

PM
2018-09-25

Omvärldsbevakning – nationell styrning av tillsyn

Innehåll

1. BAKGRUND	2
2. EXEMPEL PÅ STYRNING AV TILLSYN GENOM STRATEGIER OCH HANDLINGSPLANER MM	2
2.1.1. Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan (NKP)	2
2.1.2. Miljö- och hälsoskyddstillsynen i Finland	6
2.1.3. Seveso	9
2.1.4. IED-anläggningar MSS handläggarstöd	12
2.1.5. Dammsäkerhet	12
2.1.6. Arbetsmiljöverket	13
2.1.7. Norge	13

1. Bakgrund

Nationella mål och strategier för miljöbalkstillsynen har lyfts fram i miljötillsynsutredningen (MTU) som ett sätt att öka den statliga styrningen, effektivisera tillsynen och öka dess genomslag. Utredningen anser att det bör vara en uppgift för de tillsynsvägläddande myndigheterna att göra tillsammans och att respektive myndighet inte bara tar ansvar för sitt specifika tillsynsområde utan också bidrar till en helhetsbild när det gäller tillsynen enligt miljöbalken. Till helhetsbilden hör att olika förutsättningar råder mellan miljöbalkens olika tillsynsområden varför områdesvisa underlag och analyser behöver vara en del av arbetet med att ta fram den nationella miljötillsynsstrategin.

Av remissvaren till miljötillsynsutredningen kan utläsas att de operativa tillsynsmyndigheterna är mycket positiva till att en nationell tillsynsstrategi tas fram. Bland deras förväntningar är att den nationella tillsynsstrategin vågar prioritera och tydliggöra hur och på vilket sätt tillsynen ska bedrivas.

En nationell tillsynsstrategi är tilltalande på många sätt men vetskap om vilket underlag som behövs, vad en tillsynsstrategi ska innehålla och i vilken utsträckning den ska styra varierar eller saknas. Utan en tydlig bild av ett innehåll är det också svårt att bilda sig en uppfattning om vad en nationell tillsynsstrategi innebär i form av arbete och samverkan för centrala myndigheter och tillsynsmyndigheterna.

Tillsyns- och föreskriftsrådet arrangerar den 9 oktober 2018 en workshop med temat ”En nationell miljötillsynsstrategi – vad är det?”. Som ett underlag inför workshoppen har Naturvårdsverket sammanställt detta PM med syfte att ge deltagare på workshoppen överblick över hur andra myndigheter arbetar med nationell styrning av tillsyn.

Detta PM gör inte anspråk på att vara heltäckande. Sammanställningen bygger på intervjuer av nyckelpersoner och genomläsning av dokument. Innehållet är inte kvalitetsgranskat varför missuppfattningar kan förekomma.

2. Exempel på myndigheters styrning av tillsyn genom strategier och handlingsplaner

2.1.1. Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan (NKP)

Allmänt

Livsmedelskontrollen och styrningen av den har genomgått en stor förändring de sista 10 åren. Från ett system som byggde på frivillighet till ett system med mer styrning och uppföljning.

Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan (NKP) beskriver de viktigaste målen och prioriteringarna för den offentliga kontrollen de närmaste åren och omfattar alla led i livsmedelskedjan. Målen och prioriteringarna har generellt sett samma giltighetstid som den nationella kontrollplanen. NKP, som är fyraårig, tas fram gemensamt av Livsmedelsverket, Jordbruksverket, länsstyrelserna, kommunerna genom

SKL och Livssamverkan¹ samt Försvarsinspektören för hälsa och miljö. Vidare har Tullverket, Swedac och Nationellt centrum för djurvälstånd bidragit till arbetet.

Kontrollplanen ses över vid behov och åtminstone årligen. Uppdateringar görs med hänsyn till bland annat ny eller ändrad lagstiftning, förekomst av nya sjukdomar eller andra hälsorisker, betydande förändringar av de behöriga myndigheternas uppbyggnad, ledning eller verksamhet, resultat från den offentliga kontrollen och från revisioner av kontrollmyndigheterna, resultat från revisioner, inspektioner och uppföljningar samt resultat från aktuella händelser som påverkar kontrollen.

Den nationella kontrollplanen är ett dokument på 135 sidor. Den absoluta merparten av dokumentet utgörs av beskrivningar över myndigheternas roller och ansvar, myndighetssamverkan, uppdrag och lagstiftning, hur kontrollen sker etc. Den del som utgör mål och direkt kopplar mot kontrollmyndigheternas verksamhetsplanering omfattar ca 20 sidor.

Den nationella kontrollplanen är ett strategiskt verktyg som anger inriktningen och prioriteringarna för Sveriges kontroll i livsmedelskedjan. Planen riktar sig till chefer och ledare på myndigheter i livsmedelskedjan med ansvar för att planera, genomföra och följa upp kontrollen, men också till företag som vill ha inblick i myndigheternas arbete liksom till konsumenter och övriga intresserade. Den är samtidigt ett styrande dokument för kontrollmyndigheterna som en beskrivning av kontrollsystemet. Enligt EU förordning (EG nr 88/2004) om offentlig kontroll ska varje medlemsland upprätta en flerårig samlad nationell kontrollplan. Planen kompletterar lagstiftningen men innehåller inga detaljer om antal kontroller eller specifika mål för livsmedelskontrollen inom en viss kommun eller län. Den planeringen görs hos respektive myndighet.

Förutom mål och fokusområden för kontrollen beskriver planen vilken myndighet som kontrollerar vad, hur kontrollerna går till, hur brister som myndigheterna hittar vid kontroller tas om hand och följs upp, hur revisioner av myndigheternas kontroll genomförs och hur kontrollen ska utvecklas för att hela tiden bli bättre. Vidare framgår ansvarsfördelning mellan myndigheter med uppgifter inom offentlig kontroll. Centrala myndigheter leder, samordnar, vägleder, utvärderar och kan även vara lagstiftande och utföra riskvärderingar inom sina respektive områden. Riskvärderingarna är underlag för utveckling av den riskbaserade kontroll som de behöriga kontrollmyndigheterna ska utföra.

Den nationella kontrollplanen innehåller gemensamma mål för myndigheterna i livsmedelskedjan. Målen är avsedda att komplettera en fortlöpande baskontroll och syftar till utveckling och förbättring. Det innebär att en del av kontrollmyndighetens resurser ska riktas mot att uppfylla målen.

¹ Livssamverkan är en frivillig nationell samverkansgrupp för livsmedelskontrollen och skapades 2011. Gruppen består av kommunala chefer, en länsstyrelserepresentant samt ett par representanter för Livsmedelsverket. Syftet med Livssamverkan är att på lednings- och strategisk nivå stärka samarbetet mellan centrala, regionala och lokala myndigheter. Gruppen träffas regelbundet och är en resurs i olika sammanhang där det kommunala perspektivet behöver lyftas fram, t.ex. i arbetet med den nationella kontrollplanen. För närvarande är följande kommuner representerade i gruppen: Borås, Göteborg, Linköping, Norrköping, Örebro, Malmö, Stockholm, Västerås, Helsingborg, Uppsala, Östersund, Länsstyrelsen, SKL (Michael Öhlund), Livsmedelsverket (Jan Sjögren), Livsmedelsverket (Malin Engdahl)

Målstruktur

Övergripande mål. För livsmedelskedjan fastställs övergripande mål av generaldirektörerna för LV, SJV och SVA. Målen utgår från EU:s livsmedelslagstiftning. De övergripande målen beskriver önskvärt tillstånd för såväl livsmedelskedjan som myndigheternas arbete.

Effektmål. Inom fyra fokusområden tas effektmål fram. Fokusområdena tas fram gemensamt med flera andra myndigheter, ex. SJV, SVA och kommunerna för hela livsmedelskedjan. Via ett antal workshoppar med en blandning av experter på sakfrågan och experter på kontroller har fokusområdena utmejslats. Fokusområdena pekar ut var det är mest angeläget att uppnå en förbättring. Effektmålen förtydligar vilken effekt som eftersträvas inom dessa fokusområden.

Operativa mål. De gemensamma effektmålen för livsmedelskedjan är nedbrutna i operativa mål. Ansvarig kontrollmyndighet är angiven. Det finns även operativa mål som utgår direkt från de övergripande målen. De operativa målen tas fram av experter på kontroll.

De operativa målen gäller för en treårsperiod och ger en inriktning och prioritering av riskbaserade kontrollinsatser inom ramen för den årliga kontrolltiden. Operativa mål anger på en nationell nivå vad som ska kontrolleras, minimum av anläggningar som ska kontrolleras samt inom vilken tid det ska ske. För närvarande finns totalt 17 st operativa mål, 14 av dessa berör de kommunala tillsynsmyndigheterna.

Exempel på operativt mål: Senast den 31 december 2019 har offentlig kontroll utförts vid alla större anläggningar för produktion av dricksvatten (> 1000 m³/dygn) för att bedöma om säkerhetsbarriärerna vid anläggningarna är anpassade till mikrobiologiska faror (bakterier, virus och parasiter) i råvattnet.

De nuvarande operativa målen ingår ännu inte i den ”ordinarie” rapporteringen. Men ambitionsnivån från Livsmedelsverket är att bygga in dem. De nya operativa målen kommer att gälla 2020-2022.

Mål inom områdena växtskadegörare, foder, animaliska biprodukter, djurhälsamittskydd, djurskydd, veterinärmedicinska preparat, ekologisk produktion samt gränskontroll.

För vissa områden finns ytterligare operativa mål framtagna som ger en inriktning och prioritering av åtgärder och aktiviteter inom ramen för den årliga kontrolltiden. De operativa målen för respektive område är framtagna av Jordbruksverket tillsammans med de operativa kontrollmyndigheterna. Målen syftar till att bidra till att nå de övergripande målen.

Mål och verksamhetsplanering

Myndigheterna kan använda de nationella målen direkt, i synnerhet de operativa kontrollmålen. Alla mål berör inte alla myndigheter utan varje myndighet måste göra en egen bedömning av vilka mål som berör dem och formulera egna aktiviteter och indikatorer för sin kontrollverksamhet.

Med utgångspunkt från de mål som myndigheten valt behöver den formulera egna aktiviteter och indikatorer för sin kontrollverksamhet.

Livsmedelsverket har tillsammans med andra myndigheterna utarbetat en mall för kontrollplan som respektive kontrollmyndighet kan använda för att beskriva sitt system för offentlig kontroll.

NKP anger vilka operativa förutsättningar som behövs för en effektiv kontroll. Från och med den 1 januari 2017 finns en uttalad skyldighet för kontrollmyndigheterna att beakta målen i den nationella kontrollplanen och ta in dem i sin planering och uppföljning.

Samordnade kontrollprojekt

Livsmedelsverket samordnar kontrollprojekt inom vissa prioriterade områden. För år 2018 genomförs tre projekt, vilka framgår av NKP. Projekten syftar till att öka kompetensen hos myndigheterna inom ett specifikt kontrollområde eller om en specifik kontroll-metod, exempelvis revision eller provtagning.

Livsmedelsverket tar fram stödmaterial till varje projekt. Myndigheterna deltar på frivillig basis och genomför projekten inom ramen för den ordinarie planerade kontrollen.

Kompetens för att utföra kontrollen

Livsmedelsverket och Jordbruksverket ordnar regelbundet utbildningar, i vissa fall är utbildningarna direkt kopplade till ett visst nationellt mål i den nationella kontrollplanen. E-utbildningar som Livsmedelsverket ger finns på "Utbildningsportalen" och övriga planerade kurser finns i Livsmedelsverkets kurskatalog.

Uppföljning och utvärdering

Samtliga nationella mål följs upp på nationell nivå av Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Det görs bland annat genom resultaten från myndighetsrapporteringen och från revisioner som utförs av LV, SJV och Länsstyrelserna. Analyserna av resultatet av årets sammanlagda arbete och förbättringsförslag presenteras i den s.k. "Årliga rapporten" som i första hand är till för berörda myndigheter.

Den årliga rapporten följer upp och utvärderar såväl den nationella kontrollplanen som den kontroll och revision som har skett. Bedömningar görs både om regelefterlevnad och hur kontrollen har utförts.

Livsmedelsverket har tagit fram en handbok "revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll". Den utgör bl.a. ett stöd för Länsstyrelsernas kommunrevisioner med metodik, detaljerade förslag på revisionsfrågor och exempel på avvikelser. Under 2017 beslutade Livsmedelsverket att inte utföra egna kommunrevisioner för att istället genomföra normerande granskningar av länsstyrelsernas revisionsverksamhet.

Olika systemstöd för rapportering och kontroll är under utveckling, bl.a. en "kontroll-app" för direktrapportering av kontrollen i samband med slakt.

Tidigare inrapportering av kontroller utgick från kontrollområden, men eftersom SLV inte kunde få ut de svar som behövdes, har rapporteringen sedan 1 jan 2018 lagts om till lagstiftningsområden. Enligt SLV är det mycket på gång kring rapportering. Nya krav förväntas komma från EU och det kan komma att innebära ytterligare förändringar. SLV är inte nöjda med trögheten i systemet vilket gör att det som rapporteras in kan plockas ut och analyseras först våren efter. De utreder därför möjligheten att direkt-rapportera. Det pågår också arbete med ett planeringsverktyg som också innebär en digitalisering.

Resurser och samverkansbehov för framtagande av NKP

Fokusområden tas fram i samverkan med andra myndigheter i livsmedelskedjan. I den processen deltar både sakområdesexperter och kontrollexperter. De operativa målen bestäms av kontrollexperter.

2.1.2. Miljö- och hälsoskyddstillsynen i Finland

Allmänt

Finland har inte en samlad miljölagstiftning som motsvarar miljöbalken. Nedanstående beskrivning avser det som i Sverige faller inom 9 kap. miljöbalken, miljö- och hälsoskydd. I Finland ingår även livsmedels- och tobakstillsynen i begreppet miljö- och hälsoskyddstillsyn. Dessa delar utgår från detta PM.

Även om det finns likheter mellan svensk och finsk miljö- och hälsoskyddstillsyn så finns också olikheter av betydelse.

I Finland pågår en process att från och med 2020 genomföra genomgripande förändringar av myndigheter och ansvar. Bland annat införs en nationell central förvaltning med regionala kontor i 18 landskap. Den nya förvaltningen kommer att vara den operativa myndigheten och ta över tillsyn och prövning från kommunerna, de 13 NMT-centralerna (nuvarande statliga regionala tillsynsmyndigheter) och de 6 regionsförvaltningsverken (ansvarar för tillståndsprövningen). Beskrivningen nedan avser nuvarande system.

Miljöskyddstillsyn

Miljöministeriet har en långt gående roll i styrningen av miljöskyddstillsynen. De ansvarar för den strategiska ledningen, allmän styrning, resultatstyrning samt uppföljning och utveckling av tillsynsverksamheten. Miljöministeriets styrning gäller dock främst tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. Staten, genom Närings, trafik och miljö-centralerna (NTM), har tillsynen över tillståndspliktiga anläggningar. Kommuner kan ta över tillsyn, dock inte IED verksamheter. Det är bara Pori (Björneborg) som har tagit över tillsyn av miljöfarlig verksamhet från NTM-centralen. Kommunerna ansvarar för all övrig miljöskyddstillsyn.

NTM-centralerna är självständiga statliga myndigheter som organiserar sin tillsyn som de vill. Men de måste följa de anvisningarna som miljöministeriet har tagit fram. Det finns bl.a. riktlinjer för hur snabbt de ska handlägga ärenden.

Miljöministeriet bedömer hur många inspektioner av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som ska göras. De kollar av med NTM-centralerna vad de planerar och för dialog kring resurser och vad som är möjligt, d.v.s. utifrån antal anläggningar och deras riskbedömning.

Koordineringen av tillsynen med NTM-centralerna sker genom fysiska möten två gånger per år samt träffar på Skype fem till sex gånger per år. På dessa koordineringsmöten förs dialog om de tillsynsaktiviteterna som har gjorts och planer framöver. Om NMT-centralerna tar fram stöd för tillsynen kan departementet ”godkänna” dessa, åtminstone om det gäller gränsvärden och liknande som innebär uttolkning av regelverk.

NMT-centralerna tar var för sig årligen fram en rapport, i mars månad, om hur miljötillsynen var kalenderåret innan. Rapporten från NTM-centralerna är en del av resultatuppföljningen.

Anvisningar för miljötillsynen

”Anvisningar för miljötillsynen”, den senaste daterad maj 2016, är avsedda för de statliga tillsynsmyndigheterna, NTM-centralerna. I en bilaga beskrivs god tillsynspraxis för små och medelstora kommuner. Stora kommuner kan tillämpa anvisningarna som sådana.

Till anvisningarna tar miljöministeriet fram ”Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen”. Dessa tillsammans utgör en helhet men handledningen är av vägledande karaktär och är inte juridiskt bindande. Anvisningar och handbok är avsedda för tillsyn över tillståndspliktig verksamhet.

Syften med anvisningarna är att förtydliga tillsynsmyndighetens roll och ansvar, vad tillsynen innefattar och vilken samverkan med andra som ska ske. Anvisningarna kopplar till gällande regelverk för tillsynens genomförande. Vidare anger anvisningarna rekommendationer för handläggningstid i olika ärenden och förfaringsätt vid exceptionella situationer. Anvisningarna är till sin karaktär övergripande men ger en sammanfattande ”paketering” av tillsynsupdraget.

”Handledning om övervakning av miljöskyddslagstiftningen”, skriven på finska, ger en fördjupning av tillsynsmetoder men uttrycker som vi uppfattat det inga mål eller fokusområden för tillsynen.

Hälsoskyddstillsyn

Ansvarigt departement är Social- och hälsovårdsministeriet. Valvira (Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården) är den centrala myndigheten för hälsoskyddstillsynen med ansvar för tillsynens styrning genom riksomfattande tillsynsprogram, rådgivning och utbildningar av tillsynare. Valvira tillsammans med Elvira (Livsmedelssäkerhetsverket) tar fram ett gemensamt riksprogram för tillsyn enligt Livsmedelslagen, Veterinärvårdslagen, Hälso- och sjukvårdslagen, Hälsoskyddslagen och Tobakslagen. Syftet med det gemensamma riksprogrammet är att säkerställa att tillsyn utförs på ett enhetligt sätt av kommunerna och andra myndigheter inom tillsynsområdena. Vidare tar Valvira, med stöd av det gemensamma riksprogrammet, fram ett riksomfattande sektorsanpassat tillsynsprogram för hälsoskyddstillsynen.

För den regionala styrningen av hälsoskyddstillsynen ansvarar de sju regionförvaltningsverken. Regionförvaltningsverken utvärderar de kommunala tillsynsplanerna och hur dessa omsatts i praktiken. Det sker i samband med utvärderings- och vägledningsbesök.

Ansvar för att utföra hälsoskyddstillsynen ligger på kommunerna. Kommunerna är självständiga myndigheter och råder över resurser och den egna planeringen.

Gemensamt riksprogram för tillsynen 2015-2019

Tillsynsprogrammet omfattar tillsyn enligt Livsmedelslagen, Veterinärvårdslagen, Hälso- och sjukvårdslagen, Hälsoskyddslagen och Tobakslagen. I programmet fastställs de allmänna och gemensamma principerna för tillsynen. Utifrån det gemensamma riksomfattande tillsynsprogrammet tas även sektorspecifika riksomfattande tillsynsprogram fram.

Det gemensamma riksomfattande programmet avser att harmonisera de centrala myndigheternas styrning av tillsynen genom att lyfta fram gemensamma principer för tillsynen. Målet med programmet är att förenhetliga tillsynspraxisen i hela landet samt att öka tillsynens slagkraft, planmässighet och kvalitet. De centrala myndigheterna vill främja en långsiktig planering genom att välja centrala prioriteringar för hela programperioden.

Det gemensamma riksprogrammet ger övergripande anvisningar för framtagande av tillsynsplaner, organisering av tillsyn och praktiskt genomförande av tillsyn.

Tema för programperioden 2015–2019 är ”Tillsynens slagkraft”. Av programmet framgår att under denna programperiod så ska följande mål omsatts i praktiken:

- säkerställandet av att tillsynen är riskbaserad och effektivt inriktad
- ibruktagandet av utvärderings- och vägledningsbesök
- främjandet av att tillsynen är avgiftsbelagd
- utvecklandet och utnyttjandet av datasystem
- säkerställandet av att tillsynen är synlig

Riksprogrammet ger anvisning för utvärderingen av hur den kommunala tillsynsplanen omsatts i praktiken. Av tabellen nedan framgår i huvuddrag vad som ska utvärderas.

Utvärderingsobjekt	Granskning och utredning
Den planerade verksamhetens och kontrollernas omfattning	<ul style="list-style-type: none"> • omfattningen på tillsynen inom alla sektorer • hur tillsynen över de riksomfattande och egna tyngdpunkterna omsatts i praktiken • antalet missförhållanden som uppdragats under kontrollerna och dessas karaktär och myndighetens åtgärder för att avhjälpa dessa missförhållanden och få saker och ting på den nivå som bestämmelserna förutsätter
Antalet kontroller och prover (i relation till tillsynsplanen)	<ul style="list-style-type: none"> • antalet genomförda kontroller • prover och analyser • deltagandet i tillsynsprojekt
Intäkterna som erhållits från tillsynen och hur de allokateras	<ul style="list-style-type: none"> • avgifterna som uppburits för tillsynen i olika sektorer • hur intäkterna från tillsynen allokateras, har intäkterna från tillsynen allokaterats på en utveckling av tillsynen över miljö- och hälsoskyddet
Resurserna och samarbetsområdets effektivitet	<ul style="list-style-type: none"> • är resurserna tillräckliga i relation till kraven i lagstiftningen, tillsynsbehovet • och den planerade verksamheten • utredning av det hur mycket resurser som använts för i förväg • planerade tillsynsuppgifter och hur mycket på andra uppgifter • specificering av hur personalresurserna inriktats på tillsyn som olika lager förutsätter
Behoven att utveckla verksamheten	<ul style="list-style-type: none"> • åtgärder, med vilka läget förbättras under det nästa verksamhetsåret

Utvärderings- och vägledningsbesöken	<ul style="list-style-type: none"> • observerad god praxis, saker som bör utvecklas, saker som bör korrigeras
--------------------------------------	--

Riksomfattande tillsynsprogram för hälsoskyddet 2015-2019

Valvira tar fram det riksomfattande tillsynsprogrammet för hälsoskyddet i samverkan med kommunala myndigheter och departementet. Programmet utgör ett stöd och ger rekommendationer för den kommunala tillsynsplaneringen. Kommunerna kan fritt förhålla sig till programmet men det anses överlag ha ett stort genomslag.

Målet med det riksomfattande tillsynsprogrammet för hälsoskyddet är att

- göra tillsynen enhetligare i hela landet och säkerställa att verksamhetsutövarna står i en jämställd position när det gäller tillsynens frekvens och kvalitet samt
- genom tyngdpunktsområden inom tillsynen inrikta de begränsade tillsynsresurserna effektivt och planerligt så att de främjar en sund livsmiljö.

Tyngdpunkter inom hälsoskyddet utgör en analys och prioritering av vilken tillsyn som är särskilt angelägen under programperioden.

Utöver tyngdpunktsområdena förväntas tillsynsmyndigheten göra riskbaserad bastillsyn. För samtliga verksamhetstyper; undervisningslokaler, daghem, bassängbad etc som bedöms kräva regelbunden tillsyn anges, i en bilaga till programmet, bedömd riskklass och inspektionsfrekvens per år. Detta som ett stöd för kommunens framtagande av sin tillsynsplan. Tanken är att rekommendationen är en utgångspunkt när kommunerna gör sin egen bedömning utifrån erfarenhet av sina verksamheter.

2.1.3. Seveso

Allmänt

MSB har föreskriftsrätt vad gäller tillsynen av Seveso-verksamheter. I föreskrifterna anges exempelvis att verksamheterna ska ha en handlingsplan för sin verksamhet och vad en sådan ska innehålla. Utöver detta framgår också vad tillsynsmyndigheternas tillsynsplan ska innehålla. Detta återges nedan:

1. Vilket län planen omfattar.
2. En övergripande bedömning av relevanta säkerhetsaspekter.
3. En förteckning över de verksamheter som tillsynsplanen omfattar.
4. En förteckning över grupper av verksamheter enligt 13a § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor vid vilka risken för, eller följderna av en allvarlig kemikalieolycka, är högre på grund av verksamheternas geografiska läge och närhet till varandra, samt deras innehav av farliga ämnen.
5. En förteckning över de verksamheter där andra faktorer i omgivningen än andra verksamheter (externa risker) kan öka faran för en allvarlig kemikalieolycka.
6. Rutiner för tillsyn enligt beslutade tillsynsprogram.
7. Planerade tillsynsaktiviteter inklusive tillsynsbesök.

8. Rutiner för tillsyn enligt 17 § förordningen (2015: 236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.
9. Rutiner för samarbete med andra tillsynsmyndigheter.

MSB:s metodstöd för länsstyrelsernas planering av Sevesotillsynen

MSB har tagit fram ett stöd för länsstyrelsernas planering av Sevesotillsynen.² Bakgrunden anges vara att tillsynsprogrammen för verksamheterna på den högre kravnivån i flera fall inte grundas på den analys och planmässiga bedömning av riskerna för allvarlig kemikalieolycka som Sevesolagstiftningen kräver. Sammanställningen nedan är utdrag av detta metodstöd.

MSB:s tolkning av vad som krävs av länsstyrelsernas Seveso-tillsyn:

- en fastställd tillsynsplan för Sevesotillsynen på regional nivå. Denna plan ska inte förväxlas med tillsynsplan enligt miljötillsynsförordningen, men kan vara en del av den.
- tillsynsprogram för varje Sevesoverksamhet. I tillsynsprogrammet ska den systematiska bedömningen av farorna för allvarliga kemikalieolyckor framgå samt hur ofta besök planeras vid verksamheten.
- genomfört minst ett tillsynsbesök varje år för verksamheter på den högre kravnivån och minst ett tillsynsbesök vart tredje år hos verksamheter på den lägre kravnivån. Detta såvida inte den systematiska bedömningen av farorna för en allvarlig kemikalieolycka för verksamheten medger ett annat tillsynsintervall. Resultatet av en sådan analys har redovisats i verksamhetens tillsynsprogram.
- rutiner och förmåga att genomföra tillsyn som är lämpad för den aktuella verksamheten. Tillsynen ska utföras oberoende av om säkerhetsrapporten eller några andra rapporter har lämnats in. Tillsynen ska vara så utformad att den medger en planerad och systematisk granskning av de tekniska system samt organisations- och driftssystem som tillämpas vid verksamheten. I tillsynen ingår att länsstyrelsen ska följa upp och granska verksamhetsutövares efterlevnad och tillämpning gällande:
 - tillstånd och säkerhetsvillkor i beslut
 - handlingsprogram
 - säkerhetsrapport
 - interna planer för räddningsinsatser och att dessa övas
 - kommunala planer för räddningsinsatser och att dessa övas
 - att verksamhetsutövaren har identifierat och hanterat faktorer i omgivningen som kan påverka säkerheten
 - information till allmänheten har getts i tillräcklig omfattning
 - inträffade olyckor/tillbud som kunnat föranleda allvarliga kemikalieolyckor.
- handlagt övriga inkommande tillsynsärenden.
- sammanställt erfarenheter av årets Sevesotillsyn och eventuella olyckor och tillbud som ligger till grund för inriktning av kommande års Sevesotillsyn. Vidare också att Sefari (tidigare Sevesodatabasen) har uppdaterats kontinuerligt.

2

<https://naturvardsverket.sharepoint.com/sites/tillsynsteamets/Delade%20dokument/Milj%C3%B6tillsynsstrategi/Underlag%20och%20referensmaterial/Seveso-tillsyn/Metodst%C3%B6d%20f%C3%B6r%20l%C3%A4nsstyrelsens%20planering%20av%20Sevesotillsynen.pdf>

- planerat, genomfört och följt upp tillsynen samt vid behov samverkat med berörda tillsynsmyndigheter, som exempelvis kommun, MSB och i viss mån Arbetsmiljöverket.

Verksamhetsplanering

Planen som länsstyrelserna ska ta fram ska bygga på en övergripande behovsanalys som i sin tur bygger på två källor, regionala/lokala in-data samt nationell in-data.

- Regional/lokal in-data är bland annat erfarenheter från tidigare tillsyn av de olika Sevesoverksamheterna, vilket hämtas ur verksamheternas tillsynsprogram. Det nämns också att erfarenheter kan hämtas från den kommunala miljötillsynen, Arbetsmiljöverkets tillsyn över kemikalieintensiva verksamheter samt räddningstjänsternas och MSB:s tillsyn över brandfarliga och explosiva varor. MSB skriver att många regionala in-data kan hämtas från en databas kallad Sefari.
- Från nationell nivå ges data i form av den nationella bild som MSB årligen skapar genom uppföljning av den regionala tillsynen. Denna bild kan peka på aspekter som påverkar länsstyrelsernas planering och består av:
 - Internationell omvärldsbevakning av inträffade olyckor och säkerhetsbrister
 - Förändrat nationellt regelverk (lag, föreskrift, gränsvärden)

Denna information ligger därefter till grund för den regionala tillsynsplanen och för tillsynsprogrammet för respektive verksamhet och omfattar sammantaget följande:

- Prioriterade tillsynsområden regionalt eller nationellt
- Förändringar i lagstiftningen som kräver ytterligare /förändrad tillsyn
- Resultat och uppmärksammade brister från tidigare utförd tillsyn som behöver beaktas och följas upp
- Inträffade olyckor och tillbud samt lärdomar från dessa som bör följas upp
- Information från andra myndigheter som ger inriktning av tillsyn.

2.1.4. IED-anläggningar MSS handläggartöd

Miljösamverkan Sveriges har tagit fram ett webbaserat handläggartöd för tillsyn av IED-anläggningar

<http://www.miljosamverkansverige.se/Sv/iuv/Pages/default.aspx> . Syftet är att skapa tydlighet, samsyn och likriktning i tillsynen av industriutsläppsverksamheter. Handläggartödet är anpassat till såväl kommuner som länsstyrelser.

Tillsynen av IED-anläggningar regleras i industriutsläppsbestämmelserna. För dessa anläggningen är det av särskilt angeläget att tillsynen bedrivs på ett likartat sätt i Sverige. Miljösamverkan Sveriges handläggartöd kompletterar Naturvårdsverkets vägledning och kan ses som nationella rekommendationer/anvisningar för tillsynens genomförande.

2.1.5. Dammsäkerhet

Dammsäkerhet är ett ”smalt” tillsynsområde i miljöbalken. Länsstyrelserna är tillsynsmyndigheter. Svenska kraftnät är tillsynsvägledande myndighet för dammsäkerhet enligt 11 kap. miljöbalken. Tillsynsområdet har de senare åren lyfts genom ändringar i lagstiftningen rörande klassning av dammar, dammägarens kontroll och rapporteringsansvar samt att tillsynsavgifter tillfaller Länsstyrelsen i det län verksamheten bedrivs.

I detta sammanhang får konstateras att Svenska kraftnät inte har ett nationellt styrande dokument för dammsäkerhetstillsynen i den bemärkelsen att det anges nationella prioriteringar, mål för tillsynen och strategi för att nå målen. Svenska kraftnäts utvecklade tillsynsvägledning är dock intressant därför att den ger en tydlig indirekt styrning. Syfte, mål och inriktning med vägledningen anges i ”Plan för tillsynsvägledning dammsäkerhet 2017-2019.

Svenska kraftnäts vägledning får gott betyg av Länsstyrelserna. Stort fokus har varit på att samordna Länsstyrelsernas tillsyn men också att genom uppföljningar följa tillsynens utveckling. De har också haft möjlighet att ge tillsynsvägledning en hög prioritet. Vägledningsmaterial tas fram i samverkan med Länsstyrelserna, handläggarträffar hålls 1-2 ggr/år. Kurser och utbildningar arrangeras för handläggare. För vissa relevanta kurser som andra aktörer driver ger Svenska kraftnät ekonomiskt bidrag till handläggarens deltagaravgift. Tillgänglighet i form av stöd och råd till enskilda handläggare är hög. Stöd kan ges enskilda i tillsyns- och samrådsärenden. Svenska kraftnät kan vid särskilda behov också delta vid tillsynsbesök och möten.

2.1.6. Arbetsmiljöverket

Allmänt

Arbetsmiljöverket utför förrättningar (inspektion, uppföljningsinspektion, mätning, samverkan, eller en informationsinsats) för att kontrollera att arbetsgivare och andra skyddsansvariga, till exempel tillverkare och leverantörer av maskiner, lever upp till arbetsmiljöreglerna och kontinuerligt förbättrar arbetsmiljön. Inspektionerna har stöd i förordning och fokus ligger på arbetsmiljöaspekter och arbetsplatser där riskerna är som störst för att någon kan komma till skada eller bli sjuk. Arbetsmiljöverket planerar, samordnar och genomför inspektioner på nationell och regional nivå. Arbetsmiljöverket genomför bland annat stora nationella inspektionsaktiviteter som oftast löper över två till tre år.

Vilka planerade inspektioner som genomförs styrs i huvudsak av Arbetsmiljöverkets strategiska plan och uppdrag från regeringen. Inriktningen i den strategiska planen grundar sig på statistik och omvärldsanalyser.

2.1.7. Norge

Allmänt

Miljödirektoratet (motsvarar Naturvårdsverket) har en central roll inom miljö och naturtillsynen, de har också egen tillsyn. Fylkesmännen (motsvarar Länsstyrelserna) både prövar verksamheter och har tillsyn över dem. Generellt kan sägas att jämfört med Sverige så Fylkesmännen ansvariga för större delen av tillsynsobjekten, till största delen är dessa verksamheter inte tillståndspliktiga. Det innebär att kommunerna har få tillsynsområden och företrädesvis små verksamheter som enskilda avlopp och liknande. Det innebär också att antalet tillsynsmyndigheter som ska samordnas är mycket färre. Idag är Fylkesmännen 18 men ska bli 10.

Styrning

Departementets styrsignal till Miljödirektoratet är att de ska göra riskbaserad tillsyn. Bedömningen görs i en databas där uppgifterna från provningen av verksamheten läggs in. I databasen finns bara tillståndspliktiga verksamheter. Riskbedömningen är i dagsläget statiskt och görs en gång för respektive verksamhet. Riskbedömningen anger hur mycket resurser som ska läggas på en viss anläggning.

Signifikant för Norges modell för styrning av tillsynen är aktionerna, närmast att beskriva som nationella tillsynsprojekt, som drivs varje år. Miljödirektoratet planerar sin egen tillsyn i aktioner inom ett visst område riktad till en viss bransch. De planerar och genomför också aktioner för Fylkesmännen. Till stor del utgör aktionerna den tillsyn som görs men tillsynsbehov finns också av verksamheter som inte är föremål för aktionerna. Denna tillsyn ansvarar fylkesmännen för och även den tillsynen ska vara riskbaserad.

Tillsammans med fylkesmännen tas en treårig tillsynsplan fram. Framtagandet är en bred process, tillsammans med sakkunniga på direktoratet ska teman för aktionerna vaskas fram.

Dokument

Miljödirektoratet har gemensamma riktlinjer för samordnad tillsyn. Denna gäller all tillsyn, t.ex. hälsoskydd, livsmedelskontroll och arbetsmiljö men används främst inom miljö- och naturtillsynen. I riktlinjerna klargörs begrepp och metodik för tillsyn, samarbete, rutiner för genomförande och uppföljning osv.

Den treåriga Tillsynsplanen är inte offentlig men av den framgår vilka aktioner som Miljödirektoratet och Fylkesmännen kommer genomföra. Branscherna pekas ut, en kort beskrivning av vad som ska kontrolleras, i varierande detaljeringsgrad. I vissa fall är aktionen ett resultat av avvikelser som konstaterats i tidigare aktioner. I den gällande tillsynsplanen finns mellan 2-15 aktioner planerade inom följande områden: industritillsyn, klimatgaser, avfall, kemikalier, produkter, biologisk mångfald samt andra tillsynsuppgifter. Totalt beskrivs 57 aktioner som kommer genomföras de kommande tre åren.

I planen pekas också s.k. genomgående teman ut som exempelvis ska kontrolleras i all tillsyn eller bara i aktioner. Temana kan t.ex. vara fluorhaltiga gaser eller plastnedskräpning.

För varje aktion tas material fram som stöd av en aktionsgrupp. Materialet innehåller bl.a. mål, utvalda objekt, rättslig grund, gällande regler, typ av avvikelser, påföljder, rapportering och kontaktpersoner.

Efter att aktionerna är genomförda rapporteras de och resultatet läggs ut på nätet som en rapport. Resultaten är underlag för kommande tillsynsplaner.

Vägledning och samverkan

Vägledningen från miljödirektoratet sker till största delen genom aktionsplanering och genomförande. De besöker också fylkesmännen och har dialog om arbetet, bl.a. kan de följa upp om fylkena gjort olika bedömningar i aktionerna.

Inför aktionerna har de utbildning för att gå igenom upplägget i aktionen. När det gäller hur man gör riskbedömningen, bl.a. av de verksamheter som inte omfattas av aktionerna så har de ingen speciell vägledning om det.

Uppföljning

I dagsläget är det rapporterna från aktionerna som är den återkommande rapporteringen och uppföljningen. Det är också resultaten som delvis ligger till grund för kommande års tillsynsplaner.

Det pågår utveckling av förorensnings-databasen. De vill kunna mata in erfarenheter från tillsynen och i förlängningen få underlag för kommande tillsynsaktioner.