



Olle Boström  
Tel: 08-698 16 12  
olle.bostrom@naturvardsverket.se

PROTOKOLL  
2006-10-05 Dnr 117-5713-06

## Protokoll från Tillsyns- och föreskriftsrådets möte den 27-28 september 2006

### Närvarande

#### *Rådet*

Martin Eriksson, ordförande; Eric Danell, Generalläkaren; Ann-Sofie Eriksson, Sveriges Kommuner och Landsting; Sven Göthe, Riksantikvarieämbetet; Barbro Köhler Krantz, Arbetsmiljöverket; Anders Larsson, Boverket; Else-Marie Mejersjö, Jordbruksverket; Björne Olsson, Kemikalieinspektionen (punkt 9-16); Ulrika Samuelsson, Länsstyrelsen i Västra Götalands län; Mikael Schultz, Karlstads kommun, miljöförvaltningen; Ulrika Svanholm, Fiskeriverket

#### *Övriga*

Peter Sörngård, Naturvårdsverket; Johan Nykvist, Socialstyrelsen; Emma Johansson, Skogsstyrelsen; Marianne Stålheim, Räddningsverket (punkt 9-16); Kristina Hedfors, Karlstads kommun, miljöförvaltningen; Per Folkesson, Jordbruksverket (punkt 9-12); Kitty Victor, Naturvårdsverket; Robert Andrén, ToFR-kansliet; Marie Eriksson, ToFR-kansliet; Liisa Bjällås, ToFR-kansliet; Olle Boström, ToFR-kansliet

### 1. Mötets öppnande

*Martin Eriksson* hälsade välkommen och förklarade mötet öppet. Han riktade ett tack till Mikael Schultz och Kristina Hedfors för inbjudan att förlägga mötet till Karlstad.

### 2. Presentation av nya rådsledamöter

I samband med en allmän presentationsrunda berättade *Else-Marie Mejersjö*, Jordbruksverket, att hon har efterträtt Evert Jonsson både som chef för Jordbruksverkets växtnäringseenhet och som ToFR-ledamot.

De nya ledamöterna Lena Tellvik, Räddningsverket, och Claes Mårtensson, Strålskyddsinstitutet, hade inte möjlighet att närvara vid detta möte.

### 3. Fastställande av dagordning

Det i förväg utsända förslaget till dagordning fastställdes. *Robert Andrén* meddelade att han hade en övrig fråga att ta upp.

### 4. Val av justerare

Till protokolljusterare valdes *Else-Marie Mejersjö*.

## 5. Hur arbetar vi i Karlstad?

*Mikael Schultz* lämnade en presentation av verksamheten vid miljöförvaltningen i Karlstads kommun. Förutom att arbeta med de sedvanliga frågorna ansvarar förvaltningen för det s.k. Rådrummet – en verksamhet som riktar sig till allmänheten och omfattar rådgivning bl.a. i fråga om energi, avfall, transporter och Agenda 21. Rådrummet tar emot sina besökare i lokaler i centrala staden, och mötesdeltagarna fick möjlighet att göra ett kort studiebesök i lokalerna. Vidare kan noteras att förvaltningen detta år har en särskild verksamhetsplan/tillsynsplan vid sidan av den ordinarie för ett av miljömålen, nämligen giffri miljö.

Mikael pekade på några tendenser i det kommunala miljöarbetet:

- Ökad administration
- Mer komplexitet i lagstiftningens struktur
- Mer tid krävs för att hantera klyftan mellan teori och verklighet i kontakterna med verksamhetsutövarna
- Alltför många kockar i MiljöSverige

Mikael formulerade också följande önskemål inför framtiden:

- Bättre samordning på central nivå samt mellan sakmyndigheterna och länsstyrelserna
- Bättre/enklare lagstiftning
- Fortsatt satsning på kommunikation mellan de olika tillsynsnivåerna
- Bättre anpassad utbildning/fortbildning

## 6. Kartläggning av arbetet med tillsynsvägledning

*Marie Eriksson* meddelade att kartläggningen nu är slutförd och gjorde en kort sammanfattning av det färdiga material som sänts ut i samband med kallelsen. Förutom beträffande innehållet i kartläggningen hade Rådet att ta ställning till följande:

- Kan materialet publiceras på ToFR:s webbplats?
- Hur vill Rådet gå vidare avseende arbetet med tillsynsvägledning?

Under den efterföljande diskussionen framkom bl.a. följande:

- Inga ytterligare exempel på samverkansområden utöver de som tas upp i kartläggningen nämndes.
- Den tillsynsvägledning från centrala myndigheter som riktas mot operativa tillsynsmyndigheter är inte likformig. Det vore idé att söka förmå regeringskansliet att regelmässigt ta upp tillsynsvägledningen som uppdrag i respektive regleringsbrev.
- Även länsstyrelserna borde få ett tydligare uppdrag från regeringshåll i dessa delar. *Ulrika Samuelsson* meddelade att hon gärna tar upp denna fråga med regeringskansliet för länsstyrelsernas del.
- Att definiera vilka strukturförändringar som kan behövas borde vara en fråga för Rådet att ta tag i. Frågan borde spelas in till verksamhetsplaneringen.

### Rådet beslutade

- att kartläggningen inklusive bilagorna 1-3 kan publiceras på ToFR:s webbplats; dock skall det som står under rubriken "Planerade år 2006" i bilaga 2 tas bort och datum för när materialet är aktuellt anges,
- att Rådet skall engagera sig i frågan om en bättre struktur för tillsynsvägledningen; beredningsgruppen uppdras att göra en analys av de strukturella problemen med Maries kartlägningsmaterial som underlag och med utgångspunkt från frågeställningen "Hur ser problemet med strukturen ut och vad kan göras åt detta?"; inledningsvis tas frågan upp på beredningsgruppens möte den 8 november.

## 7. Översyn av bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

*Peter Sörngård* berättade att departementet har ett färdigt förslag till justeringar i bilagan som man dock velat avvakta valet den 17 september med att lägga fram. Med tanke på regeringsskiftet är det nu oklart när och om ett beslut kommer. Knäckfrågor har varit dels vindkraftsanläggningar, dels jordbruk. Ett beslut är dock redan fattat, nämligen att gränsen för provningsplikt i fråga om vindkraftsanläggningar höjs från 1 MW till 25 MW. Anmälningssplikt införs i stället för det som tidigare var tillståndspliktigt, vilket medför mer arbete för kommunerna. Naturvårdsverket har vidtagit förberedelser för att kunna gå ut med tillsynsvägledning i anledning av förändringarna när beslut om dessa fattas.

Förutom bilagan finns också inom departementet ett förslag till justeringar i själva förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Som en följd av ändringarna i förordningen och bilagan kommer även förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken att behöva ses över.

Peter berättade också om det pågående arbetet inom Naturvårdsverket med att upprätta en plan för verkets tillsynsvägledning 2007-09. Verket har pejlrat behovet inom tillsynsområdet hos länsstyrelser och kommuner och därvid dragit bl.a. följande slutsatser:

- Alla "behov" kan inte tillgodoses genom tillsynsvägledning
- Alla behov av tillsynsvägledning kommer inte att kunna tillgodoses – prioriteringar blir nödvändiga
- Det finns områden där operativ tillsyn inte sker i praktiken; även dessa måste lyftas fram

I arbetet har bl.a. följande förts fram som önskvärt att verket kan göra:

- Ge stöd inom tre månader i anslutning till nya eller ändrade författningar
- Genomföra minst två årliga uppföljningar/utvärderingar av den operativa tillsynen
- Producera mer av kortfattad men snabb tillsynsvägledning
- Minska satsningen på handböcker
- Ge ut allmänna råd när styrningen är särskilt viktig
- Årligen följa upp vägledningsplanen

Vid den efterföljande diskussionen höjdes röster för att alla centrala vägledningsmyndigheter borde göra liknande planer för sitt vägledningsarbete och att ett sådant arbete borde ske i samverkan mellan myndigheterna.

## 8. Rådets roll och arbetsformer

*Robert Andrén* gav en kort introduktion till denna punkt och hänvisade till i förväg utsänt diskussionsunderlag samt utkast till justerad arbetsordning. Därefter genomfördes gruppdiskussioner kring de frågor som anges i underlaget.

Robert kommenterade kort resultatet av gruppdiskussionerna (sammanfattas i protokollsbilaga 1) och menade att kansliet kommer att införliva relevanta delar i det förslag till inriktningsdokument för 2007 som skall presenteras och diskuteras vid nästa rådsmöte. Ett förslag från kansliet till uppdaterad arbetsordning kommer också, och där skall även, på förslag av *Barbro Köhler Krantz*, tydligare anges vilka slag av beslut som Rådet har att fatta.

## 9. Projektet tillsynsutvärdering 2007

*Olle Boström* meddelade att projektet är något försenat i förhållande till de ursprungliga planerna och att det därför inte finns något att redovisa just nu utöver vad som framgår av den kommenterade dagordningen. Eftersom beredningsgruppen också är styrgrupp för detta projekt kommer det dock upp på dagordningen för beredningsgruppsmötet den 8 november, och till dess torde projektet ha hunnit längre på väg.

## 10. Fördjupad utvärdering av ToFR 2007

*Ann-Sofie Eriksson*, som ingår i årets interna utvärderingsgrupp, redogjorde för gruppens förslag angående en fördjupad utvärdering av ToFR under 2007, se det PM som sänts ut med kallelsen. Gruppen önskar alltså att utvärderingen genomförs av externa krafter ungefär som vid den förra fördjupade utvärderingen 2002. *Robert Andrén* menade att med externa krafter i detta sammanhang borde kunna jämföras Naturvårdsverkets enhet för strategier och utvärdering, vilket fick medhåll av mötet.

## 11. Inledning av planeringsprocessen för 2007

*Robert Andrén* introducerade denna punkt och pekade på att syftet var att genom gruppdiskussioner få en bild av vad Rådet skall arbeta med under de närmaste åren. På basis av utfallet av diskussionerna (samt den interna utvärderingsgruppens inspel) ställer kansliet samman ett förslag till inriktningsdokument som först tas upp i beredningsgruppen den 8 november och därefter, för fastställelse, vid rådsmötet den 6 december. Kansliet tar naturligtvis också fortlöpande emot synpunkter och önskemål från enskilda ledamöter som kan ha relevans för inriktningsdokumentet.

En sammanfattning av de genomförda gruppdiskussionerna lämnas i protokollsbilaga 2.

## 12. Tillsyn över tvärvillkor

*Per Folkesson* från Jordbruksverkets stödavdelning inledde med att lämna en bakgrund till rubricerade fråga. Det handlar om att en jordbrukare måste, för att kunna uppbära EU-bidrag, uppfylla vissa villkor, s.k. tvärvillkor. Dessa har sin grund i 19 olika EG-förordningar eller –direktiv, varav några med miljöanknytning. Uppfylls inte villkoren reduceras bidragsbeloppet. I Sverige är det länsstyrelserna som handlägger bidragsfrågorna, men för kontrollen av att tvärvillkoren följs är tanken att man skall utnyttja det befintliga miljötillsynssystemet, vilket i praktiken innebär att uppgiften läggs på de kommunala miljönämnderna. Årligen skall minst 1 procent av jordbruken genomgå fullständig kontroll, vilket motsvarar ca 850 jordbruk i landet. Om Sverige inte sköter kontrollen på ett godtagbart sätt riskerar vi att gå miste om stödpengar. En sak som skiljer tvärvillkorskontrollen från ordinarie miljötillsyn är att den måste utgå från gemensamma, detaljerade checklistor.

(Se vidare de bilder Per visade i samband med sin föredragning, protokollsbilaga 3.)

Vid den efterföljande diskussionen framkom bl.a. följande.

- När formerna för kommunikationen mellan kommunerna och länsstyrelserna läggs fast måste de vara anpassade till det svenska tillsynssystemet.
- Kommunerna vill kunna rapportera resultatet av kontrollerna elektroniskt. Ett sådant system kommer från Jordbruksverket men är ännu inte klart.
- Beslut (=kontrollresultat) skall rapporteras direkt utan att behöva fastställas i t.ex. nämnd. Detta innebär att sådana beslut inte kan överklagas.
- Jordbruksverket är i färd med att sätta samman en rekommenderad arbetsgång som beräknas vara klar om några veckor.

## 13. Information från ledamöterna

*Björne Olsson* meddelade följande. När EU:s myndighet för kemikaliefrågor inrättas i Helsingfors i samband med tillkomsten av REACH, kommer den att inrätta ett antal ämnesvisa fora. Bl.a. blir det ett forum för tillsyn, som kommer att ta över en del av de uppgifter som i dag hanteras inom det informella nätverket CLEEN.

*Mikael Schultz* meddelade att man från Karlstads sida tagit initiativ till en projektidé för IMPEL-nätverket. Det skulle handla om att studera hur EG-förordningar handläggs inom de olika medlemsländerna. I förslaget ingår att Värmland skulle kunna representera Sverige i projektet.

#### **14. Information från kansliet**

*Marie Eriksson* meddelade följande.

- Tvl-nätverket har sin nästa träff den 14 november med Rationell tillsynsvägledning och Kemikalier som teman. Inbjudan har nyligen gått ut.
- Den 15 november anordnar kansliet ett halvdagsseminarium för presentation av den nyligen färdigställda rapporten "Att lära av inspektörers erfarenheter". (Rapporten utdelades till ledamöterna.)

#### **15. Övriga frågor**

*Robert Andrén* påminde om att rådsledamöternas mandatperiod går ut vid utgången av det här året. Det är alltså dags för de ingående organisationerna att lämna in sina nomineringar för en ny treårsperiod skriftligen till miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Kansliet avser att gå ut med en påminnelsekrivelse till berörda organisationer och där även söka ge en bild av önskvärd profil för ledamöterna.

#### **16. Mötets avslutande**

*Martin Eriksson* konstaterade avslutningsvis att ett tvådagarsmöte som detta inte prövats tidigare och önskade därför höra vad ledamöterna tyckte om det upplägget. Den allmänna meningen hos ledamöterna visade sig vara positiv. Man uppskattade t.ex. att få inblick i en kommuns arbete och att kunna diskutera frågor under mer avslappnade former.

Med detta förklarade ordföranden mötet avslutat.

Vid protokollet

*Olle Boström*  
Olle Boström

*Martin Eriksson*  
Martin Eriksson  
(ordförande)

*Else-Marie Mejersjö*  
Else-Marie Mejersjö  
(protokolljusterare)



## Protokollsbilaga 1

### Sammanfattning av framkomna synpunkter vid gruppdiskussionerna om Rådets roll och arbetsformer (punkt 8)

#### Rollen som ledamot i Rådet

- Ledamoten representerar naturligtvis sin egen organisation (eller den miljöbalksrelevanta delen av sin organisation) och dess kompetensområde och inte sin egen person; ansvarar för att föra fram sin egen organisations perspektiv i diskussionerna
- Ledamoten har också ett allmänt ansvar som statlig/kommunal tjänsteman att bidra till att helheten fungerar så bra som möjligt
- Varje ledamot har ett ansvar att uppfylla ToFR:s uppdrag
- Det ledamoten för fram i Rådet måste vara förankrat i den egna organisationen
- Ledamoten har ett ansvar att i tillämpliga delar föra tillbaka till sin egen organisation vad som avhandlas och beslutas i Rådet; detta förutsätter att resultaten är tydliga, vilket inte alltid är fallet
- Ledamoten har dessutom ett ansvar för att i allmänna sammanhang föra ut det ToFR står för
- Önskvärt är att varje ledamot lyfter blicken utöver den egna organisationen
- Ledamoten bör våga ta upp problem från den egna sfären utan att behöva ha känslan av att "blotta sig"

#### Hur kan Rådets arbete effektiviseras

- Identifiera "lagar på gång" och reagera på detta – inklusive identifiera samverkansbehov – snarare än att i efterhand informera varandra om vad som gjorts
- Rådsmötena är viktiga för att identifiera och ge förslag till lösningar på problem
- Vid behov skall frågor kunna hissas till departementsnivå, kanske efter att en gemensam rådsståndpunkt mejslats ut; verka för att departementet sänder signaler via regleringsbrev i relevanta fall
- När Rådet inte kommer fram till "frivilliga" lösningar måste det finnas en form för hur man kan gå tillväga
- Något slags mandat för att kunna samordna på nationell nivå behövs
- Fortsätta verka för myndighetssamordning när det gäller allmänna råd, handböcker, vägledning etc.
- Mer fria diskussioner i mindre grupper kring strategiska frågor men på ett mer konkret/definierat sätt
- Använda tvl-nätverket för att suga upp frågor för diskussion i Rådet
- Mervärdet med Rådet är en utvecklad samsyn mellan Rådets organisationer

#### Hantering av ToFR-rapporter

- Rapporter initierade av ToFR och som är inom ramen för ToFR-uppdraget bör tas upp för beslut i Rådet; godtagna rapporter publiceras med ToFR-logotyp



## Protokollsbilaga 2

### Sammanfattning av framkomna synpunkter vid gruppdiskussionerna om planerad verksamhet för 2007 (punkt 11)

#### Allmänt

- Rådet bör arbeta med färre saker men göra dessa ordentligt.
- Utåtriktade aktiviteter bör prioriteras.
- Bättre omvärldsbevakning – tidigare signaler om vad som är på gång, lyfta frågor tidigare, informera innan projekten är klara.
- Identifiera "överlappande områden" och hålla seminarier kring dessa

#### Webbarbetet

- Webbarbetet är grunden för Rådets verksamhet.
- Mer bevakning av vad som är på gång t.ex. inom lagstiftningen nationellt och inom EU. (När det gäller vad som är på gång hos myndigheterna fordras ett bättre engagemang hos ledamöterna att informera kansliet.)

#### Egenkontroll

- I resultatet från de tidigare genomförda seminarierna m.m. finns uppslag som bör fångas upp och leda till nya aktiviteter.
- Det kan övervägas att genomföra ytterligare seminarier med samma koncept om det finns ytterligare intressenter som kan behöva nås med budskapet.
- Fortsatt satsning på detta område men med mer handgriplig inriktning; gärna pröva nya pedagogiska grepp.

#### Tillsynsvägledning

- Se över att allmänna råd, handböcker etc. har samma betydelse för alla myndigheter; eventuellt ta fram en termlista.
- Alla vägledningsmyndigheter, inte bara Naturvårdsverket, borde upprätta planer för sin tillsynsvägledning.

#### Miljömålsstyrd tillsyn

- Spegla nya sätt att tillsynsplanera – tydliggöra resursbehov, kvalitet i tillsynen.
- Fånga upp och behandla konkreta frågeställningar, riskvärdering, lyfta fram exempel, gärna i samråd med Miljömålsrådets kansli

#### Övrigt

- Det har under dagen konstaterats att det finns strukturella problem när det gäller tillsynsvägledningen. Rådet bör analysera var dessa problem ligger. Står Rådet bakom en gemensam bild blir eventuella signaler till regeringskansliet starkare.
- Titta på processflöden och procedurer kring nya EG-förordningar och hur de genomförs. Regelutveckling – exempel: hur påverkas olika kapitel i miljöbalken och t.ex. tillsynsförordningen av REACH?
- Fånga upp resultatet av den kommande fördjupade utvärderingen av ToFR och diskutera hur gå vidare.
- Ledamöterna skall kunna ta upp egna knäckfrågor på ett tidigt stadium och därvid utnyttja Rådets kompetens.
- Ordna utbildning i att skriva föreläggande.



Tvårvillkorskontroller / Tillsyn

---

---

---

---

---

---

---

---

**Tvårvillkor inom jordbrukspolitiken**

Cross compliance  
Rådsförordning beslutad sept 2003  
19 olika direktiv/förordningar  
Ca 10 miljarder kr/år fördelat på ca 85000 jordbrukare i Sverige  
Normalt 3 % avdrag vid överträdelse  
Reducerad medfinansiering för landet om vi inte sköter kontrollerna rätt

---

---

---

---

---

---

---

---

**Tvårvillkorskontroll = tillsyn?**

Fågel och habitat  
Grundvatten  
Avloppsslam  
Gödselhantering  
Växtskyddsmedel  
Livsmedels- och fodersäkerhet  
Djurskydd

---

---

---

---

---

---

---

---

### Kontrollmodellen i Sverige

Kommunen är behörig kontrollmyndighet för vissa tvärvillkor och ska rapportera detaljerat till stödmyndigheterna enligt EG-förordning nr 796/2004.

Stödmyndigheterna saknar befogenhet att styra kommunernas val av kontrollgårdar.

---

---

---

---

---

---

---

---

### Utgångspunkt i ordinarie tillsyn

Tvärvillkoren ska i sig inte kräva ny tillsynsmetodik eller ny tillsynsvägledning. Miljö- och djurskyddsregler m.m. gäller även om jordbrukaren inte söker stöd.

Det nya är skyldigheten att välja ut viss andel jordbrukare, gradera överträdelser och följa Jordbruksverkets rapporteringsrutiner.

---

---

---

---

---

---

---

---

### Kulturkrock tillsyn/kontroll?

Riskbaserad tillsynsplan har miljökvalitetsmål m.m. som utgångspunkt - behöver inte omfatta jordbruk varje år.

Tvärvillkorskontroller med viss årlig frekvens och hög detaljeringsgrad syftar bl.a. till att värna EU:s budget och säkerställa likabehandling av jordbrukare som söker inkomststöd.

---

---

---

---

---

---

---

---