessen sker i dialog med tillsynsmyndigheter och berörda centrala myndigheter. Den centrala arbetsgruppens möten är viktiga för helhetsbild och inhämtande av synpunkter.

Urvalet av fokusområden kan ske på olika sätt. Här nedan ges förslag på en modell att utgå ifrån. Inget hindrar att en central myndighet använder en egen modell för att göra urvalet eller modifierar denna. Det viktiga är att urvalsprocessen är transparent och kan förklaras i strategin.

Gå igenom de tänkbara fokusområdena ett och ett utifrån bedömningspunkterna A-C. För varje bedömningspunkt görs en sammanvägd bedömning med stöd av underfrågorna.

A *Angelägenhet enligt någon av de grundläggande utgångspunkterna (Bedömningskala; ganska hög, hög eller mycket hög)*

- Problemområdets allvarlighet?
- Problemområdets omfattning?
- Trend inom problemområdet?

B *Tillsyn som verktyg (Bedömningskala; svagt, ändamålsenligt, starkt)*

- I vilken utsträckning kan tillsyn göra skillnad?
- Finns förutsättningar för denna tillsyn?
- Kan tillsynen bedrivas kostnadseffektivt?
- Är tajmingen rätt?

C *Positiva sidoeffekter (Bedömningskala; måttliga, tydliga, betydande)*

- I vilken utsträckning möjliggör fokusområdet att TM kan frigöra tid?
- Förenkling för verksamhetsutövarna?
- Annat?

Välj ut prioriterade fokusområden genom att se resultatet av bedömningen ovan som ett stöd. Att tillsyn är eller kan bli ett bra verktyg väger tungt i bedömningen. Motivera val av fokusområden.

Kontrollfråga: Har något viktigt fokusområde missats?

De prioriterade fokusområdena redogörs för på den centrala arbetsgruppens avstämningsmöte. Syftet med mötet är att tillsammans få en helhetsbild av strategins innehåll.

Urvalet ska även rangordnas. Tänk att fokusområdena listas där de högst prioriterade fokusområdet läggs överst i listan med fallande prioriteringsordning.

Steg 4. Valda fokusområden konkretiseras genom preciseringar

Att precisera fokusområdena för tillsynen innebär att strategiskt välja de åtgärder och mål som innebär att fokusområdet får störst utväxling. Preciseringar kan peka på vad som ska tillsynas men också på åtgärder för att underlätta tillsynen inom fokusområdet eller åtgärder för att komma tillrätta med brister i bastillsynen. Preciseringarna kan ha både tillsynsmyndigheter och tillsynsvägladande myndigheter som målgrupp. Val av preciseringar bör präglas av realism men också av ambition, dvs preciseringerna ska vara möjligt att genomföra utifrån myndigheternas förutsättningar men samtidigt vara en kraftsamling.

När de olika preciseringarna väljs beaktas kopplingar av betydelse till andra tillsynsområden. Detta kan göras vid avstämning i den centrala arbetsgruppen eller genom direktkontakt med berörd central myndighet.

Preciseringarna behöver tidssättas i förhållande till varandra. Detta för att fokusområdena ska fördelas jämnt över strategins tidsperiod för att en ojämn belastning inte ska läggas på tillsynsmyndigheterna.

Några exempel på tänkbara preciseringar;

- Krav på energiplaner hos verksamheter med en energianvändning över x MWh per år (2022)
- Kontroll av provtagning på ARV över 2000 pe och krav på rättelse vid brister (2022)
- Vägledning om tillsyn av provtagning och kontroll vid ARV (2021)
- Kontroll av xx ska ske vid minst 70 % av en viss typ av anläggning senast år 2025.
- Senast 2026 ska en nationell tillsynskampanj ske gällande skyldigheten att rapportera in farligt avfall.
- Kontrollen av IED verksamheter ska stärkas genom framtagande av handläggarstöd för inspektion och kontroll samt verktyg för riskbaserad tillsyn.
- Vägledningar och kompetenshöjande insatser ska senast 2024 tas fram för tillsyn av tillståndspliktig verksamhet, inklusive handläggning av anmälan om ändring samt stöd för bedömning om villkoren är tillräckliga.
- Naturvårdsverket och Länsstyrelserna ska samverka kring att ge GRÖT handläggare en återkommande grund- och fortbildning.