

Myndighet för miljön

– en granskning av Naturvårdsverket

Betänkande av Utredningen om Naturvårdsverket

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:62

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Omslag och foto: Sven Olaisson

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23002-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet Andreas Carlgren

Regeringen beslutade den 15 mars 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera Naturvårdsverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning. Professorn Lena Marcusson förordnades samma dag att vara särskild utredare. Regeringen har därefter beslutat om tilläggsdirektiv med förlängd tid för utredningen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen av Naturvårdsverket.

En särskild referensgrupp med representanter från berörda departement, nationella och regionala myndigheter, kommuner och landsting, näringsliv och miljöorganisationer har varit knuten till utredningen.

Sekreterare har varit Jan Darpö fr.o.m. 2007-07-30 t.o.m. 2008-03-31, Siv Näslund fr.o.m. 2007-08-01 och Elin Olaisson fr.o.m. 2007-04-30. Biträdande sekreterare har varit Felix Ockborn fr.o.m. 2007-11-12 t.o.m. 2007-04-30.

Textmässig layout har utförts av assistenterna Anita Arnell och Lisbeth Lindin vid Regeringskansliets kommittéservice.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket* (SOU 2008:62).

Stockholm i juni 2008

Lena Marcusson

*/Jan Darpö
Siv Näslund
Elin Olaisson*

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	23
1 Bakgrund	39
1.1 Uppdraget.....	39
1.2 Genomförande	39
1.3 Betänkandets disposition.....	41
2 Återblick och framtidsperspektiv	43
2.1 Sammanfattning	43
2.2 Återblick.....	44
2.2.1 Miljöproblemen i historisk belysning.....	44
2.2.2 Naturvårdsverket i historisk belysning	46
2.2.3 Utvecklingen efter förra utvärderingen	48
2.3 Pågående och framtida förändringar.....	53
2.3.1 Miljöproblemen i framtidsstudier.....	53
2.3.2 Miljöarbetet i EU	55
2.3.3 Förslag från olika utredningar	56
2.3.4 Myndighetsstrukturen.....	57

2.4	Frustrationer och problem i dagens miljöorganisation.....	59
2.5	Överväganden om ändrad ansvarsfördelning	62
2.5.1	Utgångspunkter	62
2.5.2	Kärnuppgifter i miljöförvaltningen.....	62
2.5.3	Tre alternativ	63
2.5.4	Tänkbara omstruktureringar av miljövårdsförvaltningen.....	66
2.5.5	Överväganden och förslag.....	72
3	Verksamhet och resurser.....	77
3.1	Inledning.....	78
3.2	Naturvårdsverkets verksamhet.....	78
3.2.1	Naturvårdsverkets uppgifter enligt lag och förordning	78
3.2.2	Naturvårdsverkets kärnuppgifter.....	82
3.2.3	Förändringar i ansvar över tid	89
3.2.4	Naturvårdsverkets arbete i siffror.....	91
3.3	Naturvårdsverkets roller.....	93
3.4	Resurser.....	95
3.4.1	Finansiella resurser.....	95
3.4.2	Personal	98
3.4.3	Naturvårdsverkets konsultanvändning.....	104
3.5	Intern organisation.....	108
3.5.1	Verksamhetsstyrning	108
3.5.2	Administration	115
3.5.3	Verksamhetskostnader	117
3.6	Utredningens överväganden och förslag	119
3.6.1	Bedömning av verksamhet och arbetssätt	119
3.6.2	Bedömning av resurser.....	122
3.6.3	Förslag	126

4	Regeringens styrning	129
4.1	Inledning.....	129
4.2	Hur styrs Naturvårdsverket?	130
4.2.1	Instruktionen	130
4.2.2	Regleringsbrev	131
4.2.3	Muntlig styrning.....	141
4.3	Problemanalys	142
4.3.1	Regleringsbrevens karaktär	142
4.3.2	Regleringsbrevens omfattning.....	143
4.3.3	Uppdragens utformning och användning	146
4.3.4	Naturvårdsverkets arbete med beställningarna i regleringsbrev.....	147
4.3.5	Prioriteringar och förnyelse	148
4.4	Förslag i andra utredningar och rapporter	149
4.4.1	Styrutredningen	149
4.4.2	Andra utredningar och forskningsrapporter	151
4.5	Övervägande och förslag	155
4.5.1	Överväganden	155
4.5.2	Förslag.....	161
5	Expertstöd i EU- och internationellt arbete.....	163
5.1	Inledning.....	163
5.2	Naturvårdsverkets uppgifter	164
5.2.1	EU-arbete.....	164
5.2.2	Internationella konventioner	164
5.2.3	Utvecklingssamarbete	165
5.2.4	Resurser för EU- och internationellt arbete	165
5.3	Tidigare utredningar	166
5.3.1	Betänkande från år 1990.....	166
5.3.2	Naturvårdsverkets utvärdering av det internationella arbetet	167
5.3.3	Regeringsuppdrag om prioriteringar i EU	171
5.3.4	Synpunkter från andra aktörer.....	172
5.3.5	Den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen.....	172

5.4	Problemanalys	173
5.4.1	Övergripande frågor	173
5.4.2	Samarbetet mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket	175
5.5	Överväganden och förslag	178
5.5.1	Övergripande bedömning.....	178
5.5.2	Prioriteringar	179
5.5.3	Arbetsätt och genomslag	184
5.5.4	Resurser	185
5.5.5	Förslag	186
6	Miljömålssystemet	189
6.1	Bakgrund.....	190
6.2	Problemområden	195
6.3	Ansvarsfördelning och utvärdering inom miljömålssystemet	199
6.3.1	Överväganden.....	199
6.3.2	Förslag	203
6.3.3	Förhållandet Miljömålsinstitutet – Naturvårdsverket	207
6.4	De årliga miljömålsrapporterna och övrigt informationsarbete inom miljömålssystemet	208
6.4.1	Överväganden.....	208
6.4.2	Förslag	209
7	Miljöovervakning	211
7.1	Bakgrund.....	211
7.2	Utredningens bedömning och förslag	215
7.2.1	Överväganden.....	215
7.2.2	Förslag	217

8	Tillsyn enligt miljöbalken	221
8.1	En bakgrundsteckning om verksamheter och tillsyn	222
8.1.1	Miljörätten före miljöbalken.....	222
8.1.2	Miljöbalken	223
8.1.3	Förordningen om tillsyn enligt miljöbalken.....	225
8.2	Utredningar och rapporter.....	227
8.2.1	Diskussionen om tillsyn sedan tillkomsten av miljöbalken.....	227
8.2.2	Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.....	227
8.2.3	Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft	229
8.2.4	Tillsyn och framsyn. Naturvårdsverkets tillsynsvägledning 2007–2009.....	230
8.2.5	Utvärdering av tillsynsvägledning avseende miljöbalken.....	231
8.2.6	Naturvårdsverkets branschexperter. Effektiva spindlar i det stora tillsynsnätet.	233
8.3	Synpunkter i intervjuer m.m.	235
8.3.1	Inledning	235
8.3.2	Tillsynsvägledning	235
8.3.3	Normering	238
8.3.4	Branschexpertisen.....	240
8.3.5	Miljösamverkan.....	241
8.4	Överväganden och förslag.....	242
8.4.1	Problembilden.....	242
8.4.2	Påverkande tendenser i omvärlden och i samhället.....	244
8.4.3	Utredningens slutsatser.....	245
8.4.4	Utredningens förslag.....	250
9	Bevakningen av mål och ärenden	255
9.1	Inledning.....	256
9.2	Bakgrund om prövningssystemet och Naturvårdsverkets roll.....	256
9.3	Verksamheten enligt årsredovisningarna 2006 och 2007.....	257

9.4	Problembilden	259
9.5	Prövningssystemet	260
9.5.1	Allmänt	260
9.5.2	Miljöprocessens aktörer	261
9.6	Överväganden och förslag	265
9.6.1	Utgångspunkter	265
9.6.2	Den svenska miljöprocessen	265
9.6.3	Naturvårdsverkets roll i miljöprövningen	266
9.6.4	Utredningens slutsatser	268
9.6.5	Förslag	272
10	Arbetet med förorenade områden	275
10.1	Inledning	276
10.2	Naturvårdsverkets verksamhet på efterbehandlingsområdet	277
10.3	Andra aktörer på efterbehandlingsområdet	278
10.4	Överväganden och förslag	282
10.4.1	Problembilden	282
10.4.2	Utredningens ställningstagande	283
10.4.3	Förslag	285
11	Råden på Naturvårdsverket	289
11.1	Inledning	289
11.2	Särskilda organ inom en myndighet	290
11.3	Råden på Naturvårdsverket	294
11.3.1	Rådets funktioner	294
11.3.2	Råd som diskussionsforum och informationskanal – Avfallsrådet, Rådet för rovdjursfrågor, Fjällsäkerhetsrådet och Havsmiljörådet	298

11.3.3 Råd för ärendehantering – Rådet för utsläppsätter, Miljöforskningsnämnden, Rådet för investeringsstöd och Friluftsrådet	299
11.3.4 Överväganden kring friluftsförfrågor.....	301
11.3.5 Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald.....	303
11.3.6 Samordningsgruppen för havsmiljöförfrågor	304
12 Konsekvenser.....	307
12.1 Inledning.....	307
12.2 Förslag med budgetär effekt	307
12.2.1 Omfördelning mellan Naturvårdsverkets sakanslag och förvaltningsanslag	307
12.2.2 Ökad kapacitet på utpekade områden	309
12.2.3 Miljömålsinstitutet	310
12.2.4 Efterbehandling av förorenade områden.....	311
12.3 Förslag utan budgetär effekt	312
12.3.1 Naturvårdsverket	312
12.3.2 Övriga aktörer.....	312
12.4 Konsekvenser enligt kommittéförordningen.....	313
13 Författningskommentar	315
Referenser	317

Bilagor

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	325
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv.....	331
<i>Bilaga 3</i> Naturvårdsverkets uppgifter enligt lagar och förfordningar.....	333
<i>Bilaga 4</i> Verksamhetsbeskrivning.....	359
<i>Bilaga 5</i> Enkätundersökning.....	399
<i>Bilaga 6</i> Utredningens kontakter	403

Underlagsrapporter

Följande underlagsrapporter kan hämtas från www.sou.gov.se

Statskontoret dnr 2007/231-5 *Naturvårdsverkets konsultanvändning och hantering av bidragsmedel*

Ekonomistyrningsverket dnr 52-390/2008 *Naturvårdsverket – en granskning utifrån ekonomistyrningsdokumenten samt Undersökning av Naturvårdsverkets arbete med två miljökvalitetsmål*

Univoco AB 2008-05-08 *Kriterier för konsultarbeten och överföring från sak- till förvaltningsanslag*

Sammanfattning

Övergripande

Utredningens uppdrag har varit att analysera Naturvårdsverkets verksamhet, redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning samt lämna förändringsförslag i den mån sådana behövs.

Utredningen har i enlighet med direktiven närmare granskat Naturvårdsverkets uppgifter och roller i miljöarbetet, myndighetens verksamhet, finansiella och personella resurser samt arbetets inriktning, mål, resultat och prioriteringar.

Granskningen har innefattat en omfattande kartläggning och en analys av verksamheten vid Naturvårdsverket. Utredningens övergripande bedömning är att verket i många avseenden bedriver ett förtjänstfullt arbete men att verket har svårigheter att fullt ut uppfylla alla de mycket omfattande och skilda krav som ställs. Miljöarbetet har stor komplexitet och det är många olika aktörer som behöver samverka. I det interna arbetet finns brister i bl.a. strategisk styrning, prioritering och uppföljning. De många råden gör ansvaret otydligt och den stora omfattningen av konsultanvändning påverkar kompetensförsörjningen inom verket negativt. Utredningen föreslår i betänkandet ett antal förändringar.

Men vi bedömer också att hela myndighetsorganisationen av det nationella miljöarbetet behöver ses över i ett större perspektiv än denna utredning haft till uppgift att anlägga. Det gäller rollfördelningen mellan olika myndigheter lokalt, regionalt och nationellt. Det är även fråga om att se över själva myndighetsstrukturen och arbetsfördelningen i miljöarbetet. Utredningen rekommenderar därför att en större översyn inleds inom en snar framtid. I betänkandet förs inledningsvis ett resonemang om tänkbara större och mindre förändringar i ansvarsfördelningen. Vissa förändringar bör genomföras redan nu.

Den största förändringen är förslag om att inrätta en ny myndighet, Miljömålsinstitutet. Syftet är att förstärka uppföljningen av

miljömålen och den utvärderande funktionen för miljöarbetet. Den nya myndigheten bedöms få en viktig roll även vid en eventuell framtida förändrad myndighetsstruktur.

Utredningen föreslår också förändringar avseende Naturvårdsverkets verksamhet vilket i vissa fall påverkar ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Förändringar föreslås bl.a. avseende miljöövervakningen, tillsynsvägledningen, rollen att bevaka prövningen av mål och ärenden, arbetet med förorenade områden m.m. Utredningen finner även att regeringens arbete i förhållande till verket behöver utvecklas.

Utredningens bedömningar och förslag redovisas sammanfattande i det följande.

Naturvårdsverkets verksamhet

Verksamhet och resultat

Naturvårdsverkets ansvar spänner över många vitt skilda områden. Uppgifterna varierar från konkret ärendehandläggning och operativ tillsyn till mer övergripande ansvar som vägledare och rådgivare. Tendensen över tid är att verkets roll förändrats från i huvudsak traditionell ärendehantering till mer strategiskt arbete med att föreslå åtgärder, stötta och driva på andra aktörer och skapa nätverk. Medlemskapet i EU och den allt mer globala miljöagendan har utvidgat verkets arena.

Utredningen bedömer att Naturvårdsverket i huvudsak väl utför de enskilda uppgifter som läggs på verket genom regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag men att verket har svårigheter att uppfylla alla de många skilda rollerna och de mycket omfattande krav som ställs på verket. Mer långsiktigt arbete med uppföljning och utvärdering av genomförda insatser och utformning av övergripande strategier blir eftersatt. Verket gör förvisso insatser på dessa områden i dag, men utredningen bedömer att det inte är tillräckligt. Vissa av verkets roller bör förtydligas, exempelvis rollen gentemot sektorsmyndigheterna och verkets opinionsbildande arbete.

Naturvårdsverket har en samlande och pådrivande roll i det svenska miljöarbetet. Miljökvalitetsmålen och miljöbalken är två

viktiga grundvalar för verksamheten. Utredningen definierar verkets kärnuppgifter som att övervaka miljön, genomföra beslutade åtgärder, utveckla nya strategier och åtgärder och vara expertstöd till regeringen i EU och i internationellt arbete. Viktigt är också att följa upp och utvärdera miljöarbetet samt att ta fram och förmedla kunskap och information. Utredningen har ett antal förslag på hur verksamheten bör utvecklas inom flera av dessa områden.

Expertstöd i EU och internationellt

EU-medlemskapet har inneburit nya roller och nya arbetsuppgifter både för departement och myndigheter. Regelverket inom EU är mycket omfattande på miljöområdet och Naturvårdsverket har en viktig roll. Utredningen bedömer att Naturvårdsverket arbetat för-tjänstfullt med att ta fram strategier och rutiner för EU-arbetet, men för arbetet med de internationella miljökonventionerna saknas i dag en strategi för verkets insatser. I utredningens intervjuer återkommer uppfattningen att verket inte prioriterar EU- och internationellt arbete tillräckligt.

Utredningen bedömer att strategier och prioriteringar behöver vidareutvecklas. Planeringen bör bli mer långsiktig så att möjligheterna att ta fram konstruktiva förslag och påverka utvecklingen tidigt i EU-processen utnyttjas mer effektivt.

Det skulle också behövas en mer genomtänkt strategi för hur insatser i olika sammanhang bäst kopplas till varandra. Var och hur bör en fråga drivas i EU, i internationella konventioner och i olika övergripande internationella sammanhang i FN, OECD, UNEP m.fl. och i vilken ordning.

Utredningen konstaterar också att det är snart tjugo år sedan det genomfördes en oberoende utredning av hur Sverige bör arbeta i EU och internationellt inom miljöområdet. Så mycket har hänt sedan dess genom EU-medlemskapet och den ökade betydelsen av internationellt samarbete att en särskild utredning på detta område är befogad.

Miljöövervakning

Miljöövervakning syftar till att bevaka tillståndet i miljön, mäta effekter av olika slags miljöpåverkan, upptäcka förändringar i miljötillståndet samt sammanställa rapporter nationellt, till bl.a. miljömålsprocessen, och internationellt. Det är många aktörer inblandade i miljöövervakningen – andra centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, företag och organisationer.

Utredningen bedömer att verkets arbete i fråga om miljöövervakning i huvudsak är väl utfört men att Naturvårdsverket i dag inte har tillräckliga befogenheter eller verktyg för samordningen. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ges en samordnande roll för all miljöövervakning och att ansvaret att fördela bidrag till nationell och regional miljöövervakning flyttas från Miljömålsrådet till Naturvårdsverket.

Utredningen föreslår vidare att de myndigheter som bedriver miljöövervakning ska vara skyldiga att rapportera detta till Naturvårdsverket. Verket bör sträva efter att få en så heltäckande bild som möjligt av vilken miljöövervakning som bedrivs samt se till att formerna för mätningar, datalagring och datadistribuering blir mer enhetliga. Utredningen ansluter sig till Havsmiljöutredningens förslag om att ge Naturvårdsverket utökad föreskriftsrätt för miljöövervakningen. För att förbättra tillgängligheten på data föreslår utredningen att regeringen låter utföra en översyn av prissättning av data samt tar fram en policy för datatillgänglighet hos de myndigheter som bedriver miljöövervakning.

Tillsyn enligt miljöbalken

I tillsynsarbetet under miljöbalken har Naturvårdsverket satsat på en generalistroll, vilket har varit en nödvändig anpassning till nya miljöfrågor och samhällsförhållanden. Samtidigt har specialistkompetens och operativt tillsynsansvar skjutits nedåt i miljöförvaltningen på ett sätt som gjort att verket tappat något av kontakten med denna del av verksamheten. Detta har påverkat möjligheten att ge tydlig vägledning för länsstyrelsernas och kommunernas tillsynsarbete. Utredningen anser att Naturvårdsverkets roll i miljötillsynen därför måste stärkas.

Utredningen föreslår att det tydliggörs i tillsynsförordningen (1998:900) att Naturvårdsverket har ett samordnande ansvar för

miljötillsynsarbetet under miljöbalken. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt råd och stöd till länsstyrelserna i deras tillsynsvägledning mot kommunerna. Av förordningen bör också framgå att länsstyrelserna har det regionala ansvaret för samordning, styrning och utveckling av kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken. I tillsynsförordningen bör vidare skrivas in en skyldighet för länsstyrelserna att årligen till Naturvårdsverket redovisa sina insatser med tillsynsvägledning mot kommunerna.

Utredningen föreslår vidare att det i 26 kap. 4 § miljöbalken görs ett tillägg som innebär att länsstyrelsen ska samråda med Naturvårdsverket innan beslut tas om överlåtelse av operativt tillsynsansvar till en kommun. Naturvårdsverket ska dessutom kunna begära att redan överlåten tillsyn återkallas. Om oenighet uppstår mellan Naturvårdsverket och länsstyrelsen i dessa frågor ska regeringen fälla avgörandet.

Utredningen anser att systemet med branschexperter bör utvecklas. En särskild arbetsgrupp bestående av representanter för Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, näringslivet och andra intressenter bör därför få i uppgift att ta fram ett konkret förslag om vilka experter som bör finnas, var de ska placeras och hur de bör finansieras.

Bevakning av mål och ärenden

Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndighet och i domstol och därvid följa hur miljöbalken tillämpas. En samstämmig uppfattning bland dem som utredningen har intervjuat är att det har skett en kraftig minskning av antalet ärenden där Naturvårdsverket deltar. Att Naturvårdsverket medverkar i miljöprövningar är viktigt då man har en unik roll i det svenska miljöprövningssystemet i två tydliga avseenden. Naturvårdsverket är en central aktör med spetskunskaper. I många miljöprövningar är verket också den enda aktör som kan företräda det allmänna intresset som står emot intresset att kunna utöva en verksamhet eller exploatera en naturresurs. Ofta gäller dessa prövningar EG-rättsligt skyddade intressen. Mot denna bakgrund anser utredningen att Naturvårdsverkets roll i miljöprövningssystemet måste förstärkas.

Utredningen föreslår att det tydliggörs i instruktionen att det är obligatoriskt för Naturvårdsverket att delta i provningar som gäller principiellt viktiga frågor eller frågor som har stor betydelse för miljön. Verkets ansvar för omprövning av verksamheter bör också klargöras.

För att förstärka Naturvårdsverkets kontrollfunktion i rättstillämpningen bör myndigheten få en utvidgad möjlighet att överklaga beslut enligt miljöbalken av länsstyrelser och kommuner. Verket bör också få möjlighet att överklaga detaljplaner enligt plan- och bygglagen som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Utredningen rekommenderar också att verket inrättar en särskild miljöprövningsenhet.

Arbete med förorenade områden

Naturvårdsverket lämnar bidrag till avhjälpande av förorenings-skador enligt förordningen (2004:100). Det finns en utbredd kritik mot systemet. Organisationen är splittrad och kunskapsuppbyggnaden bristfällig. Höga kostnader och miljörisker uppstår därför att projekten ofta handhas av engångsaktörer. Bidragen är svåra att förena med andra finansieringsformer och systemet är alltför beroende av kommunernas ekonomi och välvilja. Sammantaget medför dessa faktorer att utrednings- och efterbehandlingsarbetet går alldeles för långsamt. Utredningen delar i allt väsentligt denna kritik.

Utredningen föreslår därför en koncentration av de statliga insatserna för efterbehandling av förorenade områden till Naturvårdsverket. Utredningen rekommenderar att en särskild enhet inrättas på verket för arbetet med bidragsprojekten. Därmed bör en kraftfull beställar- och utförarorganisation kunna utformas. Det ger möjlighet att lägga upp en långsiktig plan så att bidrag för sanering ges till de från miljösynpunkt mest prioriterade objekten. Utredningen föreslår vidare att kravet på kommunalt huvudmannskap och delfinansiering avskaffas.

Naturvårdsverket bör också ta över och vidareutveckla andra uppgifter med avhjälpande av förorenings-skador. Miljöansvarsutredningen har föreslagit att tillämpningsområdet för saneringsförsäkringen vidgas och att utbetalningarna administreras av en statlig myndighet. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket blir ansvarig myndighet. Vidare föreslår utredningen att Naturvårdsverkets roll

med tillsynsvägledning när det gäller allvarlig miljöskada enligt 10 kap. miljöbalken förtydligas.

Resurser

Naturvårdsverkets uppgifter har ökat i antal och myndighetens sakanslag har fördubblats sedan år 2001. Samtidigt har myndighetens förvaltningsanslag varit i stort sett oförändrat och antalet anställda årsarbetskrafter har inte ökat nämnvärt. Delvis som en följd av detta har Naturvårdsverket i allt större utsträckning använt sig av externa konsulter för att genomföra sitt uppdrag. Konsultkostnaderna är i dag nära en och en halv gång så stora som kostnaderna för verkets egen personal. Även uppdrag som kan klassificeras som stadigvarande myndighetsuppgifter läggs i vissa fall ut på konsulter vilket skapar merkostnader och kan ge problem med den långsiktiga kompetensförsörjningen inom verket.

Utredningen föreslår att stadigvarande myndighetsuppgifter ska utföras av verkets egen personal och finansieras från förvaltningsanslaget. Utredningen föreslår även att verket förstärker sitt arbete på vissa utpekade områden. Det gäller uppföljning och strategiskt arbete men också arbetet med miljöövervakning, bevakningen av miljöprovningar samt expertstödet till regeringen i EU- och internationellt arbete. Utredningen föreslår vidare att den administrativa kompetensen på Naturvårdsverket förstärks, att verket inför en resultat- och kostnadsbaserad redovisning och att en internrevision upprättas. Som en konsekvens måste förvaltningsanslaget förstärkas och utredningen föreslår att medel överförs från Naturvårdsverkets sakanslag.

Råden vid Naturvårdsverket

Inom Naturvårdsverket finns tolv råd, varav elva är inrättade av regeringen. Råden har olika arbetsuppgifter och befogenheter. Utredningen gör bedömningen att råden bidrar till en bättre ärendehantering och informationsspridning. Emellertid anser utredningen att det finns flera nackdelar med att regeringen styr sådana råd. Naturvårdsverkets ansvar blir otydligt och verkets möjligheter till prioriteringar och anpassning av arbetsinsatser

minskar. Utredningen anser att Naturvårdsverkets möjligheter att avgöra om ett råd behövs och att styra rådets verksamhet bör öka.

Utredningen föreslår att regleringen av Avfallsrådet, Friluftsrådet, Havsmiljörådet, Miljöforskningsnämnden, Rådet för investeringsstöd, Rådet för rovdjursfrågor och Rådet för utsläppsrätter tas bort ur Naturvårdsverkets instruktion. I de fall viss ärendehantering kräver samråd med andra myndigheter eller organisationer bör regeringen försäkra sig om att så sker.

Utredningen föreslår att SamHav, Tillsyns- och föreskriftsrådet, Miljömålsrådet och Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald även fortsättningsvis regleras av regeringen samt att de två sistnämnda råden flyttas från Naturvårdsverket till Miljömålsinstitutet.

Miljömålsinstitutet – en ny myndighet för uppföljning av miljökvalitetsmålen och miljöarbetet

Naturvårdsverket har enligt sin instruktion ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor samtidigt som Miljömålsrådet, som är ett särskilt beslutsorgan inom verket, ska göra en samlad uppföljning och utvärdering. Detta lämnar utrymme för olika tolkningar av ansvarsfördelningen inom miljö målssystemet.

I det nuvarande miljö målssystemet finns en utvärderingsprocess inbyggd, med uppföljning varje år och en fördjupad utvärdering vart fjärde år. Uppföljning och utvärdering sköts av de miljö målsansvariga myndigheterna med Miljömålsrådet som ett samlande organ. Utredningen anser att det är en styrka i dagens system att de inblandade myndigheterna genom åtgärdsstrategierna och arbetet i Miljömålsrådet står bakom ett gemensamt förslag till regeringen. Samtidigt medför det faktum att myndigheterna utvärderar sin egen verksamhet en risk för att kritiska synpunkter mildras och obekväma förslag inte tas med.

För att göra den fördjupade utvärderingen mer självständig och för att utvidga utvärderingsperspektiven föreslår utredningen att en ny myndighet, Miljömålsinstitutet, inrättas. Enligt förslaget ska Miljömålsinstitutet ha två huvuduppgifter; dels ett övergripande strategiskt och samordnande ansvar för miljö målsfrågorna, dels en granskande verksamhet. Forskning och omvärldsbevakning ska utgöra ett stöd för Miljömålsinstitutets arbete med de två huvuduppgifterna.

I den övergripande strategiska och samordnande verksamheten ska Miljömålsinstitutet ansvara för den fördjupade utvärderingen. Miljömålsrådet ska finnas kvar som ett rådgivande organ i Miljömålsinstitutet och ska som nu ha en central roll i miljömålsprocessen. Rådet ska i princip ha samma sammansättning som det nuvarande Miljömålsrådet med bl.a. generaldirektörerna för miljömålsansvariga myndigheter som ledamöter. Utredningen föreslår även att Miljömålsinstitutet får ett samordningsansvar för de tre åtgärdsstrategierna som finns kopplade till miljömålen.

I den granskande verksamheten ska Miljömålsinstitutet löpande utvärdera och revidera både miljö- och miljömålsarbete hos sektors-, miljömåls- och andra myndigheter. Miljömålsinstitutet ska ge förslag till förbättrad verksamhet med avseende på ökad miljönytta och ökad effektivitet i miljöarbetet och lyfta fram de goda exemplen. Rapporterna kan även fungera som underlag till den fördjupade utvärderingen.

Utredningen föreslår också att informationsarbetet kring miljömålsarbetet utvecklas med specialanpassad information för olika målgrupper. Den årliga miljömålsuppföljningen bör ersättas med en halvtidsrapport mellan de fördjupade utvärderingarna.

Ett förslag till instruktion för den nya myndigheten lämnas i betänkandet.

Regeringens styrning

Ett antal utredningar och forskningsrapporter har pekat på problem med regeringens styrning av sin förvaltning. Det är analyser som i mångt och mycket stämmer med de iakttagelser vi gjort i denna utredning. Instruktionen är i huvudsak kortfattad och ger därmed begränsad vägledning om prioriteringar. Regleringsbreven är omfattande och detaljerade. Även om de dialoger som sker sakområdesvis mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket anses fungera relativt väl så kan ifrågasättas om det finns en tydlig övergripande styrning med en diskussion om vilka som är verkets strategiskt viktiga uppgifter.

Utredningen föreslår en styrning med fleråriga mål- och strategiperioder. Den löpande styrningen bör kunna bygga mer på den informella dialogen men med dokumentation av vad som blir överenskommet. Miljödepartementet bör överväga att i varje fall

under en period utnyttja den nya möjligheten att ta bort verksamhetsdelen ur regleringsbrevet.

Utredningen föreslår vidare att samordningsfunktionen på departementet blir resursstarkare och knyts till departementsledningen.

I betänkandet lämnas förslag till en ny instruktion för Naturvårdsverket, som tar hänsyn till de förändringar som utredningen föreslår. Enligt utredningen vore önskvärt att ytterligare utveckla instruktionen. Utredningen rekommenderar att departementet tar initiativ till en interaktiv process för att skapa samsyn om vilka som är Naturvårdsverkets kärnuppgifter och hur de bör utvecklas på kort och lång sikt. En förtydligad instruktion bör kunna utarbetas på basis av denna process.

Författningsförslag

1 Förlslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

6 §¹

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan får överklagas av Naturvårdsverket.

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 § tredje stycket får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den xx 200x.

¹ Senaste lydelse 2007:1303.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 12 § och 26 kap. 4 § miljöbalken (1998:808) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

12 §

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av

1. den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot,

2. en lokal arbetstagarorganisation som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet, såvitt avser domar och beslut i frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet,

3. en central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, motsvarande organisation på arbetsgivarsidan samt en sammanslutning av konsumenter, såvitt avser beslut som en länsstyrelse eller en central förvaltningsmyndighet har meddelat med stöd av bemyndigande enligt 14 kap., förutsatt att beslutet inte avser ett särskilt fall, och

4. den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken har rätt att överklaga.

Utöver vad som framgår av första stycket 4, får Naturvårdsverket överklaga beslut som en kommun, en kommunal nämnd eller en länsstyrelse har meddelat.

Denna paragraf innebär inte någon inskränkning av rätten att överklaga enligt bestämmelser i rättegångsbalken.

26 kap.

4 §²

När en tillsynsmyndighet får in en framställning om överlåtelse av tillsyn enligt 3 § ska myndigheten samråda med Naturvårdsverket. Om Naturvårdsverket när samrådet är avslutat begär det, ska tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 § och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlätas i enlighet med framställningen, *skall* tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Tillsynsmyndigheten *skall* återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Har regeringen beslutat om överlåtelse, *skall* regeringen besluta om återkallelse.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 § och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlätas i enlighet med framställningen, *ska* tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Tillsynsmyndigheten *ska* återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). *Ett beslut om återkallelse får överklagas till regeringen.* Har regeringen beslutat om överlåtelse, *ska* regeringen besluta om återkallelse.

² Senaste lydelse 2003:518.

Naturvårdsverket kan begära att en tillsynsmyndighet återkallar överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Om tillsynsmyndigheten inte vill tillmötesgå denna begäran, ska frågan överlämnas till regeringen för avgörande.

Denna lag träder i kraft den xx 200x.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 13 och 14 §§ förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §³

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller tillämpningen av miljöbalken och EG-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde, om inte annat följer av 13 a–13 n §§.

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller tillämpningen av miljöbalken och EG-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde, om inte annat följer av 13 a–13 n §§. *I detta ansvar ingår att vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljötillsynsarbetet i förhållande till andra centrala, regionala och lokala myndigheter samt vid behov föreslå åtgärder för tillsynsarbetets utveckling. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt länsstyrelsernas tillsynsvägledning mot kommunerna.*

Naturvårdsverket ansvarar för att samråd hålls med länsstyrelserna i samband med den tillsynsredovisning som sker enligt 14 §.

³ Senaste lydelse 2008:253.

14 §⁴

Länsstyrelsen svarar för tillsynsvägledningen i länet med undantag för den tillsyn som utövas av generalläkaren eller Skogsstyrelsen.

Länsstyrelserna har ansvaret för samordning, styrning och utveckling av kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken. I detta ansvar ingår att vidta effektiva vägledningsåtgärder för att förbättra förutsättningarna för det operativa tillsynsarbetet hos kommunerna.

Länsstyrelserna ska varje år till Naturvårdsverket redovisa vilka tillsynsvägläggande insatser som vidtagits och hur det operativa tillsynsarbetet har utvecklats hos kommunerna.

För att förebygga miljöbrott och för att effektivisera hanteringen av dessa, *skall* länsstyrelsen verka för samarbete mellan polismyndigheter, åklagarmyndigheter och de myndigheter som svarar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken.

För att förebygga miljöbrott och för att effektivisera hanteringen av dessa, *ska* länsstyrelsen verka för samarbete mellan polismyndigheter, åklagarmyndigheter och de myndigheter som svarar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den xx 200x.

⁴ Senaste lydelse 2005:1154.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, samt närmast före 1 a § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Plan för avhjälpande

1 a §

Naturvårdsverket ska upprätta en plan över de områden med föroreningsskador som är mest angelägna att avhjälpa i varje län. Områdena ska prioriteras utifrån den inventering och bedömning som länsstyrelserna gjort av föroreningsskadans farlighet, föroreningsnivån, spridningsriskerna, omgivningens känslighet och skyddsvärde samt den samlade risk föroreningsskadan innebär för människors hälsa eller miljön.

2 §⁵

I den utsträckning det finns medel får bidrag lämnas till

För de områden som omfattas av planen för avhjälpande får i den utsträckning det finns medel bidrag lämnas till

⁵ Senaste lydelse 2007:672.

1. undersökning i syfte att utreda om det har uppstått en föroreningsskada,
2. ansvarsutredning,
3. den utredning som behövs för att avhjälpandeåtgärder *skall* kunna genomföras,
3. den utredning som behövs för att avhjälpandeåtgärder *ska* kunna genomföras,
4. åtgärder som på grund av föroreningar behövs för att avhjälpa skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller för att förebygga, hindra eller motverka att sådan skada eller olägenhet uppstår, och
5. uppföljning och utvärdering av hjälpandeåtgärder.

4 §⁶

Bidrag får lämnas med *högst 90 procent av* de kostnader som länsstyrelsen godkänner. *Om det är fråga om mycket höga kostnader eller om det finns andra särskilda skäl, får bidrag lämnas med högst det belopp som motsvarar de godkända kostnaderna.*

Bidrag får lämnas med de kostnader som länsstyrelsen godkänner.

Vid beräkning av bidrag enligt första stycket *skall* avräknas

Vid beräkning av bidrag enligt första stycket *ska* avräknas

1. eventuell ersättning som fastighetsägare är skyldig att betala med stöd av 10 kap. 9 § miljöbalken på grund av värdeökning som uppstått till följd av bidragsberättigat avhjälpande,
2. eventuell ersättning som har betalats från saneringsförsäkringen enligt vad som följer av 33 kap. 3 § miljöbalken och som avser samma åtgärder som bidraget.

Denna förordning träder i kraft den xx 200x.

⁶ Senaste lydelse 2007:672.

5 Förslag till förordning med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i arbetet. Verkets arbete ska syfta till att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. De miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt och strategierna för att nå målen ska vara vägledande i arbetet. Verket ska bevaka att miljöaspekterna blir en integrerad del inom alla samhällssektorer.

2 § Naturvårdsverket ska bidra med underlag och expertkunskap för det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver nationellt, i EU och internationellt. Verket ska medverka i det svenska EU- och internationella miljöarbetet, i det miljöarbete som bedrivs inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och inom den svenska politiken för global utveckling.

3 § Naturvårdsverket ska ansvara för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information ifråga om miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv.

4 § Naturvårdsverket ska följa miljöutvecklingen och miljöarbetet, vägleda myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och andra centrala, regionala och lokala myndigheter samt vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Naturvårdsverket ska finansiera miljöforskning till stöd för verkets arbete.

5 § Naturvårdsverket ska

1. följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljökvalitetsmålen,
2. analysera och väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter ifråga om åtgärder inom miljöområdet och
3. bidra med analys-, metod- och kompetensstöd i det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet avseende miljöfrågor.

6 § Naturvårdsverket ska se till att kunskaperna om miljön och miljöarbetet görs tillgängliga samt att information om miljöfrågor sprids till allmänheten.

7 § Naturvårdsverket ska ha ett samordningsansvar för miljöövervakning som innefattar

1. rätt att meddela föreskrifter om miljöövervakningen,
2. efter samråd med Miljömålsinstitutet fördela medel som behövs för miljöövervakningen och
3. beskriva, analysera och rapportera om miljötillståndet.

8 § Naturvårdsverket ska ansvara för tillsynsarbetet gentemot andra myndigheter i enlighet med 13 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Naturvårdsverket ska varje år till regeringen redovisa en plan för de tre kommande årens tillsynsvägledning samt ha ansvar för nationell miljösamverkan och delta i regional miljösamverkan.

9 § Naturvårdsverket ska bevaka allmänna miljövärdsintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndigheter och domstolar och i det arbetet följa hur miljöbalken tillämpas. Naturvårdsverket ska delta i miljöprövningar som gäller principiellt viktiga frågor eller som har stor betydelse för miljön.

Naturvårdsverket har ett särskilt ansvar för att övervaka att miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som omfattas av tillståndsplikt har tillstånd med villkor som är tillräckliga. För detta ändamål ska Naturvårdsverket sammanställa och utvärdera de uppgifter som lämnas om sådana verksamheter från länsstyrelserna och vidarebefordra dem till regeringen.

I tvister om skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken får Naturvårdsverket väcka offentlig grupptalan enligt 32 kap. 13 § miljöbalken och lagen (2002:599) om grupprättegång, när verket anser att det är nödvändigt för att tillgodose angelägna allmänna miljöintressen.

10 § Naturvårdsverket ska för statens räkning förvärva värdefulla naturområden.

11 § Naturvårdsverket ska samordna arbetet med att avhjälpa sådana föroreningsskador som omfattas av förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador.

Naturvårdsverket har ett särskilt ansvar för tillsynsvägledningen om allvarlig miljöskada enligt 10 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

12 § Naturvårdsverket ska också

1. se till att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas,
2. svara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen,
3. bevaka och verka för att avfallshanteringen ifråga om kapacitet och metoder är miljömässigt godtagbar, effektiv för samhället samt enkel för konsumenterna och
4. ha ett övergripande och samordnande ansvar i frågor om omgivningsbuller.

Ledning

13 § Naturvårdsverket leds av en myndighetschef.

Insynsråd

14 § Vid Naturvårdsverket ska det finnas ett insynsråd med högst tio ledamöter.

Tillsyns- och föreskriftsrådet

15 § Inom Naturvårdsverket finns Tillsyns- och föreskriftsrådet som är ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken.

16 § Tillsyns- och föreskriftsrådet ska föra ett register över

1. samtliga förordningar och föreskrifter som är utfärdade med stöd av miljöbalken,
2. samtliga allmänna råd inom miljöbalksområdet som är utfärdade av myndigheterna och
3. de EG-förordningar och EG-direktiv som rör miljöbalksområdet med uppgifter om hur direktiven genomförs i svensk rätt.

Tillsyns- och föreskriftsrådet ska varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen.

17 § Tillsyns- och föreskriftsrådet består av företrädare för Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen och Statens jordbruksverk. Dessutom ska det i rådet finnas två ledamöter som företräder kommunerna och två ledamöter som företräder länsstyrelserna.

Anställningar och uppdrag

18 § Generaldirektören är myndighetschef.

19 § Regeringen utser för en bestämd tid ordförande och övriga ledamöter i Tillsyns- och föreskriftsrådet.

Personalfrågor

20 § Vid Naturvårdsverket ska det finnas en personalansvarsnämnd.

21 § Naturvårdsverket ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Tillämpning av vissa förordningar

22 § Myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228).

Överklagande

23 § Beslut av myndighetschefen om fördelning av verkets anslag får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den xx 200x, då förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket upphör att gälla.

6 Förslag till förordning med instruktion för Miljömålsinstitutet

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Miljömålsinstitutet är förvaltningsmyndighet för granskning och utvärdering av miljöarbete och miljöövervakning. Miljömålsinstitutet har ett särskilt ansvar för utvärdering, samordning och utveckling av arbetet med de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt.

Miljömålsinstitutet ska bidra med underlag och expertkunskap för utveckling av det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver nationellt och internationellt, särskilt vad gäller miljökvalitetsmålen.

Miljömålsinstitutet ska bedriva och finansiera forskning till stöd för institutets arbete.

2 § Miljömålsinstitutet ska på vetenskaplig grund granska och utvärdera effektiviteten i och miljöeffekterna av miljöarbetet och av miljöövervakningen hos sektorsmyndigheter, miljömålsmyndigheter och andra centrala, regionala och lokala myndigheter med miljöansvar. Miljömålsinstitutet ska vid behov föreslå åtgärder för arbetets utveckling i syfte att öka miljönyttan av vidtagna åtgärder samt främja den samhällsekonomiska effektiviteten i användningen av offentliga medel och styrmedel som har miljömässiga konsekvenser.

3 § Miljömålsinstitutet ska ha ett administrativt samordningsansvar för myndigheternas arbete inom ramen för de tre strategierna för arbetet med de miljökvalitetsmål som riksdagen fastställt.

Miljömålsinstitutet ska göra en samlad uppföljning och bedömning av utvecklingen mot miljökvalitetsmålen. Institutet ska ge berörda myndigheter vägledning för miljömålsrapporteringen samt verka för en övergripande samordning av den regionala anpassningen av miljökvalitetsmålen.

Vartannat år ska Miljömålsinstitutet göra en samlad uppföljning, bedömning och rapportering till regeringen och vart fjärde år ska institutet sammanställa och lämna underlag till regeringens åter-

kommande fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet. Underlaget för den fördjupade utvärderingen ska innefatta ekonomisk uppföljning av arbetet, belysning av målkonflikter samt konsekvensanalyserade förslag till kostnadseffektiva åtgärder och styrmedel.

Miljömålsinstitutet ska efter samråd med Naturvårdsverket fördela medel som behövs för uppföljning av miljökvalitetsmålen.

Miljömålsinstitutet ska svara för en övergripande information om miljömålsarbetet.

Ledning

4 § Miljömålsinstitutet leds av en myndighetschef.

Särskilda rådgivande organ

Miljömålsrådet

5 § Inom Miljömålsinstitutet finns Miljömålsrådet som är ett organ för samråd och samverkan i arbetet med miljökvalitetsmålen.

6 § Miljömålsrådet består av en ordförande och högst sjutton andra ledamöter. Rådet ska bistås av experter som representerar kommuner, landsting, ideella miljöorganisationer och näringslivet.

Forskarrådet

7 § Inom Miljömålsinstitutet finns Forskarrådet. Rådet har till uppgift att bistå med råd och vägledning i institutets gransknings- och utvärderingsverksamhet och verka för att den bedrivs på vetenskaplig grund samt bistå myndigheten i användningen av forskningsmedel.

8 § Forskarrådet består av personer med vetenskaplig erfarenhet från ämnesområden som har betydelse för institutets gransknings- och utvärderingsverksamhet.

Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald

9 § Inom Miljömålsinstitutet finns Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald med uppgift att

1. medverka i rådgivningen till regeringen i vetenskapliga frågor som rör biologisk mångfald och
2. följa nationell och internationell utveckling inom forskningsområden som rör rådets verksamhet och
3. medverka i det arbete som förädlas av att Sverige är part till Förenta nationernas konvention om biologisk mångfald och andra internationella instrument med anknytning till frågor om biologisk mångfald.

Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald består av en ordförande och högst tretton andra ledamöter.

Anställningar och uppdrag

10 § Generaldirektören är myndighetschef och ordförande i de råd som finns inom Miljömålsinstitutet.

11 § Myndighetschefen förordnar ledamöter i Forskarrådet.

12 § Regeringen utser för en bestämd tid ledamöter i Miljömålsrådet och i Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald.

Personalfrågor

13 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) ska tillämpas på Miljömålsinstitutet.

Överklagande

14 § Beslut av myndighetschefen om fördelning av institutets anslag för forskning och uppföljning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den xx 200x.

1 Bakgrund

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade i mars 2007 att tillkalla en särskild utredare för att analysera Naturvårdsverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning.

Enligt direktiven ska utredaren på grundval av en genomgång och analys av Naturvårdsverkets verksamhet, resurser och resultat och mot bakgrund av en omvärldsanalys, belysa behovet av att förändra myndighetens verksamhet när det gäller inriktning, mål och prioriteringar. Utredaren ska även belysa behovet av förändringar avseende de råd som finns inom myndigheten. Vidare ska utredaren belysa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar liksom eventuella behov av förändringar i Naturvårdsverkets ansvar och regeringens styrning av verksamheten. Förändringsförslag ska lämnas i den mån sådana behövs.

1.2 Genomförande

Utredningen har uppfattat som sin huvuduppgift att analysera verksamheten vid Naturvårdsverket och belysa eventuella behov av förändringar. Men utredningen diskuterar också olika tänkbara förändringar i ansvarsfördelningen i miljövårdsförvaltningen samt har belyst regeringens styrning av verket.

Till utredningen har knutits en referensgrupp på 22 personer representerande berörda departement, myndigheter på nationell och regional nivå, kommuner och landsting, näringsliv och miljöorganisationer. Två möten har hållits med referensgruppen. Deltagare i referensgruppen framgår av bilaga 6.

Utredningen har under arbetets gång haft kontakt med Styrutredningen, Förvaltningskommittén, Havsmiljöutredningen, Rovdjursutredningen och Reach-utredningen.

Utredningen har genomfört ett stort antal intervjuer framför allt inom Naturvårdsverket. Verksledning och enhetschefer har intervjuats om arbetsuppgifter, resurser, prioriteringar, resultat, ledningssystem, effektivitet och regeringens styrning. Två seminarier har hållits med handläggare vid verket – ett med seniora handläggare och ett med juniora. Utredningen har i anslutning till intervjuerna genomfört en mindre enkätundersökning som redovisas i bilaga 5.

Utöver de synpunkter som framkommit genom möten och andra kontakter med referensgruppen har synpunkter också inhämtats genom intervjuer med representanter för olika myndigheter, kommuner och aktörer med beröringsytor mot Naturvårdsverket samt med ansvariga inom Miljödepartementet. Utredningens kontakter framgår av bilaga 6.

Utredningen har också tagit del av forskning, utredningar, rapporter och annan dokumentation i stor omfattning.

Utredningen har lagt ut fyra uppdrag. Statskontoret har haft i uppdrag att särskilt belysa Naturvårdsverkets konsultanvändning liksom verkets planering, fördelning och uppföljning av de medel verket förmedlar till andra myndigheter och organisationer. Ekonomistyrningsverket(ESV) har utifrån sina kriterier för en välskött myndighet granskat årsredovisningar och andra dokument och analyserat verksamheten vid Naturvårdsverket. ESV har även i en särskild rapport belyst hur verksamheten inom två miljömål kopplar till styrning och planering. Univeco AB har haft i uppdrag att ta fram kriterier för vilka tjänster som Naturvårdsverket bör utföra internt och har även gjort en sammanställning över hur kostnader för personal och konsulter fördelat sig mellan olika anslag. Samtliga underlagsrapporter publiceras på Regeringskansliets webb-sidor för offentliga utredningar. Därutöver har Uppsala universitet på utredningens uppdrag tagit fram förslag till myndighetsinstruktioner.

Utredningen har gjort ett studiebesök till Finland och där intervjuat och diskuterat med representanter för Miljöministeriet och Finlands miljöcentral (Syke).

1.3 Betänkandets disposition

Utredningens överväganden på mer övergripande nivå presenteras i betänkandets kapitel 2. Där ges en kort historisk överblick samt diskuteras, mot bakgrund av en omvärldsanalys, olika tänkbara förändringar i ansvarsfördelningen inom miljöförvaltningen.

Kartläggning och analys av Naturvårdsverkets verksamhet, resurser och resultat redovisas i kapitel 3. I bilagorna 3 och 4 finns detaljerade beskrivningar av dels de olika uppgifter som verket har enligt lagar och förordningar, dels verksamheten vid Naturvårdsverkets olika avdelningar och enheter.

I kapitel 4 belyses regeringens styrning av Naturvårdsverket och i kapitel 5 verkets uppgift att vara expertstöd till regeringen inom EU och i internationella sammanhang.

Miljömålsrådet och frågor i anknytning till miljömålsprocessen behandlas i kapitel 6 och miljöövervakningen i kapitel 7.

I kapitel 8 och 9 finns analys och förslag om Naturvårdsverkets roll i tillsynen respektive prövningen enligt miljöbalken. Arbetet med förorenade områden diskuteras i kapitel 10.

Kapitel 11 innehåller utredningens bedömningar och förslag beträffande de olika råd som finns inom Naturvårdsverket.

Konsekvensanalyser av utredningens olika förslag finns i kapitel 12 och kommentarer till författningsförslagen i kapitel 13.

2 Återblick och framtidsperspektiv

Förslag

- Tillsätt en utredning med uppgift att ompröva ansvarsfördelning och organisation för det svenska miljöarbetet.

2.1 Sammanfattning

Utredningen ska, som framgått, enligt direktiven belysa eventuella behov av förändringar i Naturvårdsverkets ansvar.

Utredningen bedömer att det finns anledning att se över och ompröva ansvarsfördelningen för miljöarbetet i Sverige. Det finns ett antal skäl för detta. Uppfattningen av miljöproblemen har förändrats. En snabb globalisering förändrar både miljöproblemen och förutsättningarna att lösa dem. EU-medlemskapet innebär nya villkor för svenskt miljöarbete. Införandet av de svenska miljö-kvalitetsmålen och strategierna för dessa har inneburit nya utmaningar och nya krav på samordning. Det har också skett förändringar i Sverige med ökad integration av miljöfrågorna i olika sektorer och med en decentralisering av ansvaret för t.ex. prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Den diskussion som nu pågår om den regionala organisationen med utgångspunkt i Ansvarskommitténs förslag kan leda till nya förutsättningar för miljöarbetet.

Utredningen har analyserat behoven av förändringar och övervägt tre huvudalternativ:

- A. Förstärkt Naturvårdsverk – oförändrad ansvarsfördelning
- B. Vissa förändringar i ansvarsfördelningen
- C. Omstrukturering av miljövårdsförvaltningen

Utredningen diskuterar utifrån en historisk belysning och en omvärldsanalys olika möjliga förändringar i ansvarsförhållandena men konstaterar, att det inom ramen för denna utrednings arbete inte har funnits möjlighet att ta fram det underlag som krävs för en mer genomgripande analys av ansvarsfördelningen och organisationen av miljöarbetet i stort. Utredningen har haft sitt fokus på Naturvårdsverket och dess arbete och de förslag vi lämnar utgår därför i huvudsak från alternativ A, dvs. ett förstärkt och mer effektivt Naturvårdsverk.

Utredningen föreslår dock att redan nu införa en förändring som kan sägas vara av alternativ C-karaktär. En ny utvärderingsmyndighet bör skapas. Den nya myndigheten föreslås överta största delen av det nuvarande Miljömålsrådets uppgifter. Den kommer därmed att samordna den utvärdering av miljötillståndet och miljöarbetet som sker i miljömålsprocessen men ska också ha ett eget utvärderingsansvar med forskningsanknytning och internationell utblick.

Utredningen ger också vissa förslag som kan hänföras till alternativ B, dvs. mindre förändringar i ansvarsfördelningen. Särskild belysning och förslag om ändringar i ansvarsfördelningen ges beträffande ansvaret för saneringsarbetet. Förslag ges också som innebär förtydliganden av Naturvårdsverkets roll i tillsynen och prövningen enligt miljöbalken. Viss belysning ges också av ansvarsfrågorna inom friluftsområdet.

Vi föreslår att en särskild utredning tillsätts inom kort för en mer genomgripande analys av ansvarsfördelningen och organisationen för miljöarbetet i Sverige. Utredningen bör beakta hur det nationella arbetet ska samspela med EU-arbetet och det internationella arbetet för att Sverige mest effektivt ska bidra dels till att de 16 svenska miljö kvalitetsmålen kan nås, dels till en globalt hållbar ekologisk utveckling.

2.2 Återblick

2.2.1 Miljöproblemen i historisk belysning

Miljöproblemen och förståelsen av dem förändras med tiden. I Sverige kom miljödiskussionen på 1960- och 1970-talen i kölvattnet av efterkrigstidens ekonomiska expansion. Rachel Carsons omskakande bok *Tyst vår* hade kommit 1963. I Sverige

publicerades Plundring, svält, förgiftning av Hans Palmstierna. Det fanns en internationell diskussion om globala frågor t.ex. hur livsmedelsförsörjning och råvaror skulle räcka för en snabbt växande befolkning. Den mest akuta diskussionen handlade dock om mer näraliggande och påtagliga problem genom föroreningar av luft och vatten. Detta var den första synliga dimensionen av industrialiseringens miljöproblem som möttes av den första generationen modern miljöpolitik. Problemen var lokalt kännbara och det fanns ett tryck från allmänhet och media att åtgärda dem. Huvudmetoden för att komma till rätta med problemen var tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter genom nationell lagstiftning, som inledningsvis kombinerades med subventioner. Utsläppen från punktkällor, framför allt industrier, energianläggningar och avlopp, har sedan dess minskat med 70–90 procent i Sverige. Liknande politik har genomförts successivt och framgångsrikt i de flesta industrialiserade länder.

Så småningom blev det uppenbart att miljöproblemen hade ytterligare en dimension. De berodde inte bara på punktutsläppen utan också på diffusa och gränsöverskridande utsläpp från jordbruk, skogsbruk, trafik och från vissa kemiska produkter och varor. Effekterna var inte bara lokala utan också regionala. Det ledde till en andra generation av miljöpolitik. Styrmedelsarsenalen breddades och spelade mer på och med marknaden med ekonomiska styrmedel, producentansvar, märkningssystem som Svanen och Bra miljöval liksom frivilliga överenskommelser, halveringsprogram för handelsgödsel och bekämpningsmedel inom jordbruket m.m. Nya aktörer fick en roll – konsumenterna kom in på scenen liksom marknadsförare, produktutvecklare och företagsstrateger.

Den första generationen miljöpolitik lyckades till stor del komma till rätta med den första dimensionen av miljöproblemen, även om punktkällor och lokala föroreningar även fortsättningsvis kräver uppmärksamhet. Den andra generationen miljöpolitik har medfört vissa framgångar med att begränsa miljöproblem av den andra dimensionen. De försurande regionala utsläppen¹ har minskat väsentligt, utsläppen av gödande näringsämnen från jordbruk, trafik och hushåll har reducerats och en del farliga kemikalier har fasats ut. Men övergödning i Östersjön är fortfarande ett stort problem och det är långt till en giftfri miljö. Miljömålsrådet

¹ Även utsläppsbegränsningar från punktkällor har haft stor betydelse för att minska försurningen.

bedömer i sin senaste fördjupade utvärdering² att totalt nio av de sexton miljö kvalitetsmålen är svåra eller inte möjliga att nå. Förutom de nämnda om övergödning och giftfri miljö är det svårt att klara målen om frisk luft, levande skogar, bara naturlig försurning, hav i balans samt levande kust och skärgård, god bebyggd miljö, ett rikt växt- och djurliv liksom målet om begränsad klimatpåverkan. För flera av miljömålen är utvecklingen i omvärlden av stor betydelse för att tillståndet i den svenska miljön ska bli tillfredställande. Samtidigt växer insikten om att den konsumtion som sker i Sverige har gett effekter på miljön i andra regioner under råvaruutvinning, produktion och transporter.

Genom uttunnningen av ozonskiktet och växthuseffekten har problemen blivit globala. Kanske är vi bara i början av att förstå denna tredje dimension av miljöproblemen med konsekvenser för de globala system som format vår livsmiljö.

2.2.2 Naturvårdsverket i historisk belysning

Naturvårdsverket bildas

Naturvårdsverket bildades år 1967 under en period då miljöfrågorna alltså stod högt på dagordningen. Industrialismens konsekvenser för miljön debatterades i media. Sjöar var döende, luften förorenad och fåglar dog av kvicksilverförgiftning. Det krävdes politiska beslut, handling, kraftsamling. Naturvårdsverket tillkom för att skapa en central förvaltning som kunde ta itu med problemen. Det viktigaste verktyget var miljöskyddslagen som beslutades av riksdagen år 1969. Den stipulerade tillståndsplikt för miljöfarliga verksamheter och gav skarpare ingripandemöjligheter till de tillsynsansvariga inom vatten- och luftvård. Så startade ett långsiktigt arbete för att rensa upp i förorenande utsläpp från punktkällor. Länsstyrelser och kommuner tilldelades viktiga roller i detta arbete förutom de roller som funnits sedan tidigare genom bl.a. naturvårdsarbetet (se vidare avsnitt 7.1.1 och 8.2).

² Miljömålsrådet, 2008.

Översyn av miljövårdens organisation och av Naturvårdsverket

Två decennier efter bildandet av Naturvårdsverket tillsattes en utredning för att göra en samlad översyn av miljövårdens organisation i Sverige. I betänkandet³ föreslogs bl.a. viss decentralisering av ansvaret för prövning och tillsyn enligt den dåvarande miljöskyddslagen. Några år senare gjordes en översyn av Naturvårdsverket⁴. Viktiga utgångspunkter för betänkandet var ökad internationalisering, sektorsansvar och decentralisering av miljöarbetet. Utredningen såg också en utveckling där Naturvårdsverkets roll skulle gå mer emot att vara beställare, utvärderare och kunskapsförmedlare snarare än genomförare även om vissa genomförarfunktioner skulle finnas kvar.

Dessa två utredningar kom under en tid när den andra och delvis även den tredje dimensionen av miljöproblemen hamnat i fokus. Utredningarna är samtida med Brundtlandkommissionens rapport *Vår gemensamma framtid*⁵ och upptakten till det andra världstoppmötet om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Brundtlandrapporten myntade begreppet hållbar utveckling, ett begrepp som betonade generationsperspektivet och vikten av att integrera miljöfrågorna så att utvecklingen skulle bli socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar. Det var i den andan som världstoppmötet i Rio hölls. Klimatkonventionen och Agenda 21 är de resultat av konferensen som blivit mest kända. Agenda 21 är en omfattande och detaljerad handlingsplan för hållbar utveckling. Efter Rio-konferensen startade ett lokalt Agenda 21-arbete som i Sverige kom att omfatta i stort sett alla kommuner.

I Sverige hade Miljödepartementet bildats 1987. I mitten av 1980-talet inrättades också Kemikalieinspektionen med uppdrag att tydligare se på miljöeffekterna och inte bara hälsoeffekterna av kemikalieanvändningen.

³ SOU 1987:32.

⁴ SOU 1991:32.

⁵ Världskommissionen för miljö och utveckling, 1988.

2.2.3 Utvecklingen efter förra utvärderingen

Inledning

Om bildandet av Naturvårdsverket var ett adekvat sätt att organisera den centrala miljöförvaltningen för att möta de viktigaste utmaningarna på 1960-talet och om de förändringar av organisationen som skedde i början av 1990-talet var en anpassning till den förändrade bild av miljösituationen som man då såg, så kan man ställa sig frågan vilken typ av organisation av den nationella miljöförvaltningen som bäst kan hantera de utmaningar vi nu står inför? Vilka förändringar har skett sedan den förra översynen av Naturvårdsverket? Hur skiljer sig de miljöutmaningar som nu diskuteras av forskare, media, allmänhet och politiker från 1960-talets och från 1990-talets frågeställningar?

Miljöpåverkan i global skala

En avgörande skillnad är att miljöpåverkan nu är märkbar i en helt annan skala och med stor komplexitet. Den globala dimensionen är i fokus framför allt genom risken för allvarliga klimatförändringar, som skulle påverka alla länder och alla ekosystem och som kräver globala överenskommelser. Ekosystemen är också satta under tryck på grund av ökat uttag av resurser vilket bidragit till minskad biologisk mångfald av delvis alarmerande karaktär, t.ex. vad gäller fiskbestånden, och utarmning av olika globalt viktiga ekosystem som Amazonas och de stora haven.

Den globala handeln med varor innebär att det nu, ännu mindre än tidigare, är möjligt att nationellt angripa risker förknippade med innehåll eller utformning av varorna. Det kan handla om risker både för hälsa och miljö, t.ex. skadliga kemikalier eller olika typer av utsläpp som avgaser från bilar och andra fordon. Råvarutillgången och användningen av biologiska resurser är åter på väg att bli heta ämnen i miljödiskussionen och i den ekonomiska debatten.

Orsaken till miljöproblemen är mycket bredare än vad de uppfattades som på 1960- och 70-talen då utsläppen från punktkällor var i fokus. Insikten att förändringar måste ske inom samhällets alla sektorer och på alla nivåer – i enskilda hushåll, lokalt, regionalt, nationellt och internationellt – vilken växte fram redan för två decennier sedan, har förnyad och mer vittgående aktualitet.

Medlemskap i EU

En annan avgörande skillnad för Sverige är medlemskapet i EU, som innebär att styrmedlen för miljöarbetet i stor utsträckning beslutas gemensamt i Europa. Medlemskapet innebär att en stor del av både expertarbete på miljöområdet och miljöpolitiskt arbete nu är förlagt till EU-nivån och att en stor del av det nationella lagstiftningsarbetet handlar om genomförande av EG-direktiv. Även miljöövervakning och rapportering styrs i ökande utsträckning av de krav som ställs genom EU. EU-medlemskapet har också inneburit att lagstiftningen ändrat karaktär från den för Sverige typiska ramlagstiftningen till mera detaljerade och tvingande normer som måste genomföras oavsett medlemsstaternas olika förvaltningsrättsliga traditioner. Systemet ställer höga krav på anpassning, inte bara av den nationella miljörätten utan även av förvaltningsorganisationen för genomförandet av kraven.

Genomförande och uppföljning ligger fortfarande i första hand på de enskilda länderna och deras nationella, regionala och lokala förvaltningar. Enskilda länder kan också fortfarande fatta viktiga beslut i styrmedelsfrågor, t.ex. via skattelagstiftningen. Exempel i Sverige är koldioxidskatt, svavelskatt och kväveoxidavgift. Skatternas utformning är också på andra sätt av stor betydelse för om enskilda beslut ska gynna eller missgynna en hållbar utveckling. Hit hör fastighetsskatter, bilbeskattning osv.

Miljöbalken och miljö kvalitetsmålen

I Sverige har flera viktiga förändringar skett sedan den förra utvärderingen av Naturvårdsverket. Miljöbalken från år 1998 innebär att femton miljölagar samlades i ett gemensamt regelverk. Den decentralisering av tillståndsprövningen som genomfördes i slutet av 1980-talet efter översynen av miljövårdens organisation har fortsatt i flera steg. Den senaste förändringen gäller från och med år 2008 och innebär att ett större antal tillståndspliktiga verksamheter blivit anmälningspliktiga.

En viktig förändring är de av riksdagen beslutade sexton övergripande miljö kvalitetsmålen, som medfört en ny inriktning och nya arbetssätt för miljöarbetet. Ansvaret för tio av de övergripande miljömålen ligger på Naturvårdsverket som också har ett samordnande ansvar. Kemikalieinspektionen, Strålskyddsinstitutet och

Sveriges geologiska undersökning har ansvar för var sitt mål. De återstående tre målen ligger på respektive ansvarig sektorsmyndighet, nämligen Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Boverket, vilket varit ett viktigt ytterligare steg i sektorsansvaret för miljöfrågor.

Sektorsansvaret

Sektorsansvaret var, som framgick, en utgångspunkt för den förra utvärderingen av Naturvårdsverket i början av 1990-talet. Principen om sektorsansvar etablerades i regeringens proposition om miljöpolitiken inför 1990-talet⁶ som behandlades av riksdagen år 1988. I propositionen sägs inledningsvis att alla samhällssektorer skall genomsyras av en ansvarsfull hushållning och omsorg om miljö- och naturresurserna. I ett särskilt avsnitt om de areella näringarna framhålls återigen att varje sektor i samhället har ansvar för en god natur- och miljövard och att bl.a. skogsbruket och jordbruket således måste bedrivas på ett sådant sätt att hänsyn tas till naturvårdens intressen.

I regeringens proposition En god livsmiljö från 1991⁷ utvecklas principen om sektorsansvar: "Ett sektorsansvar för miljön och för vården av naturresurserna innebär ett ansvar för såväl näringsidkare som myndigheter som driver verksamheter att anpassa sig till de fastlagda miljömålen." Trafiken anges som ett exempel på ett område där ett tydligt uttalat sektorsansvar börjat införas. Samtliga trafikverk hade på regeringens uppdrag redovisat miljöanalyser för sin verksamhet och för sina utbyggnadsplaner. Förutom om miljöanpassade trafiksystem talas om miljöanpassad energiförsörjning och avfallshantering samt om ett jord- och skogsbruk som hushållar med naturresurserna och bevarar mångfalden av arter och naturtyper. Tre huvudlinjer anges för den framtida miljöpolitiken, nämligen ökat internationellt samarbete, förbättrad kunskapsuppbyggnad och miljöövervakning samt ökat sektorsansvar och ökad decentralisering. I samma proposition sägs att Naturvårdsverkets centrala roll i det samlade miljövårdsarbetet ska stärkas och att verkets organisation ska anpassas till en utökad decentralisering samt integrering av miljöarbetet i olika sektorer.

⁶ Prop 1987/88:85.

⁷ Prop 1990/91:90.

Andra milstolpar som brukar nämnas i utvecklingen av sektorsansvaret är bl.a. en skrivelse till riksdagen år 1994 där regeringen deklarerar att miljökonsekvensanalyser ska göras inom alla politikområden, inrättandet av kommissionen för ekologiskt hållbar utveckling med fem ministrar under åren 1996–98, miljöansvar för alla statliga myndigheter inskrivet i 1995 års verksförordning⁸, införandet av miljöledningssystem år 1996 och särskilt sektorsansvar för miljöfrågor hos 24 myndigheter år 1998.⁹ Sektorsansvaret finns även uttryckt i miljöbalken.

I miljömålspropositionen år 2005¹⁰ klargörs kopplingen mellan miljömålsarbetet och det särskilda sektorsansvaret. Myndigheter med särskilt sektorsansvar för en ekologiskt hållbar utveckling ska rapportera om sitt arbete till Miljömålsrådet inför den fördjupade utvärderingen vart fjärde år. Det särskilda sektorsansvaret innebär, enligt propositionen, att myndigheten har ansvar för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt inom sin sektor. Myndigheterna ska analysera utvecklingen av sektorns miljöpåverkan, dvs. positiva och negativa trender, och redogöra för genomförda och kommande åtgärder. Myndigheterna ska också föreslå de styrmedel och åtgärder som behövs men som myndigheten inte själv har mandat att genomföra. De ska beskriva målkonflikter och synergieffekter mellan miljömålen och övriga mål inom den egna sektorn eller i relation till mål inom andra sektorer och koppla det egna arbetet till EUs sektorsarbete och till internationella beslut. I propositionen aviseras också att principen om miljöansvar ska skrivas in i instruktionen till alla sektorsansvariga myndigheter. Samtidigt gjordes en översyn av vilka myndigheter som bör ha sektorsansvar vilken ledde till att antalet minskade från 24 till 18.

I propositionen sägs vidare att miljöledningssystem är ett verktyg för att organisera och systematisera myndigheternas miljöarbete. Införandet av miljöledningssystem, som alltså började år 1996, hade successivt utvecklats till att år 2005 omfatta 220 myndigheter med regeringens uppdrag att införa och arbeta med miljöledningssystem.

Sektorsansvaret inom jordbruks- och energiområdena har utvärderats i forskningsrapporten *Environmental Policy Integra-*

⁸ Verksförordningen (1995:1322).

⁹ Nilsson, Eckerberg & Persson, 2007.

¹⁰ Prop. 2004/05:150.

tion in Practice¹¹. Forskarnas slutsats är att sektorsansvaret utvecklas inom de två sektorerna men att miljömålen fortfarande bara är delvis integrerade. De två sektorerna skiljer sig åt i hur integrationen skett. Inom jordbrukssektorn har det skett en integrering av miljöaspekterna relativt brett inom ramen "hållbart jordbruk". Inom energiområdet har integrationen varit koncentrerad till klimatfrågorna och skett inom en marknadsram. Författarna talar i sina slutsatser om en djup men begränsad integration på energiområdet medan integrationen inom jordbrukssektorn varit bredare men mer ytlig. I rapporten diskuteras också vilka faktorer som är viktiga för att åstadkomma en god sektorsintegration. Fyra förhållanden lyfts särskilt fram, nämligen förtroende, ägarskap, kapacitet och kunskap. I rapporten ges också ett antal rekommendationer för att skapa institutioner som gynnar sektorsansvaret för miljöfrågor. Regeringens ledande roll och behovet av en god dialog och ett fungerande utbyte mellan departement och sektorer betonas. Andra rekommendationer är konsekvensanalyser och ex post-utvärderingar, erkännande av komplexitet och målkonflikter, stöd till dem som är beredda att gå före liksom arbete för att utveckla nya redskap och lärandeplattformar ("conceptual learning platforms").

Ansvarskommittén skriver i sitt betänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft¹²:

I dag är specialisering den organiserande principen för staten och dess beslutsprocesser. Det behövs därför ett tvärsektoriellt beslutsfattande med fokus på helheter för att balansera sektoriseringskrafterna. På motsvarande sätt behövs ett territoriellt perspektiv i den statliga styrningen som balanserar de sektoriella perspektiven. En nyckelfråga är hur sektorssamordning och sektorsövergripande styrning kan åstadkommas utan att sektoriseringens ovedersägliga förtjänster går förlorade.

¹¹ Nilsson & Eckerberg, 2007.

¹² SOU 2007:10, sid 20–21.

2.3 Pågående och framtida förändringar

2.3.1 Miljöproblemen i framtidsstudier

I Naturvårdsverkets rapport Framtidsstudier inom Europa¹³, som har tagits fram av FOI på uppdrag av verket, presenteras en genomgång av vilka miljöproblem som lyfts fram i olika framtidsstudier genomförda i Europa. Underlaget omfattar både mer generella framtidsstudier och studier gjorda av miljöaktörer med inriktning på miljöfrågor.

Miljöfrågan är en av flera omvärldsfaktorer som förekommer i de flesta framtidsstudier gjorda av icke-miljöaktörer, men den väger ganska lätt i förhållande till faktorer som globalisering, demografiska förändringar och teknikutveckling. Klimatfrågan bedöms som central i båda typerna av studier och av alla typer av aktörer – politiker, miljöaktörer och representanter för olika sektorer och regioner. De är bekymrade över hur energiförsörjningen kan säkras samtidigt som koldioxidutsläppen minskas. Klimatförändringens konsekvenser och möjligheterna att hantera dem är också en viktig fråga i studierna. Hur ska EU agera när isarna smälter och Arktis öppnas upp och hur hantera att nettoeffekterna av klimatpåverkan blir mycket olika i skilda regioner i Europa.

Vattentillgången tas upp som ett problem i många studier men betraktas mest som ett problem för länder utanför Europa, dock kan vattenbrist bli ett påtagligt problem i Sydeuropa.

Luftföroreningar, avfall, övergödning och biologisk mångfald tas upp som framtida miljöproblem i miljöaktörernas studier men inte i övriga. Ingen av aktörerna tar upp försurning eller förtunning av ozonskiktet som ett problem.

Framtidsbilderna är någorlunda lika när det gäller omvärldsfaktorer men även vad gäller scenarier, bortsett från FNs studie Millennium Ecosystem Assessment¹⁴, vilken enligt Naturvårdsverkets rapport bedöms som mer nyanserad. Miljöaktörernas studier är mer fokuserade på livsstilsfrågor än övriga framtidsstudier.

Rapporten pekar ut några frågor som kan tänkas få högre prioritet i framtiden, nämligen miljö och hälsa, miljö och säkerhet samt anpassning till ett förändrat klimat som kommer att slå mycket olika i Europas olika regioner.

¹³ Naturvårdsverket, 2007a.

¹⁴ Se <http://www.millenniumassessment.org/en/index.aspx> (senast hämtad 2007-04-17).

Framtida miljöfrågor diskuteras också i en rapport som tagits fram av FOI på uppdrag från Naturvårdsverket som ett underlag till verkets forskningsstrategi.¹⁵ Rapporten går igenom vilka aktuella och framtida miljöproblem som pekas ut av UNEP, IPCC, OECD, EEA m.fl.

Klimatförändring och hot mot den biologiska mångfalden lyfts fram som övergripande utmaningar med särskilt svåröverskådlig potential att påverka miljö och förutsättningar för den mänskliga utvecklingen. Rapporten pekar också på osäkerheter om hur olika miljöproblem samspelar och på otillräcklig kunskap om tröskel-effekter.

OECD delar in miljöproblemen i tre kategorier. "Grönt ljus" får miljöproblem som bedöms vara på rätt väg men där fortsatt försiktighet krävs. Hit hör industriella föroreningar från punktkällor och vissa typer av luftföroreningar (SO_x, bly, CFC t.ex.). "Gult ljus" kräver ytterligare kunskap och åtgärder och avser t.ex. vattenanvändning, toxiska industriella emissioner, generering av farligt avfall, energiproduktion och -användning, ytvattenkvalitet och skogskvalitet. "Rött ljus", som måste adresseras snarast, är föroreningar från jordbruk, överfiske, utsläpp av växthusgaser, luftföroreningar från fordon och flyg, hushållsavfall, biodiversitet, regnskogstäckning, grundvattenkvalitet, urban luftkvalitet, klimatanpassning och kemikalier i miljön.

FOI-rapporten diskuterar också hur myndigheter kan hantera behovet av omvärldsbevakning. Några av slutsatserna är att samsyn på globala utmaningar, integrering av strategier samt assimilering av kunskap är mer angeläget än frekvent kunskapsinhämtning och tydlig ansvarsuppdelning mellan olika myndigheter gällande specifika frågor.

I en rapport från Miljövårdsberedningen¹⁶ diskuteras hur framtida ekonomisk tillväxt kan komma att påverka miljön i ett femtio-årsperspektiv. Tillgängliga prognoser pekar mot att den globala ekonomin kan komma att tre- eller fyradubblas under det kommande halvseklet. Det innebär med nuvarande trender starkt ökad efterfrågan på olika typer av resurser. Som underlag till rapporten finns scenarier framtagna av Chalmers tekniska högskola, SIWI (Stockholm International Water Institute) och SEI (Stockholm Environment Institute). Scenarierna, som fokuserar särskilt på biologiska resurser, tyder på tredubbling av efterfrågan

¹⁵ Naturvårdsverket 2007d.

¹⁶ Miljövårdsberedningen, 2007.

på energi, fördubbling av efterfrågan på industrived och 50-procentig ökning av efterfrågan på färskvatten för matproduktion om inte motåtgärder vidtas. Även efterfrågan på fisk och andra marina resurser beräknas öka kraftigt. Konflikter om mark och vatten liksom erosion och regimskiften i ekosystem riskerar följa med den ökade efterfrågan. Men rapporten pekar också på en stor potential för effektiviseringar. Om de förverkligas kan resursåtgång och miljöpåverkan minska väsentligt i förhållande till trenderna i "business as usual"-scenarier.

2.3.2 Miljöarbetet i EU

Sveriges inträde i EU den 1 januari 1995 förändrade förutsättningarna för miljöarbetet och för Naturvårdsverket. Det sjätte miljöhandlingsprogrammet¹⁷ lägger fast riktlinjerna för EU:s miljöpolitik fram till år 2012. Programmet ska bidra till att miljöhänsyn integreras i alla gemenskapens politikområden och till att en hållbar utveckling uppnås. I programmet anges fyra prioriterade områden för gemenskapsåtgärder, nämligen 1) klimat 2) natur och biologisk mångfald, 3) hälsa och livsmiljö samt 4) naturresurser och avfall. För varje område anges mål för vad som ska uppnås inom programperioden. Den halvtidsöversyn som skedde år 2007 förändrade inte prioriteringarna men betonade vikten av fyra arbetsområden, nämligen integration av miljöfrågor i alla samhällsområden, implementering av befintlig EG-lagstiftning, internationellt arbete och regelförenkling.

EU-kommissionen har i enlighet med miljöhandlingsprogrammet lagt fram s.k. tematiska strategier på områdena luftkvalitet, marin miljö, resursanvändning, bekämpningsmedel, avfallsåtervinning, mark och stadsmiljö. Strategierna är ett första steg för att ta fram åtgärder som behövs för att målen i miljöhandlingsprogrammet ska nås. För fem av de sju strategierna har EU-kommissionen också tagit fram förslag till lagstiftning för att åtgärda problemen.

Bedömare med god insyn i EUs miljöarbete menar att huvudriktningen under kommande år kommer att vara att genomdriva den lagstiftning som redan finns. Det kommer att behövas ett strategiskt grepp om uppföljning och tillsynsfrågor. Problemen med att många EU-länder inte genomfört beslutade åtaganden tas

¹⁷ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG.

också upp i den europeiska miljöbyrån EEAs senaste rapport om miljötillståndet i Europa¹⁸. Där framhålls också att det inom alla nivåer och sektorer inklusive näringslivet saknas effektiva åtgärder för att nå en hållbar utveckling.

EU-kommissionen har i sin politiska strategi för år 2008 tagit upp 17 prioriterade frågor varav fyra har klar koppling till miljöområdet. De handlar om EUs energi- och klimatpolitik, om en handlingsplan för miljöanpassade stadstransporter, en utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken och om WTO-förhandlingarna för ett nytt världshandelsavtal.

2.3.3 Förslag från olika utredningar

Ett antal utredningar med relevans för översynen av Naturvårdsverket har presenterats och i vissa fall arbetat parallellt med vår utredning. Om förslagen i dessa utredningar förverkligas så kan det innebära nya förutsättningar och möjligheter för ansvarsfördelningen i miljöförvaltningen.

Ansvarskommittén föreslår i sitt betänkande¹⁹ en ny modell för samordning inom staten, som bygger på den regionala nivån och på ett utvecklat samspel mellan Regeringskansliet, länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna. Nya, färre och större länsstyrelser föreslås få i uppdrag att samordna statliga verksamheter, bedriva tillsyn och redovisa tvärsektoriella kunskapsunderlag till regeringen. Offentlig tillsyn, dvs. kontroll över tillämpningen av rättsligt bindande regler och beslut, ska enligt utredningen som princip vara ett statligt ansvar. Syftet är att minska variationer i bedömningar, kvalitet och resurser mellan olika delar av landet.

Direktvalda regionkommuner ska, enligt betänkandet, ha ansvaret för regional utveckling och hälso- och sjukvård. Bedömningen är att en indelning i mellan sex och nio regioner är ändamålsenligt. Kommittén föreslår att regionkommunerna övertar från länsstyrelsen dels uppgiften att regionalt anpassa, konkretisera och verka för de nationella miljökvalitetsmålen, dels de uppgifter inom naturvården som har anknytning till regional utveckling med fokus på rumslig planering och friluftsliv, skötsel av naturreservat och annat fältarbete. Länsstyrelserna behåller enligt förslaget ansvaret för tillsyn inom naturvården och beslut om områdesskydd. En stor

¹⁸ European Environment Agency, 2007.

¹⁹ SOU 2007:10.

del av anslaget 34:3 överförs till regionkommunerna. Om Ansvarskommitténs förslag genomförs så förändras förutsättningarna för tillsynen enligt miljöbalken.

Den nya modellen ställer, enligt Ansvarskommittén, krav på Regeringskansliet som bör ses över samlat för att anpassa organisation och arbetssätt till framtidens utmaningar. Översynen bör bl.a. analysera erfarenheterna av EU-medlemskapet liksom kommittéväsendets betydelse för utvecklingskraften i samhällsorganisationen.

Styrutredningen föreslår i sitt betänkande²⁰ förändringar i regleringsbrevet och i regeringens styrning av sin förvaltning som kan förändra regeringens möjligheter att strategiskt styra Naturvårdssverket. Detta utvecklas mer i kapitel 4.

*Förvaltningskommittén*²¹ lämnade hösten 2007 ett delbetänkande om myndigheternas opinionsbildande verksamhet samt vissa frågor om små myndigheter²² och ska avge sitt slutbetänkande senast den 15 december 2008.

Ett antal utredningar tar upp frågor med specifik relevans för miljöförvaltningen. *Rovdjursutredningen*²³ och *Havsmiljöutredningen*²⁴ har överlämnat betänkanden som innebär vissa förändringar i ansvarsfördelningen. *Reachutredningen*²⁵ har bl.a. i uppdrag att lämna förslag om hur det nationella tillsynsansvaret, som en följd av EUs nya kemikalieregistreringsförordning (Reach) och övrig kemikalielagstiftning, bör fördelas mellan olika centrala, regionala och lokala tillsynsmyndigheter. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2008.

2.3.4 Myndighetsstrukturen

Det planeras och övervägs för närvarande stora förändringar i myndighetsstrukturen i Sverige. Ett antal utredningar har lämnat betänkanden med förslag om förändringar inom olika sektorer och ytterligare utredningar pågår.

Förslag finns t.ex. om att inrätta en ny myndighet Transportinspektionen som samlar norm- och tillsynsverksamhet samt

²⁰ SOU 2007:75.

²¹ Dir. 2006:123.

²² SOU 2007:107.

²³ SOU 2007:89.

²⁴ SOU 2008:48.

²⁵ Dir 2007:30.

registerhållning inom transportområdet och ersätter Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen.²⁶ I pressmeddelandet där förslaget från utredningen presenteras säger infrastrukturminister Åsa Torstensson: "Ska vi klara att sänka vårt lands koldioxidutsläpp så måste de olika transportslagen samverka mer än vad de gör i dag. Inrättandet av en Transportinspektionsmyndighet är därför ett första steg som regeringen planerar."

I en proposition våren 2008²⁷ föreslås att Nutek, Glesbygdverket och ITPS slås samman till två myndigheter – en genomförandemyndighet och en utvärderande myndighet. Den genomförande myndigheten får ansvar att främja entreprenörskap och företagens konkurrenskraft samt regional utvecklingskraft i alla delar av landet. Den utvärderande myndigheten ska utvärdera åtgärder och analysera förutsättningar som har betydelse för en hållbar tillväxt. Skälet för omstruktureringen är att göra myndighetsstrukturen tydligare och effektivare. Propositionen nämner inte specifikt miljöfrågor.

Nytillsatta utredningar finns inom Jordbruksdepartementets område för översyn av organisationen för jordbruksstöden²⁸ respektive myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan²⁹. Fiskelagstiftningen utreds också³⁰. Den senare utredningen har bl.a. som syfte att förtydliga i lagstiftningen att fisket ska vara ekologiskt hållbart. De två andra utredningarna har inte explicita syften som berör sektorsansvaret för miljöfrågor.

Sammanfattningsvis kan sägas att en del av dessa utredningar beaktar miljöansvaret men att de flesta har andra syften och deras arbete påverkar därför enligt vår bedömning inte förutsättningarna för ett utökat sektorsansvar.

En viktig bakgrund till de många översynerna av myndighetsstrukturen och också till tillsättandet av Förvaltningskommittén är vad regeringen anför i budgetpropositionen för år 2007³¹ att det med tanke på den omfattning som myndighetsorganisationen nu fått finns anledning att se över hela verksamheten. Regeringen anser det viktigt att genom en översyn ta ett samlat grepp på hela den statliga myndighetsstrukturen. En viktig princip för översynen

²⁶ SOU 2008:9.

²⁷ Prop. 2007/08:78.

²⁸ Dir. 2007:138.

²⁹ Dir. 2007:166.

³⁰ Dir. 2007:125.

³¹ Prop. 2006/07:1.

är att framtidens myndigheter ska fokusera på statens kärnuppgifter. Antalet myndigheter ska också minska. I uppdraget till utredningen sägs inget specifikt om miljöfrågorna och deras integrering i de många myndigheternas verksamhet, men kommittén ska beakta de krav som EU-medlemskapet ställer vilket har bäring även på miljöfrågor.

Utredningen har inte haft möjlighet att studera hur miljöförvaltningen är organiserad i olika länder men har gjort ett studiebesök i Finland. Ansvar för miljöarbetet ligger där samlat inom Miljöministeriet. Därutöver finns tre regionalt lokaliserade myndigheter för tillståndsprovning av större verksamheter och 13 regionala självständiga miljöcentraler samt en nationell myndighet, Finlands miljöcentral (Syke), vars uppgift är att bedriva forskning och vara expertstöd till regeringen samt samordna miljöövervakningen.

Jämförelser med andra länder skulle vara av intresse även om de i de flesta fall blir haltande eftersom flertalet länder i Europa har en annan förvaltningstradition med betydligt större ministerier och inte som i Sverige förhållandevis små departement och relativt stora och självständiga myndigheter.

2.4 Frustrationer och problem i dagens miljöorganisation

Utredningens bedömning är att arbetet inom Naturvårdsverket och miljövårdsorganisationen i många avseenden fungerar relativt väl, men att det också finns en hel del brister och ett antal områden där det gnisslar i samarbetet.

Problemen är av olika karaktär och kan delvis härledas till de i grunden förändrade villkoren för miljöarbetet och miljöförvaltningen. Naturvårdsverket och övrig miljöförvaltning hade på 1960- och 70-talet de medel som krävdes för att ta itu med de utpekade problemen. Så är inte längre fallet. Det är väl känt att de mest stressande yrkena är sådana där utövaren har ett stort ansvar men inte förfogar över de medel som behövs för att leva upp till ansvaret. De frustrationer som kan noteras i miljövårdsorganisationen kan i varje fall delvis vara orsakade av den bristande överensstämmelsen mellan ansvar respektive makt och medel.

Genom miljöskyddslagen kunde företagen åläggas att rena utsläpp och kommuner att bygga avloppsreningsverk. Provning

och tillsyn enligt miljöbalken är fortfarande verkningsfulla styrmedel, men otillräckliga för att lösa miljöproblemen som de nu utvecklats. Tillståndsprövningen kan efter införandet av miljöbalken också användas för att bedöma transportfrågor och sätta villkor på företagens energianvändning, dvs. att hantera mer än bara utsläpp från avlopp och skorstenar. Men dessa prövningssituationer täcker bara en del av de aktiviteter i samhället som måste påverkas för att lösa problemen.

För att undvika framtida miljöhot krävs EU-initiativ och internationella överenskommelser, initiativ från näringslivet som inte kan kommenderas fram och miljömedvetna beslut från andra myndigheter än miljöförvaltningen. Många av de beslut som måste påverkas fattas på marknaden av producenter och konsumenter.

Miljöarbetet har förändrats från direkt förhandling med de stora förorenande industrierna och konkreta tekniska lösningar till diffusa övergripande frågor som griper in i hela samhällsstrukturen.

Naturvårdsverket och miljöförvaltningen har anpassats på flera sätt för att svara upp mot den förändrade problembilden. I takt med att miljöpåverkan från punktutsläpp minskat har verkets roll i arbetet med prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet förändrats och den direkta tillsynen decentraliserats. Även miljöövervakningen och vissa naturvårdsuppgifter som skötsel av naturreservat har decentraliserats. Naturvårdsverket har gått från ett operativt ansvar till ett mer övergripande samordnande och vägledande ansvar.

Decentraliseringen av uppgifter enligt miljöbalken och den förändrade roll som Naturvårdsverket intagit med mindre operativt ansvar har lett till missnöje i länsstyrelser och kommuners miljöförvaltning liksom i näringslivet. De miljöansvariga anser sig inte få ett tillräckligt konkret och kompetent stöd för sitt arbete från Naturvårdsverket. Och det finns delvis också en frustration inom verket att det inte finns tid och resurser att delta i prövningsarbetet i den utsträckning som vore befogat.

De miljöutmaningar som nu är i fokus kräver nya styrmedel och åtgärder. För att tackla klimatförändringar och luftförorening behövs energieffektivisering brett i samhället inklusive förändrad infrastruktur liksom övergång till förnybara energislag. Målen Ingen övergödning, Hav i balans samt levande kust och skärgård kräver åtgärder inom jordbruk, fiske, vägtrafik, sjöfart och kemikaliehantering. Och så är det med så gott som alla de övergripande miljökvalitetsmålen – de kan inte nås bara med hjälp av

traditionell miljöpolitik. Därför har, som framgått, sektorsansvaret successivt förtydligats i lagar, instruktioner och regleringsbrev.

Men vilken roll ska Naturvårdsverket ha i ett system med ett uttalat och nödvändigt sektorsansvar och vilken roll tar sektorsmyndigheterna? Styrmedlen och befogenheterna är ofta otydliga och otillräckliga för att på allvar angripa problemen även för de ansvariga sektorsmyndigheterna. Det kan därför möjligen sägas att det finns en frustration i två led. Det finns en frustration från Naturvårdsverket som miljöansvarigt för att det inte kan leverera önskvärda resultat och inte heller tillräckligt påverka sektorsmyndigheterna. Men om de miljöansvariga i sektorsmyndigheterna inte heller har tillräckliga medel till sitt förfogande så kan även där finnas en frustration. Naturvårdsverket får en katten på råttan roll där befogenheter saknas i två led. Dessa frustrationer kan vara synliga särskilt inom energi- och trafikområdena och i frågor som handlar om skogs- och jordbruk samt fiske. Naturvårdsverket vacklar i sitt förhållningssätt mellan krävande, stödjande och utvärderande/reviderande roller.

Miljökvalitetsmålen ger en långsiktig inriktning till miljöarbetet på en övergripande nivå. Men det finns vissa oklarheter om ansvaret för åtgärdsstrategierna och de konkreta aktiviteter som behövs för att målen ska nås. Det finns också brister i samordning och systematik i miljöövervakningsarbetet.

Paradoxalt nog tycks samtidigt med det långsiktiga arbetet också finnas viss brist på strategiskt långsiktigt tänkande, prioriteringar och överblick, som kan styra och ge riktning till Naturvårdsverkets löpande arbete på kort och medellång sikt. Det gäller både styrningen från regeringen och inom verket.

Väsentliga frågor för framtiden handlar om produktion och konsumtion, om hela kedjan från råvara till vara och slutligen avfall eller återvinning. På ett övergripande plan behövs också avvägningar och beslut om samhällets organisering för en hållbar utveckling, förhållandet mellan ekonomi, ekologi och sociala sammanhang i begreppet hållbar utveckling. Dessa frågor har prioriterats ner väsentligt av Naturvårdsverket framför allt för att frigöra resurser för andra angelägna uppgifter som klimatfrågan, men också i frustration över att arbetet inte ger några påtagliga resultat, vilket kan hänga samman med att detta är förhållanden där det saknas skarpa styrmedel och där det kan vara svårt att ge konkretion till politiken.

Det finns också behov att utveckla samspelet mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket. Den handlar dels om departementets styrning genom regleringsbrev och regeringsuppdrag, dels om det expertstöd som departementet behöver från Naturvårdsverket i EU-arbetet och i det internationella arbetet.

2.5 Överväganden om ändrad ansvarsfördelning

Utredningen ska enligt direktiven belysa myndigheternas ansvars- och uppgiftsfördelning och eventuella behov av förändringar i Naturvårdsverkets ansvar.

2.5.1 Utgångspunkter

Utredningen har bedömt att följande utgångspunkter är viktiga för en väl fungerande miljövårdsförvaltning och en stark utveckling av miljöpolitiken.

- Det behövs en eller flera myndigheter centralt som tydligt och med styrka kan hävda miljöintresset, vilket inte sällan måste drivas i konflikt med starka sektorsintressen.
- Miljöfrågor måste integreras i alla sektorer i samhället liksom i regional och kommunal verksamhet.
- Framgång i miljöarbetet är beroende av att många aktörer – enskilda hushåll, näringsliv, myndigheter – tar ett miljöansvar. Det behövs samarbete och sätt att skapa samsyn mellan de olika aktörerna.
- Den internationella kopplingen är stor och växande.
- Vissa miljöfrågor är av ödeskaraktär och kräver kraftsamling.
- Det behövs ett kvalificerat kunskapsunderlag för regeringens strategiska val i miljöpolitiken. I detta ingår forskningsuppgifter och arenor/organisation för att göra forskningsresultat tillgängliga för politiska och andra beslutsfattare.

2.5.2 Kärnuppgifter i miljöförvaltningen

Inför övervägandena om förändrad ansvarsfördelning är det viktigt att förstå vad som är miljöarbetets kärnuppgifter. Det finns naturligtvis olika sätt att beskriva och indela de otaliga enskilda

uppgifter som ingår i miljöförvaltningens verksamhetsfält. En enkel indelning kan utgå från fyra huvudkategorier av uppgifter:

1. Följa tillståndet i miljön och påverkan på miljön via utsläpp m.m.
 - ta fram underlag
 - sammanställa och rapportera
2. Genomföra beslutade åtgärder
 - bevaka mål och ärenden och följa tillämpningen av miljöbalken
 - bedriva tillsyn och ge tillsynsvägledning
 - genomföra uppgifter enligt särskilda EU-regler, t.ex. om gränsöverskridande transporter av avfall och om handeln med utsläppsrätter
 - fördela bidrag och ersättningar
3. Utveckla nya strategier och åtgärder
 - genom miljömålsarbetet
 - genom särskilda uppdrag från regeringen
 - genom egna initiativ
4. Delta i EU-internt och i internationellt arbete som expertstöd till regeringen

Till detta ska läggas en femte uppgift som handlar om utvärdering och en sjätte om information och kunskapsförmedling. Var och en av de fyra kärnuppgifterna behöver utvärderas och utvecklas, vilket kan ske genom utredning eller forskning. Och den kunskap som genereras genom de olika kärnuppgifterna och i forskning och utvärdering ska förmedlas till beslutande instanser men också till andra aktörer, t.ex. näringsliv, och till allmänheten.

Det behövs också en samlande kraft för arbetet inom det stora nätverk av myndigheter och andra aktörer som har särskilda uppgifter och ansvar för miljöarbetet.

2.5.3 Tre alternativ

Utredningen har övervägt tre alternativ för förändringar och kommer i det följande att föra resonemang om dessa tre huvudalternativ för ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och andra aktörer i miljöförvaltningen.

- A. Förstärkt Naturvårdsverk – oförändrad ansvarsfördelning
- B. Vissa förändringar i ansvarsfördelningen
- C. Omstrukturering i miljövårdsförvaltningen

A. Förstärkt Naturvårdsverk – oförändrad ansvarsfördelning

I detta alternativ behålls nuvarande ansvarsfördelning i miljövårdsförvaltningen men andra typer av åtgärder vidtas för att lösa de problem och frustrationer som vi iakttagit. Förstärkt Naturvårdsverk kan stå för mer resurser men kan också handla om en ”vassare” myndighet. I kapitel 3 beskrivs Naturvårdsverkets uppgifter och ges vissa förslag till förändringar. Även i andra kapitel i det följande finns förslag som kan bidra till ett effektivare arbete i Naturvårdsverket och till förbättringar i hur verket fyller sin roll i det totala miljöarbetet.

B. Vissa förändringar i ansvarsfördelningen – överväganden om ansvaret för vissa specifika uppgifter

Utredningen har identifierat ett antal uppgifter för vilka man kan tänka sig förändringar i ansvarsfördelningen – endera så att uppgifter lyfts bort från Naturvårdsverket och till annan myndighet eller att uppgifter flyttas i motsatt riktning från annan aktör till Naturvårdsverket.

Några av dessa områden har utredningen valt att belysa särskilt. I kapitel 10 övervägs ansvarsfördelningen för saneringsfrågor där ansvaret nu är delat mellan Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning. I kapitlen 8 och 9 övervägs vissa förändringar i ansvarsfördelningen för tillsyn och provning. Viss belysning av ansvarsförhållandena för friluftsförhållanden ges också i kapitel 11.

Andra områden som kan vara intressanta för vissa förändringar i ansvarsfördelningen är Naturvårdsverkets arbete med kemikalier i yttre miljö som är kopplade till Kemikalieinspektionens arbete, viss utdelning av bidrag och ersättningar där det kan övervägas om delar av medlen bör gå direkt till den slutliga mottagaren istället för via Naturvårdsverket, problem beträffande ansvarsfördelningen för vattenfrågorna och då särskilt efter tillkomsten av vattendirektivet, miljöteknik och ansvarsfördelningen i förhållande till den nya

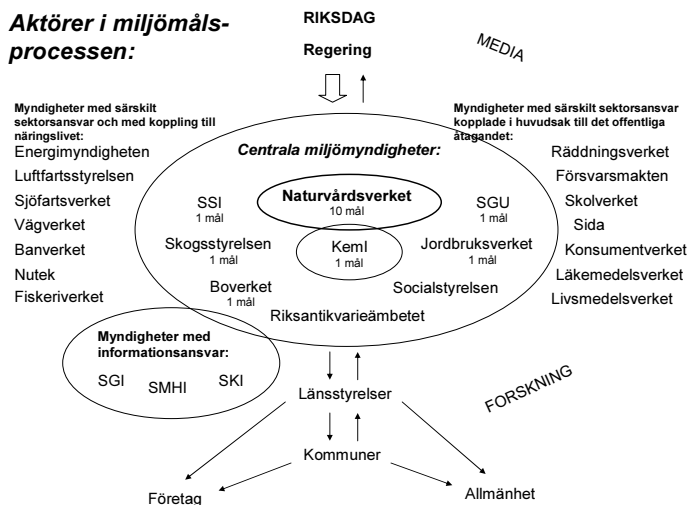
genomförande myndigheten för hållbar tillväxt i företagen och ökad regional konkurrenskraft liksom ansvarsfördelningen i fråga om handel med utsläppsrätter där Naturvårdsverket har ansvaret för tilldelning och Statens energimyndighet för registerhållning. Kemikaliefrågorna berörs i någon mån i det följande. Övriga områden kan vara intressanta för framtida överväganden men utredningen har av olika skäl valt att inte närmare belysa dem.

C. Omstrukturering i miljövärdsvärldningen

Det finns ett stort antal myndigheter med särskilt ansvar i miljöarbetet. Det kan illustreras med följande figur.

Figur 2.1 Ansvariga myndigheter i miljömålsprocessen

Aktörer i miljömålsprocessen:



Förskjutningar i ansvarsfördelningen har, som tidigare framgått, skett under de två senaste decennierna, både genom decentralisering till länsstyrelser och kommuner och genom ett utökat sektorsansvar. I kommande avsnitt diskuterar utredningen olika tänkbara omstruktureringar i ansvarsfördelning och organisation enligt alternativet C.

2.5.4 Tänkbara omstruktureringar av miljövårdsförvaltningen

Förändringar efter funktion

Under senare år har inom flera politikområdena skett förändringar i myndighetsstrukturen på så sätt att särskilda myndigheter skapats för *utvärdering* av uppgifterna inom området. Det har t.ex. varit grunden för den förändrade myndighetsstruktur som regeringen beslutat om för vissa av näringsdepartementets myndigheter. Särskilda utvärderingsmyndigheter finns också för t.ex. det internationella utvecklingssamarbetet och för det arbetsmarknads-politikiska området.

Vi föreslår att en särskild utvärderingsmyndighet skapas för miljöområdet. Den ska överta största delen av de uppgifter som nu ligger på Miljömålsrådet inom Naturvårdsverket. Den kommer därmed att samordna den utvärdering av miljötillståndet och miljöarbetet som sker i miljömålsprocessen men ska också ha ett eget utvärderingsansvar med forskningsanknytning och internationell utblick. Förslaget presenteras mer utförligt i kapitel 6.

I olika sammanhang, t.ex. av Riksrevisionen, har påpekats att det kan finnas en konkurrens resursmässigt mellan genomförande och policyskapande uppgifter i verket. De flesta som berört denna fråga i våra intervjuer, inklusive intervjuer vid Riksrevisionen, har emellertid ansett att de två uppgifterna befruktar varandra och inte bör delas upp.

Vertikala förändringar – centralt, regionalt, lokalt

Länsstyrelsernas ansvar har förändrats. Vissa uppgifter har övertagits från Naturvårdsverket, medan andra har delegerats till kommunnivå. Länsstyrelser och kommuner har viktiga roller för genomförandet inom flera miljöområden.

Om Ansvarsutredningens förslag genomförs kommer frågan om ansvarsfördelning mellan central, regional och kommunal nivå i ett annat läge. Detta gäller t.ex. för tillsynsansvaret enligt miljöbalken. Som redan nämnts, finns i kapitel 8 resonemang om att tydliggöra dagens ansvarsfördelning.

Utökat sektorsansvar

En möjlig utgångspunkt för en förändrad ansvarsfördelning skulle kunna vara att genomföra sektorsansvaret mer konsekvent.

Flera intervjuade har menat att man bör gå vidare med att tydliggöra sektorsansvaret och integrera miljöfrågorna i sektorspolitiken. Samtidigt framförs från olika håll att tiden inte är mogen att genomföra sektorsansvaret fullt ut. Det är framför allt två skäl som framhålls. Det ena är att den övergripande nivån, regeringen och de olika departementen, inte är tillräckligt integrerade och samstämmiga i sin miljösyn. Det andra är att vissa sektorsmyndigheter är för beroende av sektorsintressena för att kunna axla miljöansvaret fullt ut.

Det kan konstateras att det finns beröringsytor och överlappande styrmedel inom flera områden. Det gäller t.ex. som redan nämnts i föregående avsnitt styrmedlen inom klimat- och energipolitiken där både Naturvårdsverket och Energimyndigheten har ansvar för uppgifter som berör handeln med utsläppsrätter.

Inom det skogliga området finns överlapp mellan Skogsstyrelsens arbete med naturvårdshänsyn, biotopskydd och naturvårdsavtal och Naturvårdsverkets arbete med naturreservatsbildning och tillsynsvägledning i Natura 2000-frågor.

Som framgått av avsnitt 2.2.2 har sektorsansvaret successivt utvecklats men utvärderingar visar att det ännu inte tagits fullt ut av alla sektorsansvariga myndigheter.

Inom EU har försökt gjorts att integrera miljöfrågorna i sektorerna genom den s.k. Cardiffprocessen men med begränsad framgång. Eftersom EU-politiken har stor inverkan på nationell politik kan det vara svårt att gå mycket längre nationellt. Det blir därför av stor vikt hur EUs ambition att öka miljöfrågornas integration i alla samhällssektorer lyckas. Bedömare menar att klimatfrågans uppsegling på den politiska dagordningen redan inneburit att miljöfrågorna beaktas mer i sektorspolitiken inom EU. Omfördelning av ansvar mellan direktoraten sker, t.ex. har miljöfrågor inom transportområdet flyttats från Miljödirektoratet till Direktoratet för energi och transporter.

Förändringar efter viktiga miljöfrågor

Om man utgår från miljöfrågorna så kan man urskilja vissa kluster som kommer att vara viktiga framöver.

- Klimat med koppling framförallt till energianvändning och -tillförsel samt till trafikfrågor, infrastruktur och bebyggelse. Luftfrågorna är ofta länkade.
- Biologisk mångfald och resilienta ekosystem med koppling framförallt till areella näringar och infrastruktur.
- Varukedjor från vaggan till graven med frågor om råvaruanvändning, kemikalier och förorenande utsläpp under råvaruutvinning, produktion, användning och i avfallsledet. Hålsosam och säker livsmedelsförsörjning är en viktig särskild underkategori som hör samman med jordbruk men också livsmedelsindustri. Här finns också kopplingar till sociala och rättvisefrågor.

Om man skulle organisera miljöarbetet utifrån dessa kluster så skulle det kunna innebära att det nuvarande Naturvårdsverket delades upp i tre nya myndigheter som också skulle kunna inkludera vissa verksamheter som i dag ligger utanför verket.

Klimat- och energimyndighet

Det kan noteras att klimatfrågan lett till förändringar i miljöförvaltningen i andra länder. EU-kommissionens miljödirektorat har byggt upp en särskild avdelning för klimat- och luftfrågor och resurser flyttas dit från andra områden. EU-parlamentet har bildat ett särskilt klimatutskott. Danmark har inrättat ett särskilt ministerium för energi och klimat.

Det viktigaste skälet att inrätta en särskild myndighet är dock frågans dignitet. I stort sett alla talar om denna fråga som en ödesfråga. Det finns en risk att hamna i en irreversibel dynamisk klimatförändring som i samspel med de biologiska systemen kan totalt förändra förutsättningarna för den mänskliga civilisationen som vi nu känner den.

En Klimat- och energimyndighet skulle kunna bestå av vissa enheter på Klimatavdelningen vid Naturvårdsverket samt delar av Energimyndigheten.

Naturvårdsmyndighet

Naturvårdsfrågorna vätter i stor utsträckning mot de areella näringarna. Jordbrukspolitik, skogspolitik och fiskepolitik är av stor betydelse för den biologiska mångfalden och för livskraftiga och resilienta ekosystem.

Men naturvårdsfrågorna omfattar mer än de areella näringarna. De handlar också om hårdgörning av ytor genom stadsutbredning och infrastruktur, det handlar om övergödning och kemikaliespridning. För att de gröna miljö kvalitetsmålen Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker och Storslagen fjällmiljö ska kunna nås behövs åtgärder också utanför de areella näringarna, t.ex. minskad förurning och minskade kväveutsläpp från trafiken och begränsning av klimatpåverkan. Omvänt har förhållandena inom skogs- och jordbruk betydelse t.ex. för klimatfrågan. Det bör beaktas när man överväger en separat myndighet.

Vissa intervjupersoner har ansett att naturvårdsfrågorna skulle kunna brytas ut ur Naturvårdsverket och läggas i en egen myndighet. Argumenten har varit att naturvård och miljöskydd aldrig blivit riktigt ihopgifta trots att sammanslagningen av dem inom Naturvårdsverket skedde redan när verket bildades för 40 år sedan. Ett annat argument är att verket är för stort och svårstyrt och att detta kan vara en naturlig avgränsning om man vill dela upp verket.

Till en Naturvårdsmyndighet skulle kunna föras det mesta av verksamheten inom Naturresursavdelningen vid Naturvårdsverket. Viss verksamhet vid andra avdelningar på verket skulle också kunna vara aktuella, t.ex. arbetet med förurnings- och övergödningssmålen och eventuellt mark- och vattenfrågor. Avgränsningarna mot andra myndigheter med angränsande miljöansvar, framför allt Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Fiskeriverket, bör då också övervägas.

Myndighet för miljöanpassade varukedjor

Möjligheterna till framgång i miljöarbetet kommer i framtiden att bero i stor utsträckning på att hela varukedjan från råvara till avfall utformas på ett miljö- och hälsomedvetet sätt. En viktig aspekt av detta är det arbete som genomförs på kemikalieområdet. Hit hör också varors utformning i övrigt, varutransporter och handelsregler

liksom hanteringen av varorna hos konsumenten och i slutledet när de blir avfall.

En myndighet som sammanhållande behandlade dessa frågor skulle kunna bestå av den nuvarande Kemikalieinspektionen och de flesta enheterna vid Rättsavdelningen på Naturvårdsverket. Det skulle innebära att myndigheten också får ansvar för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken, vilket kan vara logiskt då produktionen givetvis är en högst väsentlig del av varukedjan. Det skulle ge en myndighet som sammanhållet höll i frågor om prövning och tillsyn enligt miljöbalken och i hela varukedjan från råvara till avfall.

I det följande behandlas särskilt frågor om kemikalierna. Dagens kemikaliearbete hos Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen beskrivs liksom de argument som framförts för och emot att föra samman kemikaliearbetet hos de två myndigheterna. Argument som framförts för och emot en sammanslagning av myndigheterna i deras helhet presenteras också.

Kemikalieinspektionens uppgift är att kontrollera kemikalier i början av dess livscykel för att ge goda förutsättningar för att begränsa deras effekter på miljö och hälsa i kommande led. Traditionellt är inspektionens uppdrag avgränsat till kontroll av kemikalier i tillverknings- och importfasen. Det åligger myndigheten att bedriva tillsyn över importörer och tillverkare och ge vägledning för den kemikalietillsyn som kommuner och länsstyrelser bedriver. Man ansvarar även för godkännande av bekämpningsmedel och riskbedömningar av kemikalier samt håller i ett produktregister över alla de kemiska produkter som används i Sverige. Slutligen ansvarar Kemikalieinspektionen för miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* och arbetar med lagstiftning och andra regler som bidrar till att målet uppnås. Kemikalieinspektionen har cirka 200 medarbetare och en hög kompetens i fråga om kemikalier; cirka 60 procent av medarbetarna är disputerade.

Naturvårdsverket har ansvar för kemikalier i den yttre miljön. Enligt en grov uppskattning arbetar ca 20 personer på verket i huvudsak med kemikalierelaterade frågor och ytterligare ca 50–60 personer har det som en mindre andel av sina uppgifter. Naturvårdsverket har samordningsansvar för åtgärdsstrategin Giftfria och resurssnåla kretslopp samt ansvar för ett antal av delmålen under miljömålet *Giftfri miljö*. Verket har också ansvar för spridning av bekämpningsmedel genom sin föreskriftsrätt och ansvaret för tillsynsvägledning. Andra kemikaliefrågor som Naturvårds-

verket ansvarar för är farliga ämnen enligt havsaktionsplanen, internationellt arbete i frågor om Östersjön, internationellt och nationellt arbete med vissa tungmetaller och långlivade organiska föroreningar som bly, kadmium, kvicksilver och dioxiner, bl.a. inom ramen för Stockholmskonventionen.³² Vidare arbetar man med kemikaliekrav i tillståndsprövningar enligt miljöbalken, anpassningar mellan kemikalie- och avfallsreglerna i miljöbalken i avsikt att harmonisera med Reach, miljökvalitetsnormer enligt ramdirektivet för vatten samt en del övriga internationella frågor inom SAICM.³³ Det finns således en lång rad kemikalierelaterade uppgifter på Naturvårdsverket. Det finns också sådana uppgifter på bl.a. Arbetsmiljöverket, Läkemedelsverket och Räddningsverket.

Några intervjupersoner har föreslagit att KemI ska slås ihop med det nuvarande Naturvårdsverket men flera har också uttalat sig emot en sammanslagning. Argumenten emot har framför allt varit två. Det ena är att det skulle bli en ännu större och mer svårstyrd myndighet. Då skulle först krävas att regeringen och myndigheten utvecklar ett bättre styrsystem. Det andra skälet emot är att satsningen på en särskild kemikaliemyndighet varit framgångsrikt på så sätt att arbetet bidragit väsentligt till genombrott för kemikaliefrågorna i EU och även internationellt genom Stockholmskonventionen och SAICM. De kommande åren kan bli avgörande för om Reach ska bli den framgång i realiteten som den är på papperet och det är angeläget att Kemikalieinspektionen ostört kan fokusera på detta under de kommande åren. Ett annat argument emot sammanslagning är att Kemikalieinspektionen har ansvar både för miljö och hälsa (kemikaliearbetet handlade fram till slutet av 1980-talet i huvudsak om hälsa t.ex. som grund för klassificeringen av kemikalier) och att inspektionen därmed gör bedömningar i första leden som avser både hälsa och miljö och som vätter lika mycket mot Arbetsmiljöverket och andra hälsoansvariga myndigheter som mot Naturvårdsverket.

Ett argument för att föra ihop Naturvårdsverkets arbete med kemikaliefrågor med arbetet inom Kemikalieinspektionen (KemI) är att det finns glapp i ansvaret mellan myndigheterna i dag. Ett annat argument är att en sådan myndighet i högre grad än i dag skulle kunna anlägga en helhetssyn vid olika miljöprövningar. Ett

³² Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar.

³³ Den aktionsplan som tagits fram inom den globala kemikaliestrategin (SAICM) stipulerar 273 aktiviteter som ska utföras av medlemsländernas myndigheter. Av dessa ligger 104 aktiviteter på Naturvårdsverket.

av miljöbalkens grundläggande syften är ju att göra en integrerad bedömning av olika miljöstörningar. Reach ställer nya krav på tillsynen över kemikalier. Lagstiftningen innebär i högre grad än tidigare att det finns ett behov av samordning av tillsynen över olika delar av kemikalieområdet. En uppdelning av den platsanknutna tillsynen för kemikalier på flera myndigheter kan medföra en splittring i regel tillämpningen som motverkar denna helhetssyn. Något liknande kan sägas om förhållandet mellan hälso- och miljöfrågorna. Även dessa bör integreras i miljöprövningen, vilket är i enlighet med miljöbalken som bygger på ett fungerande samarbete med de hälsoansvariga myndigheterna. Med detta synsätt finns alltså ingen anledning att inom ramen för ett samordnat arbete med kemikalier sätta hälsofrågorna åt sidan.

2.5.5 Överväganden och förslag

Överväganden

I intervjuer och kontakter med personer i och utanför Naturvårdsverket har utredningen tagit upp frågan om ansvarsfördelningen. Åtskilliga har tyckt att ansvarsfördelningen i hela miljövårdsförvaltningen skulle behöva ses över (men verkar inte ha uppfattat det som att vår utredning har den uppgiften). När vi frågat specifikt om olika möjliga omstruktureringar i ansvaret så har en del ansett att det kunde vara motiverat med en större omstrukturering men fler tyckt att det inte är motiverat. Det är också en del personer som spontant utanför intervjuandet kommit med förslag om olika omstruktureringar, t.ex. att bryta ut naturvårdsfrågorna, att slå ihop Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket och att flytta över delar av expertstödet i EU- och internationellt eller delar av den policyskapande verksamheten till Regeringskansliet.

Förvaltningens organisation inom miljövårdsområdet har under 40 år varit i stort sett oförändrad med en central myndighet med övergripande nationellt ansvar. På 1980-talet tillkom Kemikalieinspektionen. Regionalt har länsstyrelserna en viktig roll och kommunerna har ofta en avgörande betydelse för det konkreta förverkligandet av miljöpolitiken.

Förskjutningar inom systemet har, som redan framgått, skett. Prövning och tillsyn enligt miljöbalken har decentraliserats i flera omgångar. Sektorsansvaret har inneburit överflyttning av vissa

frågor från Naturvårdsverket till andra myndigheter, t.ex. bilavgaser till Vägverket. Översynen av Naturvårdsverket i början av 1990-talet ledde till att laboratorierna avskiljdes och till vissa andra förändringar. Givetvis har det också skett omorganisationer inom Naturvårdsverket och omprioritering av uppgifter och inriktning, men i stort har organiseringen av miljöförvaltningen varit mycket stabil jämfört med förhållandena inom en del andra sektorer, t.ex. inom Näringsdepartementets område och inom skolområdet där myndigheter har slagits isär och ihop i flera omstruktureringar.

Samtidigt kan konstateras att vissa förvaltningar, företrädesvis de som avser traditionella näringar – jordbruk, skogsbruk och fiske – också har varit relativt oförändrade under lång tid.

Naturvårdsverkets många skiftande uppgifter, kompetensområden och roller gör verket svårstyrt, vilket leder till svårigheter i samspelet mellan departement och myndighet. Detta kan i sig vara ett skäl för att strukturera om verksamheten. Om verksamheten delas upp i mindre och mer specialiserade myndigheter blir det sannolikt mer överblickbart för regeringen hur arbetet bedrivs än med ett stort verk där transparensen är låg. Från Miljödepartementets sida har inte påtalats några problem med den splittring som i dag finns genom att en särskild myndighet har kemikaliefrågorna. Samtidigt ökar då kraven på regeringen att hålla ihop miljöarbetet.

Ofta bildas en ny myndighet när man från politiskt håll vill sätta fokus på och få kraftsamling kring en särskild fråga. Detta sägs t.ex. vara ett viktigt skäl till att Kemikalieinspektionen inrättades. Det brukar också framhållas som en anledning till de många råden som är kopplade till Naturvårdsverket. Den nya insikten om allvaret i miljösituationen och miljöfrågornas uppsegling på den politiska agendan kan vara skäl för förändring. Särskilda myndigheter för de viktigaste miljöklustren kan – kanske paradoxalt – vara ett sätt att kraftsamla och vässa miljöarbetet genom att tydliggöra frågorna. Men det kan också leda till försvagning genom den splittring av ansvaret och ”miljörösten” som det innebär.

Det finns målkonflikter inom miljöområdet. Ett exempel är utbyggnaden av vindkraft som kan komma i konflikt med naturvårdsintressen t.ex. om det sker inom Natura 2000-områden, men som samtidigt ger ett bidrag i den nödvändiga övergången från fossila energikällor. Det finns både fördelar och nackdelar med att sådana konflikter kan hanteras inom en och samma myndighet.

Förutsättningarna för transparens och tydlighet i ståndpunkterna kan öka om ansvaret är uppdelat, men om det bedöms viktigt så kan ju även ett verk med samlat ansvar styras att tydliggöra frågans olika aspekter. Det kan vara rationellt ur regeringens perspektiv att få en sammanvägd ståndpunkt men det kan också argumenteras för att det är en sådan typ av konflikt som bör avgöras politiskt. Lösningar kan sannolikt uppstå var avvägningen än ska ske.

Om man delar upp den centrala miljöförvaltningen i flera mindre myndigheter så blir det sannolikt en dubbling av vissa funktioner, t.ex. internationell bevakning, personalfunktioner och vissa administrativa funktioner. Men mindre och mer fokuserade myndigheter kan också bli mer lättrorliga och effektiva. Samtidigt kommer naturligtvis att uppstå andra myndighetsöverskridande samordningsbehov.

Förvaltningskommittén har i ett delbetänkande³⁴ analyserat om det finns problem särskilt förknippade med små myndigheter och konstaterar att det kan finnas fördelar med små myndigheter, t.ex. att de är flexibla och kostnadseffektiva. Den helt dominerande administrativa kostnaden är för lokaler och den är i stort sett proportionell mot antalet årsarbetskrafter oberoende av myndigheternas storlek. Ett samband mellan storlek och kostnad finns för den ekonomiska administrationen men den kostnadsposten är i genomsnitt liten för alla myndigheter. Kommittén har definierat små myndigheter som myndigheter med färre än 100 anställda.

Kommittén tar också upp frågan om själva antalet myndigheter kan vara ett problem genom att göra förvaltningsstrukturen svårgenomskådlig och menar att det i så fall är ett generellt problem som handlar om hela myndighetsstrukturen snarare än om de små myndigheterna. Kommittén avser återkomma till frågan i slutbetänkandet men menar att frågan måste betraktas i ljuset av att antalet myndigheter minskat kraftigt sedan början av 1990-talet. Sedan flera år är, enligt betänkandet, tendensen att myndigheterna blir färre och större.

Till vår utredning har från vissa intervjuade framförts att det kan behövas organisationsförändringar för att få en nödvändig förnyelse medan andra anser att organisationsförändringar oftast är skenlösningar som man tillgriper för att man inte klarar att angripa de verkliga problemen.

³⁴ SOU 2007:107.

Ekonomistyrningsverket (ESV) framhåller i underlagsrapport till utredningen att flera större rekonstruktioner eller förändringar i myndighetsstrukturer fått problem för att man inte tillräckligt värnat om de förtjänster som funnits i den befintliga organisationen. ESV diskuterar andra sätt att bygga in förnyelse i en verksamhet.

För en fortsatt sammanhållen central miljömyndighet talar att behoven av överblick, helhetssyn och samsyn är stora och växande inom miljöpolitiken. De olika miljöfrågorna inverkar på varandra. Klimatförändringarna kommer att få stor betydelse för den biologiska mångfalden och för livskraft och produktionsförmåga i olika ekosystem. Omvänt är resiliensen i ekosystemen avgörande för hur dessa klarar förändringar i temperatur och nederbörd liksom olika störningar som översvämningar och stormar. Samhällets kemikalieanvändning inverkar på markförhållanden och havsmiljöer. Det kan tala för att hålla ihop miljöfrågorna under samma hatt. Det är också en vanlig kritik att det brister i helhetssyn och samordning.

En stor skillnad mellan de flesta sektorsmyndigheter och miljöförvaltningen är att miljöfrågorna berör i stort sett alla andra områden och att den miljöansvariga förvaltningen alltså är medspelare till de flesta andra förvaltningar vilka i allmänhet har en sektor att bevaka och betjäna. Antalet aktörer är stort i miljöarbetet och det kan behövas en sammanhållande kraft.

Förslag

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns argument både för och emot större förändringar i dagens ansvarsfördelning och organisation av miljöförvaltningen. Det finns också flera olika alternativa förändringar som måste övervägas. För att värdera de olika argumenten skulle behövas en mer genomgripande analys av de olika aktörernas uppgifter och roller än vad som har varit möjligt att genomföra inom ramen för denna utredning vars huvudfokus i enlighet med direktivet legat på kartläggning och utvärdering av verksamheten inom Naturvårdsverket. Ett stort antal utredningar har överlämnats till regeringen eller pågår. Förslagen från flera av dessa har betydelse för bedömningarna av vad som är en ändamålsenlig organisation av miljöförvaltningen.

Vi föreslår i det följande ett antal förändringar inom Naturvårdsverket och i styrningen av verket liksom i ansvarsfördelningen. Tillsammans har de potential att i varje fall delvis komma till rätta med en del av de problem som utredningen noterat.

Vi föreslår att regeringen inom kort tillsätter en utredning med uppdrag att göra en mer övergripande översyn av ansvarsfördelningen mellan olika aktörer med uppgifter att verkställa miljöpolitiken. Översynen bör inbegripa en omprövning av ansvarsfördelningen horisontellt och vertikalt, en utvärdering av sektorsintegrationen och sektorsansvaret och en analys av vilken miljöorganisation som är mest ändamålsenlig med hänsyn till miljöarbetets förändrade karaktär genom EU-medlemskapet och den ökade betydelsen av internationellt arbete.

Vi föreslår dock slutligen att en ny utvärderingsmyndighet inrättas redan nu och att huvuddelen av Miljömålsrådets uppgifter förs över till den nya myndigheten (se vidare kapitel 6). Denna förändring bedömer utredningen vara behövlig och ändamålsenlig även om senare andra förändringar i myndighetsstrukturen genomförs inom miljövårdsförvaltningen.

3 Verksamhet och resurser

Förslag

- Ändra Naturvårdsverket instruktion så att verket omfattas av internrevisionsförordningen. En internrevision innebär ett utökat ansvar som motsvarar ca två tjänster.
- Förtydliga Naturvårdsverkets opinionsbildande uppdrag i verkets instruktion
- Öka förvaltningsanslaget med medel motsvarande fyra nya tjänster för att förbättra uppföljning och utvärdering.
- Se till att stadigvarande myndighetsuppgifter utförs av egen personal och finansieras från förvaltningsanslaget. Detta innebär att medel motsvarande 17 tjänster som i dag utförs av konsulter ska föras från verkets sakanslag till förvaltningsanslaget. Det innebär vidare att medel för fem interna tjänster som i dag finansieras från anslaget ska föras till förvaltningsanslaget.
- Se till att förvaltningsanslaget ska efter genomförandet av de av utredningen föreslagna överföringarna ha en utveckling som medger att personalstyrkan kan bibehållas.

Utredningen rekommenderar Naturvårdsverket följande:

- Det övergripande strategiska arbetet inom verket bör utvecklas.
- Uppföljning och utvärdering av både internt genomfört arbete och arbete utfört av konsulter eller bidragsmottagare bör prioriteras.
- Utarbeta en strategi för hur verket ska arbeta mot sektorsmyndigheterna.
- Den administrativa kompetensen bör förstärkas.
- En långsiktig kompetensförsörjningsplan bör upprätthållas.

3.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen redovisa en genomgång och analys av Naturvårdsverkets verksamhet jämfört med de uppgifter verket har enligt författning, regleringsbrev och andra regeringsbeslut samt i EU-arbetet och internationellt. Utredningen ska också redovisa en analys av Naturvårdsverkets resurser, beträffande såväl ekonomi som kompetens och andra förutsättningar för verket att fullgöra sina uppgifter. Utredningen ska bedöma om verkets hittillsvarande verksamhet och arbetssätt varit och är effektiva i förhållande till verkets uppgifter. Slutligen ska utredningen på grundval av analysen av verksamhet, resurser och resultat och mot bakgrund av en omvärldsanalys belysa behovet av att förändra myndighetens verksamhet när det gäller inriktning, mål och prioriteringar, samt belysa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar.

I bedömningen av resultat har utredningen inte tolkat uppdraget som en bedömning av den miljöeffekt Naturvårdsverkets arbete får, dvs. en slags utvärdering av miljöpolitiken. Utredningen har i stället tolkat uppdraget som att givet den grundläggande utformningen av miljöpolitiken med dess mål och beslutade åtgärder bedöma om ansvarsfördelning och tilldelade resurser för förvaltningen är ändamålsenliga samt hur Naturvårdsverket inom sina givna verksamhetsmässiga och finansiella ramar genomför sina uppgifter.

I genomgången av resurserna har utredningen valt att ta med uppgifter från åren 2001–2008, där så har varit möjligt, för att få en bild av utvecklingen. Vi har också tagit med år 1994/95, för att få en jämförelse med situationen innan vare sig den nya miljöbalken eller miljömålen tillkommit.

3.2 Naturvårdsverkets verksamhet

3.2.1 Naturvårdsverkets uppgifter enligt lag och förordning

Allmänt om regleringen

Naturvårdsverket är nationell förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet (1 § förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket, "NV-instruktionen"). Förutom i instruktionen, regleras verkets

arbetsuppgifter i en mängd författningar på miljöområdet. Främst av dessa är av givna skäl miljöbalken och dess förordningar. Även jaktlagstiftningen och lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter genererar flera uppgifter. Samtliga dessa regelverk är i dag till stora delar präglade av implementeringen av EG-rätten och de internationella konventionerna på miljöområdet. En detaljerad beskrivning av Naturvårdsverkets arbetsuppgifter enligt lag och förordning finns i bilaga 3.

NV-instruktionen

Naturvårdsverkets närmare uppgifter framgår av 2–6 §§ NV-instruktionen. Här klargörs att verket ska bidra med underlag och expertkunskap i regeringens arbete på miljöområdet, nationellt och internationellt. Myndigheten har även ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor samt ett utpekat ansvar för tio miljökvalitetsmål och kretsloppsstrategin. Detta uttrycks i instruktionen genom följande, vida formuleringar. Naturvårdsverket ska:

- *vägleda, samordna, följa upp och utvärdera* miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna och andra centrala, regionala och lokala myndigheter och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,
- bevaka allmänna miljövärdsintressen i *mål och ärenden* som handläggs hos myndighet och i domstol och därvid följa hur miljöbalken tillämpas,
- ansvara för genomförandet av *miljöövervakning* samt beskriva och analysera miljötillståndet och miljöutvecklingen,
- se till att kunskaperna om miljön och miljöarbetet görs *tillgängliga och bevaka* att miljöaspekterna blir en integrerad del inom alla sektorer i samhället,
- bevaka och verka för att *avfallshanteringen* är miljömässigt godtagbar och effektiv för samhället, samtidigt som den är enkel för konsumenterna,
- finansiera *miljöforskning* till stöd för verkets arbete,
- för statens räkning *förvärva värdefulla naturområden*,
- följa olika *styrmedels effektivitet* för att nå miljökvalitetsmålen, och analysera och *väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter* i fråga om åtgärder inom miljöområdet,
- bidra med analys-, metod- och kompetensstöd i det *regionala tillväxt-* och utvecklingsarbetet avseende miljöfrågor,

- se till att förutsättningarna för *friluftslivet* bevaras och utvecklas,
- svara för frågor om *jakt och vilt* enligt jaktlagstiftningen, samt
- ha ett övergripande och samordnande ansvar vad gäller *omgivningsbullen*.

Naturvårdsverket ska även medverka i det internationella miljöarbetet, inbegripet det som bedrivs inom ramen för det globala utvecklingsarbetet. Man ska också svara för den internationella rapporteringen inom sitt ansvarsområde.

Miljöbalken och dess förordningar

Miljöbalken (1998:808, MB) är en utpräglad ramlagstiftning. Balkens syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer ska kunna leva i en hälsosam och god miljö. Den är tillämplig på alla verksamheter och åtgärder av någon betydelse som kan påverka dessa skyddsintressen, oavsett om det gäller större näringsverksamheter över tiden eller privatpersoners dagliga beteende. I balken finns endast ett fåtal bestämmelser där det direkt framgår arbetsuppgifter som lagts på Naturvårdsverket. De som ändå finns gäller miljöbeslutsprocessen, för vilken den grundläggande regeln ges i 22 kap. 6 §. Här framgår att Naturvårdsverket ska föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Miljöbalkens vida tillämpningsområde och dess utpräglade ramkaraktär nödvändiggör preciseringar genom underliggande författningar. Ett femtiotal förordningar sorterar under balken.¹ I 42 av dessa finns uttryckligen nämnt att Naturvårdsverket ska utföra vissa arbetsuppgifter.

I flera fall tilldelas myndigheten en *roll i miljöprövningen*, t.ex. att yttra sig i ett mål eller att överklaga vissa beslut.² Andra förordningsbestämmelser innebär *ärendehantering*, ofta inbegripet *beslutsfattande*. Sådana ärenden initieras för det mesta genom ansökan från en verksamhetsutövare. Beslutsbefogenheter förekommer annars främst när det gäller naturvård och artskydd eller tillstånd till dumpning i vattenområde.

¹ En lista över dessa finns på Tillsyns- och föreskriftsrådets hemsida (www.tofr.info).

² Naturvårdsverkets arbete med bevakningen av mål och ärenden behandlas utförligare i kapitel 9.

Ett flertal bestämmelser gäller *informationshantering och registrering*. Exempel på sådana uppgifter är att verksamhetsutövare och andra är skyldiga att skicka in uppgifter till Naturvårdsverket eller att myndigheten har ansvaret för att upprätta och bekantgöra ett nationellt register, t.ex. över Sveriges Natura 2000-områden.

Ett annat ansvar ligger i *miljöövervakningen*. Detta fullgörs till viss del genom att Naturvårdsverket har en aktiv roll som utförare och även genom föreskriftsrätt på vissa områden. Detta arbete har på exempelvis vattenområdet tagit stora resurser i anspråk de senaste åren. Över huvud taget utgör Naturvårdsverkets arbete med att ta fram egna föreskrifter på miljöbalkens område – eller samråda med andra myndigheter om deras – en betydelsefull del i miljöarbetet. Föreskriftsarbetet kan sägas utgöra en del i Naturvårdsverkets arbete som *tillsynsvägledande myndighet*, där man har det nationella ansvaret vad gäller miljöbalkens tillämpning. Operativ tillsyn enligt miljöbalken utövar verket bara när det gäller producentansvar för elavfall och gränsöverskridande transporter av avfall.

En betydande del av Naturvårdsverkets uppgifter enligt miljöbalken och dess förordningar består av sådant som följer av *EG-rätten och internationella konventioner*. Verket är i flera fall "behörig myndighet" enligt EG:s rättsakter och har att som sådan fatta vissa beslut eller rapportera till olika EU-organ. Detta gäller t.ex. för EG-förordningar om växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen, vilka medför dels uppgifter som rör informationshantering och registrering, dels beslut om tillstånd och dispenser.

Annan lagstiftning

Även i den miljölagstiftning som ligger utanför miljöbalken finns regler om särskilda uppgifter för Naturvårdsverket. Som nämnts ovan, anges redan i NV-instruktionen att Naturvårdsverket ska svara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen. Därtill har man ett övergripande ansvar för skyddet av hotade arter i landet och efterlevnaden av EU:s lagstiftning på området. De mest uppmärksammade av dessa är besluten om skyddsjakt och licensjakt på de stora rovdjuren. Därtill kommer en mängd andra ställningstaganden i enskilda fall, ansvar för föreskrifter och samordningsuppgifter.

Även regleringen av handeln med utsläppsätter genererar mycket arbete. Denna handel är en del av EU:s och Sveriges klimatarbete och fullgörande av Kyotoprotokollet.

Förutom i lagstiftningen om jakt och utsläppsätter, finns en rad områden där Naturvårdsverket har tilldelats en viss roll eller uppgift i lagar och förordningar. Exempel på sådana är den avfallsreglering som ligger utanför miljöbalken (batterier, skrotbilar m.m.), terrängskörningsregleringen, lagstiftningen om rennärning och skogsbruk samt bestämmelser om förorening av vattenområden, miljöavgifter, utvinning av naturresurser m.m. En annan omfattande uppgift är verkets fördelning av bidrag som regleras i ett antal bidragsförordningar rörande exempelvis efterbehandling av förorenade områden eller lokala investeringsprogram.

3.2.2 Naturvårdsverkets kärnuppgifter

Det är svårt att på ett överskådligt sätt beskriva Naturvårdsverkets verksamhet. Namnet Naturvårdsverket är egentligen missvisande, eftersom uppgifter som kan klassas som miljövård tar en större del av myndighetens personalresurser i anspråk än naturvården. Verkets ansvar spänner över många vitt skilda områden, som i sig är komplexa, och det förekommer uppgifter om att verket ansvarar för mer än 100 kompetensområden. Komplexiteten kan medföra svårigheter att överblicka verksamheten och därmed också leda till problem vid samordningen och styrningen av verket, både den interna styrningen och regeringens styrning. I detta avsnitt beskriver utredningen den nuvarande verksamheten på ett övergripande sätt. En mer utförlig beskrivning av verksamheten fås i bilaga 4.

Vid våra intervjuer har vi frågat hur intervjupersonen uppfattar Naturvårdsverkets kärnuppgifter. Svaren är nästan lika många som antalet personer vi frågat, vilket säger en del om hur svårt det är att ringa in Naturvårdsverkets viktigaste uppgifter och dess roll. På sin hemsida skriver verket "Vi ska få saker att hända och utvecklar miljöarbetet. Vårt arbete består till stor del av att samordna de många olika insatser som görs."

Det går således att definiera kärnuppgifterna på flera olika sätt. Enligt det sätt utredningen har valt att beskriva verksamheten utgör en övergripande uppgift att samla och driva på miljöarbetet. De huvudsakliga arbetsuppgifterna består av genomförandeupp-

gifter, miljöövervakning, att ta fram underlag för utveckling av miljöpolitiken samt att agera som expertstöd i EU- och övrigt internationellt arbete. I hela verksamheten utgör uppföljning och utvärdering ett avgörande inslag och information och kunskapsförmedling är av största vikt för miljöpolitikens genomförande och utveckling.

Miljömålssystemet och miljöbalken är grundvalar för hela verksamheten. Förutom att systemen sätter agendan, ska verket dels genom den egna verksamheten, dels genom påverkan och kontroll av andra aktörer, se till att systemen förvaltas och förbättras för att nå bästa miljönytta. Uppgiften att agera som en samlande kraft är viktig inte minst med tanke på sektorsansvaret i miljöpolitiken och det stora antalet involverade myndigheter både i miljömålssystemet och för miljöbalkens tillämpning. Samråd sker inom de många råd som är inrättade på verket och inom ramen för det fortlöpande arbetet med miljömålen, med miljöövervakning och i arbetet med olika ärenden. I arbetet med regeringsuppdrag och utformning av strategier och policyer förekommer ofta omfattande samråd med andra myndigheter och med olika intressenter. När det finns stora kontaktytor skrivs ibland ettåriga överenskommelser mellan myndigheterna.

Den pådrivande rollen gäller inte bara gentemot andra myndigheter utan också i internationella sammanhang och gentemot näringsliv och allmänhet. Genom åtgärdsförslagen som verket är delaktigt i att ta fram inom exempelvis miljömålsarbetet kan verket också bidra till att utveckla miljöpolitiken.

I beskrivningen nedan av verkets kärnuppgifter, bör läsaren vara medveten om att allt inte utförs med hjälp av verkets egen personal utan att myndigheten i stor utsträckning använder sig av konsulter. Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.4.3.

Genomförande

Naturvårdsverket fördelar stora delar av sina anslag till andra myndigheter och administrerar en stor mängd *bidrag*, främst i miljömålsarbetet. I tabellen 3.1 nedan listas de bidrag och transfereringar som under år 2007 översteg 10 miljoner kronor enligt tilldelning i regleringsbrevet.

Tabell 3.1 Bidrag år 2007 enligt tilldelning i regleringsbrevet

Bidrag/anslagsfördelning	Anslag 2007 (mnkr)
Områdesskydd (fastighetsförvärv)	753
Bidrag till efterbehandling av förorenade områden	491
Bidrag till investeringsprogram	359
Skötsel av nationalparker och naturreservat	257
Bidrag till kalkning	218
Miljöövervakning	164
Forskningsbidrag	110
Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön	109
Bidrag till tankställen	98
Åtgärdsprogram för hotade arter	87
Bidrag till viltskadeprevention	38
Gränsmarkeringar och fastighetsutredningar	33
Investeringar i byggnader och anläggningar	32,5
Miljömålsuppföljning	27,5
Restaurering av vattendrag	26
Bidrag till friluftorganisationer	25
Bemannning av naturum	24
Rovdjursinventering	22
Havsmiljöarbete	19
Återskapande av våtmarker	17
Underhåll av statliga ledsystemet	16
Medel till AB Svenska Miljöstyrningsrådets arbete med Miljöanpassad offentlig upphandling	15
Bidrag till ideella organisationer	12,5
Satellitdatabas för havsmiljöarbete	10,8
Arbete med naturreservat i hav och sjöar	10

Vissa av dessa utbetalningar har en mer teknisk karaktär, där verket betalar ut en viss summa pengar till en specifik mottagare i enlighet med skrivningar i regleringsbrevet. Övervägande delen är dock fråga om bidragsutbetalningar, där det finns ett ansökningsförfarande och därtill kopplade återrapporteringskrav. Länsstyrelserna är de största mottagarna av statliga bidrag inom miljövårdsområdet

och även kommuner och landsting är stora mottagare av framförallt klimatinvesteringsbidrag. Organisationer och ideella föreningar får en mindre del av bidragen. Den omfattande bidragsfördelningen medför att strategier för nyttjande av medel och uppföljningen av det arbete bidragsmottagarna genomfört utgör en väsentlig del av verkets arbete.

Naturvårdsverket har också en *vägledande* roll och utarbetar föreskrifter och riktlinjer för genomförandet av naturvården t.ex. Kalkningsplanen och skötsel av Natura 2000-områden. Man ger vägledning för olika skyddsformer av mark och på miljöbalksområdet. Naturvårdsverket svarar för vägledning, utveckling och tillämpning av miljörättsliga frågor som rör bl.a. avfall, produkter, förorenade områden, infrastrukturetableringar, miljöfarliga verksamheter och vattenverksamhet. Det finns en särskild telefonjour för tillsynsmyndigheterna och verket är också involverat i Miljösamverkan Sverige som är ett samarbetsprojekt mellan landets länsstyrelser med handläggarestöd för miljötillsynen.

Verket deltar i ett flertal typer av *prövningar* av mål och ärenden. I remissärenden ansvarar man för att belysa principiellt viktiga miljöaspekter. Verket svarar alltid på anmodan från Miljööverdomstolen och Högsta domstolen, men sorterar bland övriga remisser ut de som verket av principiella skäl anser att man bör engagera sig i. Det rör ett flertal områden, bland annat överföring av tillsynsansvar, avgiftsfrågor, gruvsdrift, mark- och vattenanvändning. Verket har också möjlighet att överklaga ärenden. Här prioriteras transportfrågor, energieffektivisering, strandskyddsärenden och ärenden med stort omfång.

Naturvårdsverket svarar även för viss konkret *ärendehantering*. Det gäller t.ex. vissa beslut inom viltförvaltningen, bl.a. beslut om selektiv jakt på de fyra stora rovdjuren. Inom områdesskyddet sköter verket frågan om ersättning vid intrång och förvärv samt fastighetsavgränsning. Verket hanterar frågor om tilldelning av utsläppsrätter och har även det operativa tillsynsansvaret. Verket har en konkret genomföranderoll av vissa styrmedel, t.ex. EE-registret för elavfall, kontroll av producenter och ansvarar för miljöskaktionsavgifterna. Verket administrerar det register som täcker batteriimport och ansvarar för batterifonderna. Naturvårdsverket ger tillstånd för gränsöverskridande transporter av avfall och har det operativa ansvaret för återföringen av illegalt utforslat avfall. Man svarar för kväveoxidavgifterna, där förbränningsanläggningar betalar en avgift utifrån utsläppsmängden, varefter en

återföring görs baserat på anläggningarnas utsläpp per tillgodogjord energi. Man utför också därtill relaterad anläggningsrevision.

Miljöövervakning

Miljöövervakning är systematiskt upplagda undersökningar som följer tillståndet i miljön. Övervakningen ska visa hur miljö kvalitetsmålen uppfylls och ska ligga till grund för stora delar av den internationella och nationella rapportering som Sverige åtagit sig. Den ska också bidra till att upptäcka nya miljö störningar.

Inom miljöövervakningen är många aktörer inblandade på nationell, regional och lokal nivå. Arbetet är decentraliserat och bedrivs av såväl myndigheter, företag som ideella organisationer. Naturvårdsverket fördelar via Miljömålsrådets beslut medel till ett nationellt miljöövervakningsprogram, uppdelat i tio olika programområden. År 2007 fördelades drygt 132,5 mnkr till det nationella programmet. Naturvårdsverket bidrar även till de regionala miljöövervakningsprogrammen som drivs av länsstyrelserna, t.ex. genom kalkningsprogrammet. År 2007 uppgick bidragen till den regionala miljöövervakningen till drygt 29,5 mnkr.

En viktig del i miljöövervakningen är avrapportering och informationsspridning, vilket i stor utsträckning sker i samarbete med ett flertal andra myndigheter genom det s.k. SMED-konsortiet. En stor del av miljöövervakningen är internationellt relaterad. Rapporteringen är omfattande. År 2003 ägnades totalt ca 60 åak åt EU- och internationell rapportering. Merparten av arbetet utfördes av konsulter.

Underlag för politikutveckling

Som nationell miljömyndighet har Naturvårdsverket självfallet en roll i att utveckla miljöpolitiken. Detta kommer bland annat till uttryck i arbetet med den fördjupade utvärderingen av miljömålsystemet som sker vart fjärde år, där Miljömålsrådet levererar en rapport till regeringen som underlag inför miljömålspropositionen. Som miljömåls- och strategiansvarig myndighet levererar verket underlagsrapporter till Miljömålsrådet för sina tio miljö mål och kretsloppsstrategin.

Andra insatser kan exempelvis ske genom de många regeringsuppdrag som läggs på verket. Det kan röra sig om att ta fram strategier för ett utpekade område, att följa upp redan genomfört arbete eller att ta fram ett grundläggande faktaunderlag. Det är för det mesta regeringen som står som mottagare av rapporten men det kan också vara Miljömålsrådet eller olika myndigheter.

Expertstöd i EU- och internationellt arbete

Naturvårdsverket bistår regeringen i dess EU-arbete i miljöfrågor. På regeringens uppdrag medverkar verket i det förberedande arbetet i EU-kommissionens arbetsgrupper och expertkommittéer, där innehållet i kommande lagstiftning utarbetas. Naturvårdsverket deltar i en lång rad tekniska kommittéer där befintlig lagstiftning följs upp och justeras.

Verkets experter bistår regeringen med underlag i beredning av och förhandlingar inför beslut i ministerrådet. När väl ett direktiv är taget i ministerrådet så ska det implementeras på hemmaplan och verket har ofta en roll i att införliva EG-rätten i svensk lagstiftning och svenskt miljöarbete. Stora arbetsområden de senaste åren har varit bl.a. klimat, luft- och vattenfrågor.

Naturvårdsverket har också del i konventionsarbetet, där arbetet fördelas mellan verket och Miljödepartementet. I vissa internationella konventioner är EU-kommissionen partsmedlem med full kompetens och då begränsas utrymmet för enskilda länder att ta egna initiativ. Totalt finns mer än 500 multilaterala miljökonventioner registrerade hos FN.

Naturvårdsverket deltar i utvecklingssamarbete inom miljöområdet. Detta arbete finansieras av SIDA eller från anslaget för Internationellt miljösamarbete med Ryssland samt i vissa fall med EU-medel. Uppgiften handlar mycket om att främja ett effektivt myndighetsarbete på miljöområdet i samarbetsländerna. Efterfrågan på denna kompetens har ökat och det är därför en expanderande verksamhet inom Naturvårdsverket.

Uppföljning, utvärdering och forskning

Uppföljning är en viktig del i Naturvårdsverkets arbete. Miljömålsarbetet genererar en hel del uppföljning, där den fördjupade utvärderingen vart fjärde år utgör en topp. Miljömålsrådets kansli arbetar förutom med den fördjupade utvärderingen också med ”de Facto”-rapporterna som årligen redovisar hur miljömålsarbetet fortskrider. Miljöövervakningen utgör en viktig grund för denna uppföljning.

Verket ska enligt sin instruktion bevaka att miljöaspekterna blir en integrerad del inom alla sektorer och arbeta för en hållbar produktion och konsumtion. I detta ingår att följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna och andra myndigheter. Verket har också ett ansvar för att följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljömålen. Bland annat arbetar man med verktyg som miljöledningssystem, offentlig upphandling, miljömärkning och miljöteknik. En annan viktig del i uppföljningen och utvärderingen är att följa upp de bidrag som betalas ut.

På verket finns en enhet som initierar tvärgående utvärderingar som berör flera avdelningars områden i syfte att främja en lärande organisation. Enheten ger även metodstöd internt inom verket ifråga om utvärderingar. Det finns en samlad kompetens av miljöekonomer på verket för att förstärka de ekonomiska konsekvensanalyserna.

En annan del i uppföljningsarbetet är det forskningsrelaterade arbete verket utför. Naturvårdsverket finansierar forskning till stöd för sitt eget arbete, t.ex. för att nå miljö kvalitetsmålen, eller till stöd för internationellt konventionsarbete. Större delen av medlen fördelas av verket självt, medan en mindre del fördelas av Stiftelsen för institutet för vatten- och luftvårdsforskning (SIVL). Förutom medel till program och vissa enskilda utredningar går en mindre del till kunskapsinhämtande genom forskningssammanställningar. Forskningssekretariatet hanterar alla ansökningar, gör uppföljningar och utarbetar strategier. Vidare utser man granskningsgrupper m.m. i samarbete med FoU-grupper med representanter från alla sakavdelningar som ska förmedla det behov av forskning som finns ute på avdelningarna.

Information och kunskapsförmedling

I det samlande och pådrivande arbetet spelar information och kunskapsförmedling en viktig roll. Det gäller både gentemot andra myndigheter, mot näringsliv, ideella organisationer och allmänheten. Här använder sig verket av flera kanaler, där Internet är en av de viktigare. Förutom verkets egen hemsida är Naturvårdsverket delaktigt i ett flertal andra webbsidor, varav några i samarbete med andra myndigheter. Det är 13 stycken hemsidor, exempelvis Badplatsen, Biosäkerhet, och Klimatanpassningsportalen samt sex stycken registersidor som exempelvis Batteriregistret, Kemikalieutsläppsregistret och Kväveoxiddeklarationen.

Förutom webbarbetet producerar verket informationsskrifter och arrangerar seminarier. Naturvårdsverkets bibliotek kan också ses som en del av informationsarbetet eftersom det inte enbart syftar till att täcka personalens behov utan också har andra myndigheter, företag och allmänheten som målgrupp. Under år 2006 laddades nära 76 000 pdf:er ner från bibliotekets sidor på nätet.

3.2.3 Förändringar i ansvar över tid

I kapitel 2 beskrevs kortfattat hur Naturvårdsverkets ansvar förändrats över tid. Nedanstående beskrivning fokuserar på de större förändringar som ägt rum under åren 2001–2008.

Naturvårdsverket har från januari 2008 en ny instruktion. Sett till ansvar skedde inte några större förändringar vid den nya instruktionens införande, utan det var främst fråga om organisatoriska förändringar. Under den studerade perioden 2001–2008 har emellertid en rad förändringar som avser Naturvårdsverkets ansvar skett. Den största förändringen skedde vid införandet av miljömålen, vilket tydliggjordes med 2001 års instruktion.³ Där framgår att miljö kvalitetsmålen och åtgärdsstrategierna ska vara vägledande för hela Naturvårdsverkets verksamhet. I och med detta gavs verket övergripande ansvar för miljömålsfrågor och ett utpekat huvudansvar för 9 miljömål. Miljömålsrådet inrättades och verket fick ansvar för att följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljömålen. År 2004 fick verket dessutom ett utpekat samordningsansvar för Kretsloppsstrategin. I januari 2007 preciserades

³ Förordning (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.

kraven ytterligare då det förtydligades att Miljömålsrådet skulle svara för ekonomisk uppföljning av arbetet och ge konsekvens-analyserade kostnadseffektiva förslag samt samordna den regionala anpassningen av miljömålen. Naturvårdsverket fick vid samma tidpunkt ansvar för det nya miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, ansvar för utveckling, utvärdering och information avseende sina miljömål samt ansvar att vid behov föreslå åtgärder för utveckling av miljömålsarbetet hos andra myndigheter. Förändringarna speglar utvecklingen av miljömålsarbetet, som har vuxit allteftersom systemet har "satt sig".

Flera andra förändringar har skett genom åren. År 2001 fick Naturvårdsverket ansvar för officiell statistik enligt förordningen 2001:100 om den officiella statistiken. Från år 2002 har verket ett övergripande ansvar för omgivningsbullen, man ska arbeta för att friluftslivet bevaras och utvecklas och medverka i den svenska politiken för global utveckling. Samtidigt flyttades ansvaret för att hantera lokala investeringsprogram från Regeringskansliet till Naturvårdsverket.

EU-lagstiftningen har självfallet haft en påverkan på verkets ansvar. När handelssystemet för utsläppsrätter infördes år 2004 blev Naturvårdsverket tillsammans med Energimyndigheten ansvarigt för genomförandet i Sverige. Även det övriga klimatarbetet har ökat i omfattning. Verket är sedan år 2005 operativ myndighet för WEEE-direktivets⁴ genomförande i Sverige. Ramdirektivet för vatten⁵ har stor påverkan på bl.a. miljöövervakningen. Implementeringen har föranlett ett antal föreskrifter och allmänna råd från verket, och enligt 2008 års regleringsbrev för Naturvårdsverket ska verket samordna arbetet med vattenmiljön.

Under perioden har Naturvårdsverket fått ett utökat ansvar för avfalls- och kretsloppsfrågor. Detta har kommit till uttryck bland annat genom att verket förutom att ha en pådrivande roll från år 2004 också ska bevaka att avfallshanteringen är miljömässigt godtagbar samt genom instiftandet av Avfallsrådet samma år. Antalet ärenden för import och export av avfall har ökat under perioden. Havsmiljöfrågorna har fått större fokus, vilket visas både genom tillskapandet av SamHav, Havsmiljörådet och anslaget 34:12 Havsmiljö. Anslagen för biologisk mångfald och sanering har också ökat kraftigt under perioden (se vidare under avsnitt 3.4.1

⁴ Dir. 2003/108/EG.

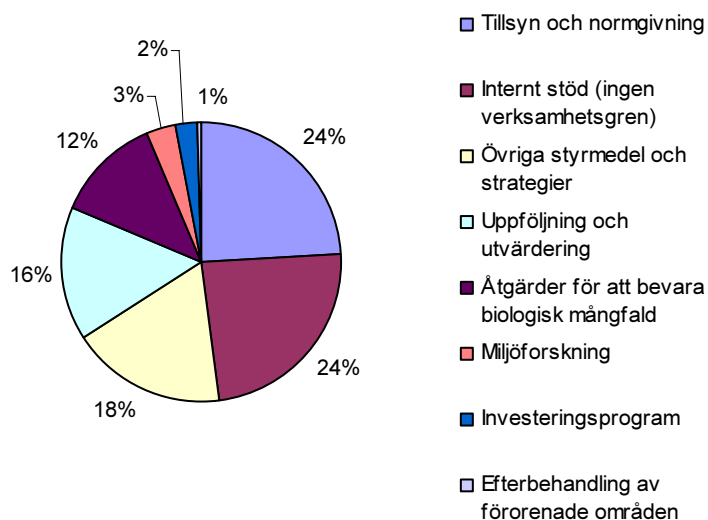
⁵ Dir. 2000/60/EG.

Finansiella resurser). En ökning av ett anslag behöver inte nödvändigtvis innebära mer arbete, i vissa fall kan det hanteras genom att endast beloppen i de bidrag som fördelas ökar, men i de här fallen har även antalet relaterade arbetsinsatser ökat.

3.2.4 Naturvårdsverkets arbete i siffror

För att få en bild av hur mycket tid som i nuläget läggs på olika uppgifter har utredningen studerat tillgängliga uppgifter från Naturvårdsverkets tidsrapportering och BESTA, den befattningsstatistik som sedan år 2004 används för att redovisa arbetsuppgifter för anställda inom staten. Utfallet från tidsredovisningen år 2007 går att se i figur 3.1 där totalt 20 081 personveckor, motsvarande 478 personår, hade rapporterats.

Figur 3.1 Tidsredovisning per verksamhetsgren år 2007

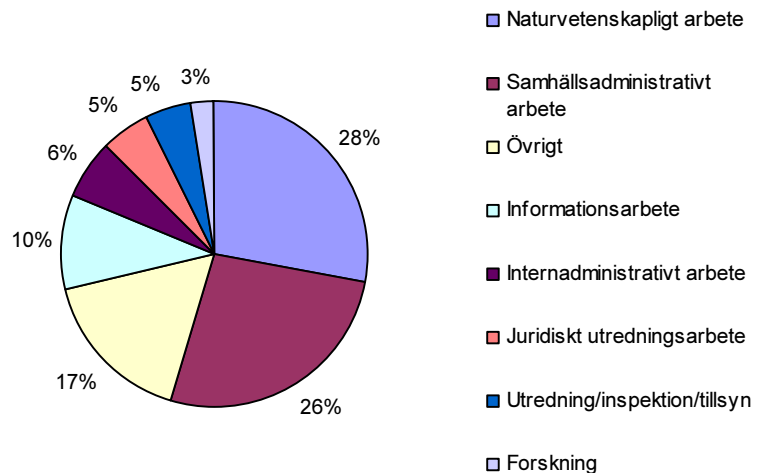


Utfallet måste tolkas med viss försiktighet. Naturvårdsverket uppger att verkets tidsredovisning är under utveckling och inte ger en helt rättvisande bild av verksamheten. Den övergripande strukturen är verksgemensam men avdelningarna beslutar om underrubrikerna, vilket kan leda till delvis skilda redovisningsprinciper. Tidsredovisningen görs individuellt och kvalitén är i hög grad beroende av vilket engagemang och intresse de rapporterande

personerna lägger på uppgiften. Det finns en risk att siffrorna inte visar en sann bild av hur mycket tid som faktiskt har lagts på en enskild post. Jämfört med tidigare års tidsredovisning kan noteras att fördelningen mellan de olika verksamhetsgrenarna är ungefär densamma.

Tidsrapporteringen är upplagd efter verksamhetsstrukturen enligt regleringsbrevet, och som verksamhetsstrukturen utgör en tämligen grov indelning är det svårt att utläsa vad som ingår i kategorier som t.ex. "Övriga styrmedel och strategier". En kompletterande bild av vad de anställda på verket arbetar med kan man få genom att studera BESTA-statistiken. Statistiken baseras på personernas huvudsakliga uppgifter, vilket innebär att den inte ger en rättvisande bild av hur många personår som läggs på respektive område – en person kan ju arbeta med flera områden – men den ger ändå en bra bild av inriktningen på verkets arbete. Figur 3.2 visar fördelningen för 539 anställda vid mättillfället år 2007.

Figur 3.2 Antal sysselsatta (totalt 539) uppdelat på arbetsområden på Naturvårdsverket 2007

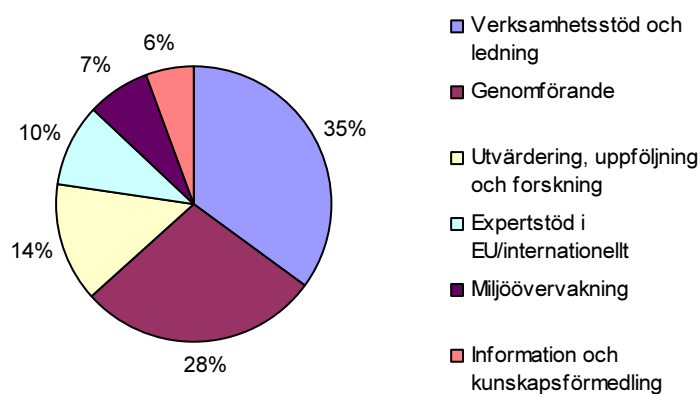


Tittar man på fördelningen i diagrammet kan vi notera att kategorierna Samhällsadministrativt arbete samt Naturvetenskapligt arbete är jämnstora, men också Informationsarbete utgör en relativt stor del av arbetet med 10 % av arbetsstyrkan.

Vare sig tidsredovisningen eller BESTA-statistiken går att dela in i kärnuppgifterna enligt beskrivningen i avsnitt 3.2.2. Utifrån de

arbetsbeskrivningar som återfinns i bilaga 4 har utredningen försökt att uppskatta storleken på de olika kärnuppgifterna. Denna uppskattning är givetvis mycket grov och tar inte hänsyn till att varje anställd förutom sin huvuduppgift också bidrar till genomförandet av andra uppgifter. Kärnuppgifterna har inte heller någon skarp avgränsning, exempelvis ingår uppföljning till viss del i genomförandeuppgifterna och arbetet med miljöövervakning medför expertarbete internationellt. Vi anser dock att det finns en poäng i att skapa en ungefärlig bild av hur kärnuppgifterna förhåller sig till varandra sett till arbetsinsatser. Att särskilja arbetet med underlag för politikutveckling är emellertid svårt, eftersom detta sällan särredovisas i arbetsbeskrivningen. Därför redovisas inte den arbetsuppgiften särskilt i figur 3.3 nedan utan den ingår i de andra kärnuppgifterna. I figuren särskiljs verksamhetsstöd och ledning från kärnuppgifterna.

Figur 3.3 Kärnuppgifternas inbördes förhållande ifråga om nedlagd tid



3.3 Naturvårdsverkets roller

Som framgått av kapitel 2 har verket jämfört med förhållandena i början av 1990-talet fler och delvis förändrade roller. Vissa operativa uppgifter tillkommit, andra har ersatts med vägledning och samordning. Sammantaget kan dock sägas att de mer konkreta och operativa uppgifterna har tonats ned i förhållande till de mer övergripande och rådgivande. En viktig roll är den samlande och pådrivande. Verket har i sitt genomförande arbete en central och

unik roll i bevakningen av mål och ärenden. Verket har också tunga uppgifter som bidragsförmedlare och vägledare vid genomförande av uppgifter enligt miljöbalken och i naturvårdande verksamhet. Rollen som bidragsförmedlare har växt väsentligt. EU-medlemskapet har liksom det ökade sektorsansvaret inneburit viktiga och krävande rollförändringar för verket. Sammantaget ska Naturvårdsverket klara att utföra roller som spänner från registerhållning och konkret detaljerad ärendehantering till kvalificerade förhandlingar i internationella sammanhang och till övergripande samordning.

Flera av de nämnda rollerna kommer att behandlas djupare i kommande kapitel. Det finns emellertid vissa roller och därtill kopplad problematik som inte behandlas i något separat kapitel.

Det ena området som utredningen vill lyfta fram i detta kapitel är verkets roll gentemot sektorsmyndigheterna. I 3 § NV-instruktionen framgår att verket ska "vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna och andra centrala, regionala och lokala myndigheter och vid behov föreslå åtgärder för miljömålsarbetets, tillsynsarbetets och det övriga miljöarbetets utveckling". I praktiken är det inte klart vilken ställning Naturvårdsverket ska inta och hur aktivt verket ska vara. Ser man till extremerna kan verket å ena sidan förlita sig till det miljöansvar som sektorsmyndigheterna har sig tilldelat enligt sina instruktioner och välja att vara behjälplig när sektorsmyndigheterna efterfrågar det. Ser man till den andra extremen skulle verket kunna inta ett aktivt förhållningssätt och ägna sig åt att granska det arbete sektorsmyndigheterna utför och ta initiativ till förbättringar. Utredningens intervjuer visar att det finns en osäkerhet inom verket kring vilken roll verket ska spela men att verket ligger närmre det förstnämnda förhållningssättet. Frågan kring hur sektorsmyndigheterna bäst förmås att ta sitt miljöansvar är inte helt okomplicerad. Myndigheten förstår rimligtvis sin egen verksamhet bäst själv och har den bästa möjligheten att bedöma hur verksamheten kan miljöanpassas. Samtidigt måste någon slags bedömning göras om en miljöanpassning faktiskt sker, för att kunna avgöra om sektorsansvaret fungerar i praktiken.

Det andra är rollen som opinionsbildare. Denna roll är ihopkopplad med ansvaret för informations- och kunskapsförmedling. Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion se till att kunskaperna om miljön och miljöarbetet görs tillgängliga. Fram till och med år

2006 fanns en verksamhetsgren "information" i regleringsbrevet. Efter att verksamhetsgrenen togs bort har ingen specificering gjorts av vilka mål som ska gälla för verkets informationsspridning. År 2002–2003 disponerade verket ett särskilt anslag för klimatinformation. Under senare år har funnits en debatt kring myndigheternas opinionsbildande arbete. Kritikerna anser bl.a. att sådant arbete medför en risk för att myndigheternas trovärdighet och opartiskhet urholkas och att det finns risk för skattefinansierad partipropaganda.

Myndigheternas opinionsbildning behandlas av Förvaltningsutredningen.⁶ Förvaltningsutredningen definierar opinionsbildning som en extern informationsaktivitet inriktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning. Förvaltningsutredningens bedömning är att myndigheterna även i framtiden bör kunna använda information av opinionsbildande karaktär i sin verksamhetsutövning. Utgångspunkterna bör enligt förvaltningsutredningen vara att informationen är saklig och opartisk, att det finns beslut från statsmakterna att informationsverksamheten ska bedrivas och att det inte står i konflikt med någon annan verksamhet eller roll som myndigheten har.

Flera av de intervjuade på Naturvårdsverket har ansett att verket håller en för låg profil i fråga om opinionsbildning. Enligt dessa tar verket inte debatt och undviker att göra något som kan definieras som opinionsbildning. Miljömålsrådet skriver i sin rapport⁷ att betydelsen av att kommunicera miljöfrågorna behöver uppmärksammas än mer för att ge alla konsumenter större möjligheter att handla och leva mer miljöanpassat.

3.4 Resurser

3.4.1 Finansiella resurser

Naturvårdsverket förfogar år 2008 över nära 3 650 miljoner kronor, varav ca 3 300 mnkr utgör så kallade sakanslag, dvs. anslag som inte används till förvaltningsutgifter. Verkets sakanslag har ökat kraftigt under 2000-talet, vilket framgår av tabell 3.2.

⁶ SOU 2007:107. Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.

⁷ Miljömålsrådet 2008.

Tabell 3.2 Anslagsutveckling 2001–2008, samt jämförelse med budgetåret 94/95

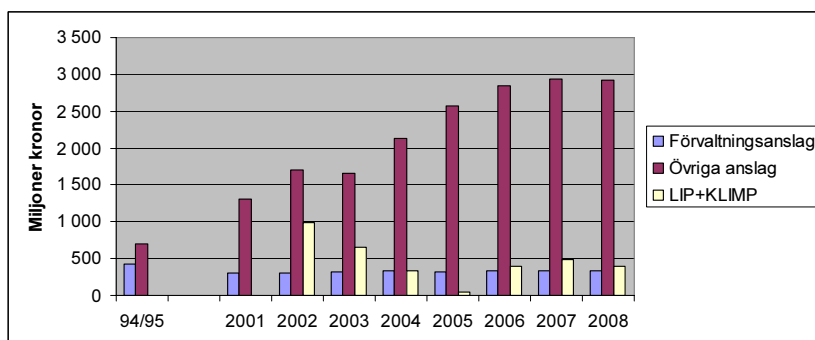
(mnkr)	94/95	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Naturvårdsverkets förvaltningsanslag	421	303	311	314	329	327	334	339	339
Miljöövervakning m.m.	90	226	201	211	239	222	222	276	303
Åtgärder för biologisk mångfald	388	848	960	985	1 441	1 676	1 963	1 962	1 913
Sanering och återställning av förorenade områden	30	152	419	311	318	541	517	499	447
Miljöforskning	157	57	59	83	84	85	86	86	87
Stöd till klimatinvesteringar	0	0	200	300	340	50	398	493	393
Havsmiljö	0	0	0	0	0	0	0	40	100
Internationellt miljösamarbete med Ryssland	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Information om klimatfrågor	0	0	30	30	0	0	0	0	0
Stöd till friluftorganisationer	0	0	0	0	15	15	25	25	25
Stöd till lokala investeringsprogram	0	1	786	361	0	0	0	0	0
Ersättningar för viltskador m.m.	27	33	37	37	36	37	38	42	42
Miljöinsatser i Östersjöregionen	9	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa tilldelade medel	1 122	1 620	3 003	2 632	2 802	2 953	3 583	3 762	3 656

Källa: Anslag enligt regleringsbrev, inklusive tilläggsbudget. Ingen hänsyn är tagen till eventuella utgiftsbegränsningar. Anslagsindelningen för 94/95 är anpassad för att möjliggöra jämförelse med perioden 2001–2008.

Mellan åren 2001 och 2008 har anslagen som Naturvårdsverket disponerar ökat från 1 620 mnkr till 3 656 mnkr, ca 125 %. Det är främst anslagen för biologisk mångfald, sanering samt för klimatinvesteringar som har ökat. Anslaget för bevarande av biologisk mångfald har mer än fördubblats, en total ökning om över en miljard på 8 år.

Under samma period har förvaltningsanslaget, dvs. det anslag som myndigheten bekostar sin personal med, haft en marginell ökning med 36 mnkr i faktiska tal, vilket med hänsyn till pris- och löneutvecklingen i realiteten innebär en minskning av förvaltningsanslaget. Siffran för budgetåret 94/95, som ligger ca 100 mnkr över förvaltningsanslagen 2001–2008, är inte riktigt jämförbar med senare år eftersom anslaget då även användes för vissa kostnader för länsstyrelserna samt Institutet för tillämpad miljöforskning. Förutom förvaltningskostnader har verket 2001 – 2008 i enlighet med sitt regleringsbrev bekostat bidrag till bl.a. ideella organisationer och för information om rovdjur från förvaltningsanslaget. Bidragen från förvaltningsanslaget har legat på mellan 5 och 15 miljoner kronor per år mellan 2001 – 2008. I figur 3.4 visas förvaltningsanslaget i relation till sakanslagen.

Figur 3.4 Förvaltningsanslagets utveckling i jämförelse med sakanslagen



I figuren särredovisas LIP- och Klimp-anslagen⁸ eftersom administrationen av dessa program inte tas från förvaltningsanslaget, utan enligt bestämmelser i regleringsbrevet från relaterat sakanslag.

⁸ Anslag för lokala investeringsprogram samt stöd till klimatinvesteringar.

Utöver anslagen har verket rätt att disponera vissa av de avgifter de har rätt att ta ut, vilket i princip motsvarar de kostnader man har för administrationen av dessa områden. År 2008 beräknas dessa disponibla avgifter uppgå till cirka 16 mnkr och härrör från jakt-kortsregistret samt NO_x- och batterifonderna.

3.4.2 Personal

Personalen är självklart Naturvårdsverkets viktigaste resurs. I sin årsredovisning skriver verket:

Våra medarbetare måste utöver sitt yrkeskunnande ha en god förmåga att förstå och hantera komplexa system och kedjor av händelser för att vi ska kunna fullgöra vårt uppdrag att främja en hållbar utveckling. (...) Vårt övergripande mål för att vi ska kunna rekrytera och behålla den kompetens vi behöver är att Naturvårdsverket upplevs som en attraktiv arbetsplats/arbetsgivare. Vi har under det gångna året inte stött på några större problem med att rekrytera ny kompetens till våra verksamheter.⁹

De medarbetarundersökningar som genomförts på verket visade bland annat att ca 85 % av medarbetarna år 2006 angav att de helt eller delvis trivdes med sitt arbete, motsvarande siffra för 2004 var 92 %¹⁰. På påståendet "Mina arbetsuppgifter är intressanta och stimulerande" var svarssiffrorna ca 83 % respektive 89 %. I påståendet "Jag får rimlig tid för att utföra mina arbetsuppgifter" instämde ca 60 % av medarbetarna helt eller delvis år 2006. Motsvarande siffra år 2004 var 68 %. År 2006 instämde ca 52 % av medarbetarna helt eller delvis i att de hade lagom stor arbetsbelastning, denna fråga fanns inte med år 2004. I den enkätundersökning utredningen genomfört¹¹ instämmer 68 % av de tillfrågade i påståendet "Enheten är stressad och har för mycket att göra". Den sammantagna bilden är att de anställda trivs bra på Naturvårdsverket, men att arbetsbelastningen upplevs som hög och sannolikt har ökat på senare år. Denna bild bekräftas av de intervjuer utred-

⁹ Naturvårdsverkets Årsredovisning 2007.

¹⁰ Svarsalternativen skiljde sig mellan 2004 och 2006 års undersökning. 2006 fanns svarsalternativet "varken eller" på en 5-gradig skala (plus alternativet "vet ej"), i 2004 års undersökning angavs svaren på en 4-gradig skala (plus alternativet "vet ej") där det neutrala alternativet saknades. Detta kan vara en orsak till de något mer positiva siffrorna 2004.

¹¹ De intervjuade på Naturvårdsverket har i anslutning till intervjun fått fylla i en enkät. Totalt 26 enhetschefer och 18 handläggare har svarat på enkäten. Hela enkäten finns i bilaga 5.

ningen genomfört. Vårt intryck är också att de anställda är mycket engagerade i sitt arbete.

Som visats i tidigare avsnitt har Naturvårdsverkets förvaltningsanslag i praktiken inte ökat under den studerade perioden, vilket har lett till att antalet årsarbetskrafter inte heller ökat nämnvärt. I tabell 3.3 visas en sammanställning av de uppgifter som går att hämta i årsredovisningen angående ålder, personalomsättning och könsfördelning.

Tabell 3.3 Personalstatistik 1994/95 samt 2001 – 2007

År	Antal åak	Medeltal anställda	Kv (%)	Män (%)	Medelålder	Genomsnittlig anställningstid	Personal- omsättning (%)
1994/95	409 ¹²	471	53	47	46,0	---	---
2001	476	549	57	43	46,0	11,0	---
2002	482	545	58	42	46,8	11,0	13
2003	492	558	58	42	46,6	11,0	10
2004	463	546	59	41	47,0	11,5	5
2005	471	534	60	40	47,1	12,0	8
2006	497	565	62	38	47,0	11,6	8
2007	478	584	62	38	46,9	10,6	8,7

Källa: Naturvårdsverkets årsredovisningar

Utredningen har gett i uppdrag till ESV att titta på Naturvårdsverket enligt ESV:s kriterier för en välskött myndighet. ESV har bland annat studerat inre arbete och kompetensförsörjning och jämfört Naturvårdsverkets siffror med ett antal andra myndigheter som valts med utgångspunkt dels i att de är sektorsmyndigheter inom olika politikområden, dels att de har övervägande verksamhet förlagd till Stockholm. Jämförelsen visar att Naturvårdsverkets personalomsättning är relativt låg, ca 8 % mot jämförda myndigheters 14–17 %.

Den låga personalomsättningen gäller för verket som helhet. För vissa kategorier av medarbetare är emellertid personalomsättningen hög, bl.a. för jurister och ekonomer. Detta kan delvis bero

¹² Uppgiften är korrigerad med 60 åak jämfört med angivelse i Naturvårdsverkets årsredovisning 1994/95 för att redovisning ska ske enligt samma princip som efterföljande år, nämligen att åak anges inklusive frånvaro. Uppgiften om korrigeringens storlek på 60 åak har hämtats från Naturvårdsverkets årsredovisning 1995/96.

på hög efterfrågan på den aktuella kompetensen utanför verket, där det ofta kan vara fråga om tillfälliga uppdrag som föranleder ett eller ett par års tjänstledighet från Naturvårdsverket. Flera av de personer utredningen intervjuat både internt och utanför Naturvårdsverket ger en bild av att det inom personalkategorierna med hög omsättning har varit svårt för verket att upprätthålla kompetens och kontinuitet i arbetet. Flera av de intervjuade har i anknytning till detta ifrågasatt rutinen att ersätta tjänstledigheter med tillfälliga anställningar trots att den totala omsättningen inom gruppen är så hög att en fast anställning skulle vara motiverad. De tillfälliga anställningarna kan i sig bidra till den höga omsättningen.

ESV:s rapport visar att löneläget är lågt på Naturvårdsverket. Verkets personalkostnader låg på 623 tusen kronor per årsarbetskraft år 2007. På de jämförda myndigheterna var motsvarande siffra i genomsnitt 717 tusen kronor. ESV menar att förklaringen till personalomsättning och personalkostnadsnivå kan vara flera. En internt knuten förklaring kan ha med personalens motivation för "saken" att göra. Även möjligheten att få arbeta självständigt med hög egenpåverkan på arbetets utförande kan ha betydelse liksom arbetsmarknaden för vissa personalkategorier.

Naturvårdsverket har en hög andel högskoleutbildade, ca 82 %. Tabell 3.4, baserad på officiell s.k. SUN-statistik (Svensk utbildningsnomenklatur) om de anställdas utbildning, visar att utbildningsnivån i verket höjts kontinuerligt, där personer med gymnasial utbildning eller lägre sjunker i antal medan eftergymnasiala utbildningar ökar. Antalet doktorerade har legat på ungefär samma nivå hela tidsperioden.

Tabell 3.4 Anställda på Naturvårdsverket efter utbildningsnivå¹³

	1995	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Förgymnasial utbildning	36	30	25	21	19	19	18
Gymnasial utbildning	105	88	92	87	80	78	77
Eftergymnasial utbildning < 2 år	31	26	27	28	29	32	31
Eftergymnasial utbildning > 2 år	276	302	325	339	330	327	355
Forskarutbildning	61	56	64	67	61	61	60
Okänd utbildningsnivå	8	4	4	4	1	3	3
Totalt	517	506	537	546	520	520	544

Samma statistik visar också utbildningsinriktningen. I tabell 3.5 kan man utläsa att antalet jurister har ökat på verket, från 23 personer år 2001 till 35 personer år 2006. Även samhälls- och beteendevetenskap har ökat under samma period, från 37 till 50 personer, liksom biologi och miljövetenskap från 49 till 73 personer. Jämför man med året 1995 har också antalet inom journalistik och information ökat med 12 personer. Kategorin matematik och övrig naturvetenskap har däremot minskat från 53 personer år 2001 till 37 personer år 2006.

¹³ Antalet anställda skiljer sig från uppgifterna i årsredovisningen eftersom SUN-statistiken baseras på ett enskilt mättilfälle under året medan årsredovisningen baseras på medeltalet anställda. Observera att ett ökat antal anställda inte har medfört motsvarande ökning av årsarbetskrafterna.

Tabell 3.5 Anställda på Naturvårdsverket efter utbildningsinriktning

	1995	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Allmän utbildning	54	48	47	40	34	35	36
Pedagogik och lärarutbildning	8	9	12	10	11	13	10
Humaniora och konst	23	17	17	18	14	15	15
Samhällsvetenskap, juridik, handel och administration	30	142	156	168	158	162	176
<i>Samhälls- och beteende- vetenskap</i>	31	37	41	47	41	44	50
<i>Journalistik och information</i>	10	19	21	22	22	22	22
<i>Företagsekonomi, handel, admi- nistration</i>	77	63	67	69	65	66	69
<i>Juridik och rättsvetenskap</i>	12	23	27	30	30	30	35
Naturvetenskap, matematik, data	120	133	148	142	140	134	142
<i>Biologi och miljövetenskap</i>	35	49	64	63	65	64	73
<i>Fysik, kemi och geovetenskap</i>	19	27	29	27	28	25	25
<i>Matematik och övrig naturveten- skap</i>	61	53	51	49	42	37	37
<i>Data</i>	5	4	4	3	5	8	7
Teknik och tillverkning	108	96	99	107	104	103	107
<i>Teknik och teknisk industri</i>	72	57	59	63	59	58	60
<i>Material och tillverkning</i>	4	4	5	5	5	5	5
<i>Samhällsbyggnad och bygg- nadsteknik</i>	32	35	35	39	40	40	42
Lant- och skogsbruk samt djur- sjukvård	23	16	17	17	19	20	20
Hälsa- och sjukvård samt social omsorg	10	7	7	7	8	7	7
Tjänster	25	28	25	29	26	25	25
Okänd	16	10	9	8	6	6	6
Totalt	517	506	537	546	520	520	544

Kompetensbehovet har ändrats över åren. Den förändring av miljöpolitiken som beskrivs i kapitel 2 ställer nya krav på medarbetarna. I en redovisning av mål för Naturvårdsverkets kompetensförsörjning år 2003¹⁴ skriver verket:

¹⁴ Naturvårdsverket, 2003.

För inte så länge sedan innebar miljöarbetet i huvudsak traditionell ärendehandläggning, att vara operativ på objektsnivå. Det fanns relativt tydliga och direkta kopplingar mellan åtgärder och effekter. I dag är arbetsfältet vidare och vi har utöver sak- och ärendehandläggning att handskas med stora och komplexa system, ofta nära kopplade till politiska frågor i ett samhällsekonomiskt perspektiv. (...) Vårt uppdrag i dag är, utöver den traditionella handläggningen, att vara kunskapsförsörjare och strateger inom miljöområdet, formulera mål, föreslå åtgärder, ge anvisningar och ambitionsnivåer, vara pådrivande och få andra aktörer att ta relevant miljöansvar. Vi ikläder oss konsult- och mäklarrollen där forsknings- och kunskapssammanställning, nätverksbygge, brobygge mellan många olika kompetensområden och internationellt förhandlingsarbete är några av våra viktigaste verktyg.

Det pågår alltså ett omställningsarbete i verket för att anpassa sig efter dagens miljöpolitiska verklighet. Kraven på den enskilda handläggaren har ökat och en och samma person ska kunna hantera flera roller. Förutom de olika roller som nämns i citatet ovan så har handläggarna fler administrativa uppgifter för t.ex. upphandlingsförfarande eller ekonomisk hantering i samband med bidragsförmedling. De stora ökningarna av sakanslagen hanteras till stor del genom ökad användning av konsulter, vilket gör att handläggarna också ikläder sig beställarrollen och ska följa upp och värdera de insatser andra aktörer har genomfört.

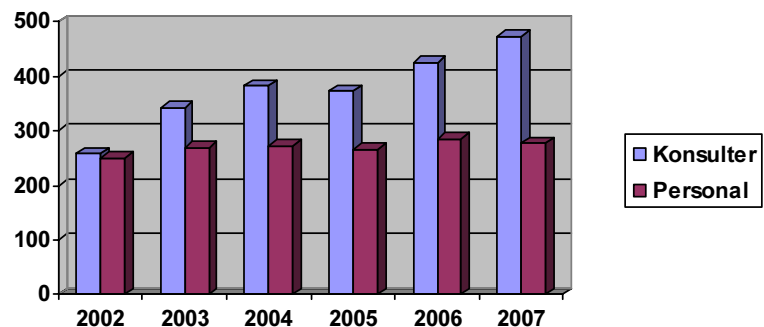
Generellt har utredningen i intervjuerna fått bilden av att Naturvårdsverkets chefer är nöjda med den kompetens som finns på verket, med undantag av ansvariga för verkets stödfunktioner som har uttryckt ett behov av kompetensutveckling. Den höga konsultanvändningen och det faktum att verket har decentraliserat t.ex. informationsansvar, ekonomiadministration och upphandlingar gör att den enskilde medarbetaren förväntas kunna hantera en mängd olika frågor utanför sin egentliga kärnkompetens. Statskontoret gör i sin rapport bedömningen att den ökade konsultanvändningen förändrar kompetensbehovet och kräver ökad målmedvetenhet inom verket på både strategisk och operativ nivå. Konsultanvändningen bör enligt Statskontoret vara en central ledningsfråga när det gäller verkets långsiktiga strategi för kompetensförsörjning. Statskontoret understryker att det är väsentligt att verket utvecklar sin beställarroll och kompetens för den löpande styrningen av uppdragen.

3.4.3 Naturvårdsverkets konsultanvändning

Naturvårdsverket använder sig av konsulter i stor utsträckning. Sedan år 2002 överstiger konsultkostnaderna kostnaderna för egen personal, och under perioden 2002–2006 har konsultkostnaderna ökat med 65 %. Utredningen har givit Statskontoret i uppdrag att undersöka verkets konsultanvändning för att analysera orsakerna till utvecklingen och för att bedöma om verket tillämpar välfungerande rutiner för hanteringen av konsulterna samt om fördelningen av uppgifter mellan Naturvårdsverkets personal och upphandlade konsulter sker på ett ändamålsenligt sätt.

De totala konsultkostnaderna för myndigheten framgår av figur 3.5. Som jämförelse redovisas även personalkostnaderna för samma år. Uppgifterna för år 2007 utgör budgeterade konsult- resp. personalkostnader i verksamhetsplanen.

Figur 3.5 Naturvårdsverkets totala konsultkostnader m.m. åren 2002–2007 (milj. kr).¹⁵



De totala konsultkostnaderna har ökat från knappt 260 milj. kr till ca 425 milj. kr mellan år 2002 och 2006, vilket motsvarar en ökning på nära 65 procent. Som jämförelse har myndighetens personalkostnader under samma period ökat från 250 milj. kr till ca 285 milj. kr, vilket motsvarar 14 procent. Trenden fortsätter under år 2007 där de budgeterade konsultkostnaderna fortsätter att öka,

¹⁵ Uppgiften för år 2007 avser budgeterade kostnader. Övriga år avser utfallet av kostnaderna.

medan personalkostnaderna förblir i stort sett oförändrade.¹⁶ Ökningen av de samlade konsultkostnaderna kan till allra största delen hänföras till området för att bevara biologisk mångfald.

En stor del av Naturvårdsverkets konsultanvändning utgörs av tjänster som verket köper från länsstyrelser och andra statliga myndigheter. Dessutom handlar Naturvårdsverket upp konsulttjänster av privata konsultföretag o.d. Den ökade konsultvolymen blir särskilt tydlig när kostnadsökningarna för konsulter kombineras med det ökade antalet uppdrag. Antalet avrop från ramavtal rörande konsulttjänster har tredubblats från 159 ärenden år 2002 till 479 år 2006. Antal överenskommelser med andra myndigheter om köp av tjänster har fördubblats under samma period, från 140 till 285, och antal direktupphandlingar har ökat från 178 till 291. Det rör sig alltså inte bara om en värdemässig ökning av tjänsterna utan också om en betydande antalsmässig ökning av konsultinsatser att administrera för myndigheten.

Planering och styrning av konsultstödet hanteras i första hand på avdelningsnivå. Där sker planeringen av konsultinsatserna framförallt i den årliga verksamhetsplaneringen och det interna budgetarbetet. Den löpande styrningen av pågående konsultuppdrag sker i huvudsak på enhetsnivå av de handläggare som är ansvariga för berörda projekt. År 2006 handlades 340 anskaffningar¹⁷ av 172 olika handläggare, varav 102 av handläggarna genomförde endast en upphandling. Naturvårdsverket har etablerade riktlinjer och rutiner för både anskaffning av privata konsulttjänster och köp av inomstatliga tjänster. Under år 2007 upprättades även ett centralt expertstöd i upphandlingsärenden m.m. inom myndigheten.

Det finns flera motiv till att Naturvårdsverket köper externa tjänster. Det kan vara behovet av tillfällig specialistkompetens inom något projekt eller stödfunktion. Det kan vara tidsbegränsade projekt och uppdrag där speciell kompetens behövs under en period eller en expanderande verksamhet där ett snabbt resurstillskott är angeläget. Det är inte effektivt att bygga upp egen kompetens för att genomföra denna verksamhet med egen personal. I andra fall kan avsikten vara att låta en opartisk bedömare utvärdera projekt som annan myndighet eller uppdrags-

¹⁶ I Naturvårdsverkets verksamhetsplanering budgeteras myndighetens resurser (tkr) fördelade på avdelningar och utgiftsområden/anslag. Budgeteringen sker på kostnadsslag, t.ex. personalkostnader och konsultkostnader.

¹⁷ I denna siffra ingår inte överenskommelser med andra statliga myndigheter och avropen mot ramavtal.

tagare utfört på Naturvårdsverkets uppdrag. Det förekommer att Naturvårdsverket "handplockar" experter på länsstyrelserna som "köps in" på konsultbasis. Tjänsterna finansieras via sakanslaget i stället för via projektanställning på förvaltningsanslaget. En kategori resurskonsulter är mer varaktigt verksamma inom organisationen med myndighetsuppgifter eller i särskilda utvecklingsprojekt. En annan kategori av tjänster är verksamheter utanför Naturvårdsverkets kärnverksamhet som verket utkontrakterar permanent till andra statliga huvudmän. Intervjupersoner har också lyft fram att flexibiliteten i kompetensförsörjningen ökar när extern kompetens anlitas på konsultbasis.

Statskontorets bedömning är att Naturvårdsverkets konsultanvändning har ökat till följd av att verket fått nya uppgifter och vidgade åtaganden. Statsmakterna har finansierat detta med kraftiga ökningsar av sakanslagen. För att kunna genomföra de nya och vidgade uppdragen har Naturvårdsverket behövt ett tillskott av personella resurser. Sakanslagen har skapat de finansiella förutsättningarna att bedriva den utökade verksamheten med stöd av externa tjänster.

Statskontoret bedömer att det ur kompetenssynpunkt i många fall är motiverat att anlita tillfällig extern kompetens till Naturvårdsverkets verksamhet. Det handlar t.ex. om specialistkompetenser för särskilda projekt. Men det finns också en betydande kategori av konsulter som varaktigt arbetar med myndighetsuppgifter i första hand som resursförstärkning till verkets egen personal. Detta kan leda till oklara ansvarsförhållanden i vissa fall. Naturvårdsverket betonar vikten av att skilja på myndighetens policyroll och konsulternas expertroll, men Statskontoret menar att det finns situationer där ansvarsförhållandena blir oklara. Det kan också finnas en otydlighet för utomstående när konsulterna agerar utåt på Naturvårdsverkets uppdrag.

Statskontoret pekar på att den förändrade fördelningen mellan egen personal och externa konsulter påverkar verkets egen kompetens och kompetensbehov. Långsiktigt utvecklas Naturvårdsverkets "koncernstyrande" och samordnande roll, samtidigt som verket riskerar att förlora en del sakområdeskompetens, kontinuitet och "markkontakt" som måste kompenseras på olika sätt. Flera av utredningens intervjuer utanför verket bekräftar bilden av att verket har tappat i kompetens på vissa områden. Den strategiska kompetensförsörjningen diskuteras av och till i verksamhetsgruppen, men det finns ingen dokumenterad strategi för

den långsiktiga kompetensförsörjningen. Myndigheten arbetar inte heller med verksövergripande behovsanalyser eller riktlinjer för konsultstödet och annan kompetensförsörjning.

Statskontoret uppmärksammar att det finns risker för låg kostnadseffektivitet vid finansiering av konsulttjänster med sakanslag. Budgetsystemet kan leda till att anslagna medel inte används optimalt om anslagens storlek får styra när och hur olika konsulttjänster anlitas. Utgångspunkten är då inte verksamhetsintresset utan de budgetmässiga aspekterna. Snabba anslagsökningar på kort tid kan driva på köpet av tjänster utan att kostnadstrycket är tillräckligt starkt. Den rapport som Univeco AB tagit fram på utredningens uppdrag visar att konsulttjänsterna i snitt är dubbelt så dyra jämfört med om arbetet hade utförts av verkets egen personal. Skillnaden i kostnad mellan inomstatliga konsulter och konsulter från öppna marknaden är inte heller så stor enligt Univecos rapport. Länsstyrelserna, som tillhandahåller stor del av de konsulttjänster Naturvårdsverket köper, ligger i snitt på samma kostnad som icke-statliga konsulter. Många länsstyrelser tar med hänvisning till Avgiftsförordningen (1992:191) ut full självkostnad inklusive omkostnadspålägg för sin personal.

Naturvårdsverkets ökade konsultkostnader kommer framförallt från tjänster som levererats från inomstatliga konsulter. Bland dessa leverantörer finns statliga myndigheter som bedriver uppdragsverksamhet på affärsmässiga grunder med full kostnadstäckning som mål. Dessa tjänster upphandlas inte i marknadskonkurrens genom anbudsförfarande utan genom att en överenskommelse sluts efter förhandling mellan Naturvårdsverket och uppdragsmyndigheten. Dessutom är dessa tjänster i många fall mer komplexa där hela verksamheter handlas upp. Det ställer bl.a. höga krav på förhandlingsskicklighet hos Naturvårdsverket med förmåga att precisera avtalsvillkoren i överenskommelserna. Det motiverar också behovet att utveckla beställarkompetensen hos myndigheten för att på detta sätt skapa ett kostnadstryck i uppgörelsen.

Statskontorets understryker att uppföljning och utvärdering av myndigheternas konsultanvändning med återföring av erfarenheter till organisationen är en viktig del i en samlad strategi för en effektiv konsultanvändning och långsiktigt hög kvalitet i resultatet av insatserna. Den samlade bilden är att de flesta konsultinsatser följs upp på ett eller annat sätt, men det förekommer inga generella riktlinjer eller standardiserade former för detta. Statskontoret

uppmärksammar också att det i vissa fall kan förekomma jävsliknande situationer och intressekonflikter i samband med uppföljningen. Som exempel nämns förhållandet mellan Naturvårdsverket och Viltskadecenter (VSC). VSC utför på Naturvårdsverkets uppdrag bl.a. kunskapsinsamling rörande viltskador och utbildar länsstyrelsepersonal. Naturvårdsverket ingår i VSC:s styrelse och var en av initiativtagarna när centret bildades. Naturvårdsverket har därmed genom styrelseansvaret ett ansvar för verksamhetens genomförande och redovisning samtidigt som man som beställare av uppdrag ska utvärdera det arbete VSC har utfört åt verket.

Naturvårdsverket och dess personal har fått ansvaret för en allt större verksamhetsvolym med fler uppdrag och betydligt mera medel att hantera. Risken vid en snabbt växande verksamhet är att nya verksamhetsmål och operativa insatser för att sätta igång och genomföra de nya projekten prioriteras före uppföljning och utvärdering av genomförda uppdrag. Det överordnade målet blir att genomföra åtagandet. Oftast är det samma personal som har ansvaret för att såväl planera, beställa och styra externa uppdrag som att följa upp och utvärdera resultatet. Statskontorets bedömning är att denna tendens även finns i Naturvårdsverkets verksamheter och berör bl.a. uppföljningen och utvärderingen av köpta tjänster. Statskontoret bedömer att det finns ett ökat behov av strategisk och operativ styrning av konsultanvändningen med ökad beställarkompetens.

3.5 Intern organisation

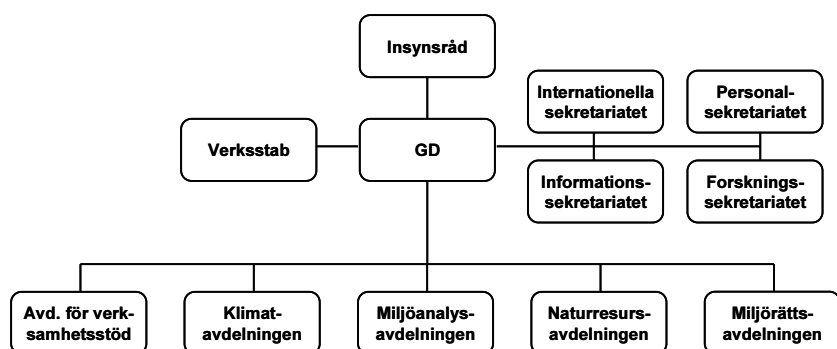
3.5.1 Verksamhetsstyrning

Organisation

Naturvårdsverket har sitt säte i Stockholm men är delvis utlokaliserat till Östersund med 60 tjänster. Jaktkortsregistret med fyra personer anställda ligger i Kiruna. Naturvårdsverket är organiserat i fem avdelningar och fyra sekretariat. Till verket finns för närvarande tolv råd knutna, vilka utredningen beskriver i kapitel 11. Sedan år 2008 är verket ett enrådighetsverk, vilket innebär att generaldirektören ansvarar för alla beslut. Ett insynsråd är kopplat till myndigheten. Tidigare hade verket en styrelse med begränsat ansvar. Eftersom utlokaliseringen till Östersund genomfördes

under år 2007 har utredningen gjort bedömningen att det är för tidigt att kunna analysera effekterna av denna.

Figur 3.6 Naturvårdsverkets organisation



För en närmare beskrivning av hur verksamheten är fördelad mellan de olika avdelningarna hänvisar vi till bilaga 4. När utredningen fortsättningsvis skriver "sakavdelningar" avses avdelningarna för Klimat, Miljörätt, Miljöanalys och Naturresurser. Utredningen har inte gått närmare in på hur indelningen i olika avdelningar bör göras utan anser att myndigheten själv är mest lämpad att avgöra detta.

Både informationsverksamheten och ekonomiadministrationen är decentraliserade på verket. Informationssekretariatet ska styra, vägleda och samordna informationsarbetet på Naturvårdsverket. Sekretariatet ansvarar för strategiska beslut om vilken information som ska gå ut, när och till vilka målgrupper. De samordnar också pressfunktionen. Det finns informatörer (underställda avdelningschefen) på alla avdelningar. Dessa informatörer är huvudansvariga för sin avdelnings information och samordnas genom "Särskilt kommunikationsforum" under informationssekretariatets ledning.

Ekonomienheten, som ligger under avdelningen för verksamhetsstöd, ansvarar för centrala ekonomifrågor som lönehantering och bokslut och bistår verksstaben i frågor om bl.a. regleringsbrev, budgetunderlag och årsredovisning. Avdelningarna ansvarar i stora delar för sin egen ekonomiadministration, vilket innebär att de ansvarar för bl.a. budgetering för sina områden, ansvar för att besluta och betala ut bidragsmedel, att göra periodiseringar och att analysera det egna månadsutfallet avseende resultaträkning, anslag,

externa finansiärer och investeringar. Ekonomienheten ska fungera som stöd till avdelningarnas ekonomiarbete, vilket till viss del sker genom Ekonomikontaktargruppen. Chefen för ekonomienheten lyder i strategiska frågor direkt under generaldirektören och i övriga frågor under avdelningschefen. Ekonomichefen ingår inte i ledningsgruppen. Enligt verket har man under de senare åren aktivt arbetat med att få ekonomiarbetet mer integrerat i verksamheten.

Utöver detta finns ett flertal permanenta tvärgående grupper som hanterar samordning av en viss typ av frågor. Forskningsberedningen samlar representanter från alla fyra sakavdelningar samt Forskningssekretariatet, för att ge förslag på forskningssatsningar för verkets behov. Beredningsgruppen för internationella projekt är rådgivande för Naturvårdsverkets deltagande i svenskt utvecklings-samarbete. Klimatgruppen har till uppdrag att utveckla och samordna övergripande strategiska och viktiga policyfrågor som rör verkets klimatarbete. NAV-gruppen är beredningsorgan för frågor kring ledningssystemets struktur, policys, verksövergripande rutiner etc. Det upprättas också mer tidsbegränsade projektgrupper. Exempelvis upprättades inför den fördjupade utvärderingen år 2008 flera projektgrupper relaterade till de miljömål som Naturvårdsverket ansvarar för och det kan också upprättas projektgrupper för enskilda regeringsuppdrag. Inom projektgrupperna kan styrgrupper och referensgrupper bildas efter behov.

Eftersom verket har så många ansvarsområden är det organisatoriskt svårt att samla enskilda frågor inom samma enhet vid varje givet tillfälle. Miljöfrågorna växlar både till karaktär och innehåll och att omorganisera så snart en ny miljöfråga kommer upp på agendan skulle inte vara möjligt. Mot bakgrund av detta spelar förmågan att koppla ihop de olika avdelningarna och enheterna kring enskilda frågor en viktig roll för att främja en effektiv och enhetlig hantering och för att undvika dubbelarbete. Tvärgrupperna och projektgrupperna är en del i detta.

Utredningen har vid några intervjuer utanför verket stött på åsikten att verket arbetar i "stuprör", dvs. samordnar sig mest inom de egna avdelningarna och att samarbetet mellan främst den naturvårdande sidan och övriga verket haltar. Samtidigt påtalas risken att samordningen kan bli betungande med många möten som binder upp handläggarnas tid. Utredningen har inte kunnat få fram en entydig bild av situationen på verket i denna fråga. Bland de handläggare som deltagit i utredningens enkätundersökning var det ingen som instämde i påståendet "Verket har en bra intern samord-

ning", enhetschefernas syn var något mindre negativ med 37 % som instämde och 27 % som var neutrala. Samtidigt var det bara totalt 9 % av de tillfrågade som inte höll med om påståendet "Du har en god bild av vad som händer på verket relaterat till dina arbetsområden".

I personalundersökningarna var det 31 % som inte instämde i påståendet "Samarbetet med enheter inom andra avdelningar fungerar bra när det behövs" år 2004, motsvarande siffra för år 2006 var ca 10 %. I medarbetarundersökningarna har de svarande fått ange vilka områden de anser vara mest angelägna att vidareutveckla. År 2004 var de områden som flest personer ansåg vara prioriterat "samarbete mellan olika delar av verket" (flera alternativ kunde anges, 60 % angav nämnda område och ca 45 % angav området "ledning").

Det sammanlagda intrycket från intervjuer och undersökningar är att samordningen och samarbetet mellan avdelningar är ett område verket arbetat med, bland annat genom att utnyttja intranätet. Det är dock svårt att hitta en bra balans för tillräcklig information och lagom många möten. Den flytt inom Stockholm som Naturvårdsverket gjorde år 2007 verkar ha inverkat i positiv riktning på kontakterna mellan avdelningarna eftersom man nu sitter samlade i kontorslandskap. Samtidigt finns av naturliga skäl svårigheter att få samma kontakt med de enheter som är placerade i Östersund. Beslutsprocessen internt inom verket upplevs också av vissa som lång och byråkratisk, med flera instanser som ska godkänna ett och samma ärende.

Som framgått ovan ansåg de anställda på verket att ledningsfrågor var ett prioriterat område att vidareutveckla i medarbetarundersökningen år 2004. År 2006 var "ledning och ledarskap" det högst prioriterade området, 32 % prioriterade detta medan 22 % prioriterade "arbetssituation och arbetsuppgifter". I utredningens kartläggning har ledarskapsfrågor inom Naturvårdsverket i flera sammanhang förts fram som ett problemområde.

I arbetet att få ett enhetligt och konsekvent sätt att hantera olika ärenden och processer är ledningssystemet en viktig faktor. Naturvårdsverket har de senaste åren lagt mycken tid och kraft på att utveckla sitt ledningssystem. På verkets hemsida anges att ledningssystemet syftar till att "styra miljöarbetet på ett strukturerat och effektivt sätt. Systemet omfattar både våra uppgifter som miljömyndighet och den miljöpåverkan som uppkommer från driften av vår verksamhet." Sedan år 2003 är ledningssystemet

certifierat enligt ISO 14001 och sedan år 2006 enligt EMAS, EU:s frivilliga miljöstyrnings- och miljörevisionsordning. EMAS syftar till att effektivisera miljöarbetet på företag och organisationer samt att förmedla ett trovärdigt budskap om resultatet av miljöarbetet genom en miljöredovisning och andra former av miljökommunikation i annonsering och marknadsföring.

I de genomförda medarbetarundersökningarna framgår att 30 % av medarbetarna år 2004 och ca 45 % år 2006 instämde i påståendet att ledningssystemet var ett stöd i deras arbete. Den enkätundersökning utredningen genomfört visar att 57 % av de tillfrågade anser att verket har ett bra ledningssystem. Enhetscheferna var överlag mer positivt inställda än handläggarna. Intervjuerna har visat att acceptansen bland de anställda har ökat allt eftersom systemet har utvecklats. Angående den decentraliserade administrationen så upplever flera av de intervjuade att kraven på den enskilda medarbetaren har ökat. Förutom sin fackkunskap ska handläggarna också hantera upphandling, ekonomiadministration etc. De ökade kraven upplevs som stressande och frustrerande, eftersom det ibland kan vara fråga om områden som personen upplever att den inte behärskar.

Verksamhetsplanering och prioriteringar

I Naturvårdsverkets verksamhetsplanering har de i regleringsbrevet angivna uppdragen och verksamhetsmålen en framträdande roll. Även verkets instruktion och andra lagar och förordningar påverkar verksamhetsplaneringen. Processen inleds med att man på verksledningsnivå tar fram en preliminär verksplan, vilken fastställs i juni året innan. Därefter inleder avdelningarna och sekretariatet sin verksamhetsplanering och har ett utkast till verksamhetsplan, inklusive budget, färdigt efter att budgetpropositionen är beslutad. Efter avstämningar avdelningarna/sekretariatet emellan och interna diskussioner på medarbetarnivå dras en preliminär verksamhetsplan för generaldirektören i slutet av november för fastställande. Slutjustering efter att regleringsbrevet beslutats görs i januari. Verksamhetsplanen följs upp tre gånger per år, inklusive en ekonomisk uppföljning. De s.k. tertialuppföljningarna innebär ett omfattande arbete för avdelningarna och för GD/verksstaben.

En viktig delfråga för att bedöma effektiviteten i Naturvårdsverket är huruvida man prioriterar rätt saker, så att mindre ange-

lägna uppgifter inte tar för mycket tid. Här spelar regeringens styrning en viktig roll, eftersom regleringsbrev utgör en grund för vilka områden som prioriteras i verksamhetsplaneringen. Utredningen återkommer till regeringens roll i prioriteringsarbetet i kapitel 4.

Verksledningen slår utifrån en omvärldsanalys fast övergripande mål och prioriteringar för verksamheten för det kommande året. De senaste tre åren har Klimat och Havsmiljö utgjort två av de prioriterade områdena, år 2006 var dessutom Människan och naturen samt Avfall prioriterat, år 2007 Människan och naturen samt Varor i kretslopp och år 2008 Hållbart utnyttjande av naturresurser. Det är sedan de olika avdelningarna som avgör hur man väljer att omsätta prioriteringarna i praktiken i verksamhetsplaneringen.

Varje avdelning och sekretariat har en rambudget och det finns också en särskild post för den IT-strategiska verksamheten. Utöver detta finns inom verkets resultatbudget en post för särskilda ändamål samt en post för GD:s reserv. Enligt uppgifter till utredningen har tendensen de senaste åren varit att rambudgeten för avdelningarna/sekretariaten har legat fast mellan åren. Utöver de medel som finns för särskilda ändamål och GD:s reserv har alltså ingen aktiv prioritering mellan avdelningarna skett. Nedprioriteringar av verksamhet och beslut om personalminskningar sker på avdelningsnivå, vilket visar att avdelningarna är tämligen självständiga.

Regeringsuppdragen och de olika verksamhetsmålen i regleringsbrev får en tydlig prioritering i verksamhetsplaneringen. I internbudgeten säkerställs att det finns tillräckliga medel för att genomföra uppdragen. För den enskilda avdelningen kan det därför vara en fördel att ha ett tydligt uppdrag i regleringsbrevet jämfört med att ha en mer inofficiell beställning. Den mycket brett formulerade instruktionen för Naturvårdsverket gör också avtryck i planeringen men inte i lika hög grad som regleringsbrevet.

ESV skriver i sin rapport att Naturvårdsverket är en produktionsorganisation. Med detta menas att Naturvårdsverket i mycket har fokuserat på att producera åtgärder och insatser, kunskapsunderlag och regeringsuppdrag. ESV menar att Naturvårdsverket på den här punkten visar en god förmåga att leverera det regeringen efterfrågar i regleringsbrevet. ESV för också ett resonemang kring att en myndighet ska "göra rätt saker rätt". Det räcker inte att kunna koppla en väl utförd åtgärd till en sluteffekt som innebär en

påverkan av miljön till det bättre. Med stor sannolikhet har de flesta av Naturvårdsverkets åtgärder en positiv verkan på miljön. Frågan gäller graden av påverkan – är de prioriterade och genomförda åtgärderna de mest optimala, effektiva och träffsäkra. Det finns en risk för att en organisation i praktiken kommer att prioritera de insatser den är bäst på eller där den har upparbetade rutiner. ESV skriver

När vi ser på Naturvårdsverket ser vi en verksamhet som är summan av ett antal väl skötta aktiviteter och väl genomförda åtgärder. (...) Det som slår igenom vid genomgången av Naturvårdsverket är just frånvaron av summering. Prestationerna blir enskilda projekt och inte ett samlat resultat. Avrapporteringen görs inte, och efterfrågas inte heller, med fokus på prestationer som en del i resultatet.

ESV beskriver också i sin rapport att det finns tecken på att organisationen är svårstyrd. En stor del av styrningen sker inom avdelningarna och det saknas en övergripande kvalitetsredovisning.

ESV konstaterar att när trycket på produktionen från regeringsuppdragen är stort genomförs dessa under föresatsen om god leverans. Detta kan dock leda till att utvecklingsarbetet, det samlande och pådrivande uppdraget hämmas. Åtgärder är lättare att mäta än det mer diffusa begreppet pådrivande arbete. Genom att regeringen i regleringsbrevet lämnar kraven på pådrivande och samlande arbete underförstådda riskerar man att detta i ett pressat produktionsläge med ansträngd ekonomi skjuts på framtiden. ESV pekar också på att regeringen i regleringsbrevet inte drivit fram miljömålets betydelse för verksamhetens styrning. En av ESV:s slutsatser är att verket bör prioritera utvärdering och pådrivande arbete högre.

En annan faktor i detta sammanhang är ambitionsnivån i de arbetsuppgifter man väljer att utföra. Flera intervjuade, både inom och utanför verket, menar att Naturvårdsverket lägger för mycket arbete på varje enskilt regeringsuppdrag och att en lägre ambitionsnivå i många fall skulle vara tillräcklig. Det är svårt att mäta huruvida ett arbete kunde ha hållit lägre nivå och ändå varit tillräckligt, varför utredningen inte har kunnat bilda sig någon uppfattning om i hur stor utsträckning den ”för höga” ambitionsnivån förekommit. Vi anser dock att det är en intressant pusselbit, både vad avser prioriteringsförmågan inom verket och samspelet mellan regeringskansliet och verket i kommunikationen kring regeringsuppdragen. Det senare återkommer vi till i kapitel 4. Intervjuerna visar också

på att det kan finnas konservativa drag inom verket, där handläggare fortsätter att utföra en viss uppgift även efter att det officiellt nedprioriterats.

I de intervjuer utredningen har genomfört på verket har framkommit att de verksövergripande prioriteringarna generellt uppfattas som väl övervägda och lämpliga. På avdelnings- och enhetsnivå upplever man det svårt att själva kunna prioritera i någon större omfattning. Kraven i regleringsbreven tillsammans med det löpande arbetet enligt lagar och förordningar gör utrymmet för egna initiativ ytterst begränsat. Flera personer inom verket vittnar om att medvetna nedprioriteringar från verkets sida ofta resulterat i ett motverkande uppdrag i regleringsbrevet nästkommande år. I utredningens enkätundersökning instämmer hela 57 % av de tillfrågade i påståendet ”Verket tvingas prioritera bort viktiga uppgifter”, medan 23 % är neutrala och endast 20 % inte håller med. Den bild utredningen har fått är också att arbetstrycket är olika stort på de olika avdelningarna, vilket givetvis påverkar de olika avdelningarnas prioriteringsmöjligheter.

Flera intervjuade uppger att det strategiska tänkandet i verksamheten blivit eftersatt när det yttre trycket genom uppdrag och andra myndighetsuppgifter ökat. Statskontorets och ESV:s iakttagelser bekräftar denna bild. Ett minskat strategiskt tänkande ökar risken för att åtgärder genomförs utan reflektion över vilka åtgärder som skulle ha bäst effekt.

3.5.2 Administration

ESV har i sitt uppdrag utifrån sina kriterier studerat om Naturvårdsverket är en välskött myndighet och kommer till slutsatsen att Naturvårdsverket bedriver sin verksamhet väl, hushållar väl med statens medel och uppfyller de allmänna krav som i dag ställs på en statlig myndighet. Ekonomiadministrationen bedöms som i huvudsak godkänd men med några frågetecken. Samtidigt skriver ESV att det finns flera varningssignaler som tyder på att ekonomistyrningen inom Naturvårdsverket behöver åtgärdas.

ESV menar att verkets årsredovisning, som internt inom Naturvårdsverket ges en central roll för verkets rapportering till regeringen, ger en god bild av hur verket utfört sina uppdrag enligt regleringsbrevet. I årsredovisningen redovisas arbetet i förhållande till de mål som satts upp och verket ger väl underbyggda och

rimliga resonemang och slutsatser kring varför man nått, eller inte nått, de uppsatta målen inom utsatt tid.

Verket har åren 2005–2007 det högsta EA-värdet som går att få, AA. Åren 2003–2004 var värdet BA. EA-värdet mäter till exempel om myndigheten håller sig inom sitt anslagsutrymme och kreditram och är ett uttryck för säkerheten, precisionen och tydligheten i myndighetens hantering av tillgångar, skulder, intäkter och kostnader. Sett till kostnaden för sakverksamheten visar ESV i sin rapport att det är svårt att koppla ihop resultat och finansiering. Regeringen har i regel inte efterfrågat den informationen. Ett undantag är exempelvis ett uppdrag inför den senaste fördjupade utvärderingen att bedöma nedlagda kostnader per miljömål.

I den årliga revisionen, utförd av Riksrevisionen, har Naturvårdsverket år 2003 fått en revisionsberättelse med invändning, åren 2004–2007 har verket fått en ren revisionsberättelse. Revisionens invändning år 2003 var att Naturvårdsverket som en konsekvens av bristande intern styrning och kontroll överskridit bemyndiganderamarna för tre olika anslag. Även i de fall en myndighet har fått en ren revisionsberättelse kan revisionen lämna rapporter för att påtala brister revisionen anser bör åtgärdas. En sådan rapport har lämnats till Naturvårdsverket år 2003, 2005 och 2007. År 2005 gällde rapporten hantering av bemyndigande samt överskridande av bidrag till länsstyrelserna jämfört med utrymmet enligt regleringsbrevet. År 2007 konstaterar Riksrevisionen att verket inte fastställt regler och anvisningar för vilka utgifter som får belasta sakanslag och att verket inte har förutsättningar för att följa upp hur utfallet på respektive sakanslag fördelar sig. Riksrevisionen konstaterar att sakanslag också använts för kostnader för den egna personalen och att detta skett i enlighet med regleringsbrevet.

Riksrevisionen har också möjlighet att lämna en promemoria för att påtala mindre brister och förslag till förbättringar. Under åren 2003–2007 har 10 sådana promemorior lämnats till Naturvårdsverket. De har gällt bl.a. kvalitetssäkringar i upphandlingar, kvalitetssäkring av resultatredovisning, rutiner för bemyndigandehantering som stöd till handläggarna på sakavdelningarna etc. År 2007 konstaterade Riksrevisionen att Naturvårdsverket inte vidtagit åtgärder för att komma till rätta med brister som påtalats året innan. Detta gällde rutiner avseende förorenade områden samt aktivering av immateriella anläggningstillgångar.

Statskontoret konstaterar i sin rapport att Naturvårdsverket inte ingår bland de myndigheter som regeringen beslutat ska ha en internrevision. Internrevisionen är ett stöd för ledningens interna styrning och kontroll med uppgift att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens processer för intern styrning och kontroll. Internrevisionen ska bl.a. granska om styrningen och kontrollen är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör kraven i myndighetsförordningen (2007:515). Ledningens ansvar är att bl.a. se till att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och förpliktelser samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Statskontoret har noterat att Naturvårdsverket har ett väl utvecklat ledningssystem vilket är ett stöd i den interna kontrollen och styrningen. Varje år utför Naturvårdsverket en intern granskning av delar av verksamheten med fokus på vissa utvalda aspekter, efter en cykel om tre år har man gått igenom hela verksamheten. Denna interna granskning har ungefär samma upplägg som den externa revisionen.

Naturvårdsverkets ökade åtagande med krav på att hantera kraftigt ökade anslag skärper kraven på instrumenten för intern kontroll och styrning. Det handlar inte bara om den administrativa hanteringen av ökad konsultanvändning utan också om styrning av ökade bidragsvolymerna till externa mottagare som verket hanterar. Statskontoret anser att inrättandet av internrevision vid Naturvårdsverket bör övervägas som stöd för ledningen att uppfylla myndighetsförordningens krav. Även ESV tar i sin rapport upp frågan kring internrevision och menar att den stora bidragsförmedlingen motiverar att Naturvårdsverket omfattas av regelverket för internrevision och intern styrning och kontroll.

3.5.3 Verksamhetskostnader

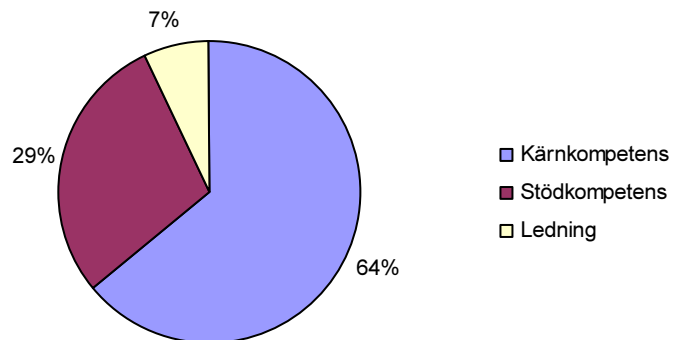
En del i att bedöma effektiviteten i en organisation kan vara att titta på overheadkostnader. OH-kostnader utgörs av kostnader för gemensam styrning, samordning, administration och lokaler. I en undersökning genomförd år 2003¹⁸ där ESV studerat 91 myndigheter konstaterades att sammantaget närmare hälften av myndigheternas förvaltningskostnader utgörs av overhead. I denna kostnad ingår dels gemensam overhead (exempelvis ekonomi-hantering, personalstöd, kontorsservice, lokaler) som i snitt upp-

¹⁸ Ekonomistyrningsverket 2005:3

skattas uppgå till 25 %, dels "mellan-overhead" (bl.a. enhetschefernas ansvar att styra och följa upp arbetet) som i snitt uppskattas uppgå till 10 % och slutligen en individuell overhead (den enskilde tjänstemannens tid för att delta i gemensamma möten, kompetensutveckling etc.) som i snitt uppskattas uppgå till 14 %.

Enligt Naturvårdsverkets årsredovisning år 2007 fördelar sig personalen på sammanlagt 584 personer i följande kompetens kategorier:

Figur 3.7 Fördelning i kompetenskategorier 2007



Enligt tidsrapporteringen för år 2007 utgjorde den sammanlagda mellan- och individuella overheaden för personalen inom sakavdelningarna samt forsknings- och internationella sekretariatet ca 28 %, att jämföra med ESV:s snitt på 24 %. Med tanke på att verket under år 2007 dels bytte lokaler inom Stockholm, dels genomförde etableringen av Östersundskontoret, är det rimligt att anta att overheadkostnaderna för år 2007 är högre än normalt. En jämförelse mellan åren vad gäller OH-tid går inte att göra med hjälp av tidsrapporteringen, eftersom det tidigare år funnits stora skillnader mellan de olika avdelningarna redovisning av denna tid. Vi vill återigen understryka att verkets tidsrapportering är behäftad med stor osäkerhet.

ESV har i sin rapport studerat kostnader och nyckeltal för personal och lokaler, de två kategorier som utgör de största kostnadsslagen inom statsförvaltningen. Som redan tidigare konstaterats ligger personalkostnaderna lågt för att vara en Stockholmsbaserad myndighet. Även lokalkostnaden ligger lågt.

Fördelad per anställd är kostnaden de senaste fem åren 55 000 kronor i snitt medan jämförelsegruppen ligger på 97 000 kronor i snitt.

ESV uppmärksammar i sin rapport att Naturvårdsverkets driftskostnader ligger mycket högt. En grov norm är att en driftskostnad per anställd över 1–1,3 miljoner kronor är väl hög. Naturvårdsverket har legat högre än så de senaste fem åren, som mest över 2 miljoner kronor per anställd. Den höga siffran har förklarats bl.a. av konsultkostnaderna, som ju konstaterat är mycket höga för verket. Även intrångsersättningar till markägare bokförs som driftskostnad eftersom det ses som köp av tjänst.

3.6 Utredningens överväganden och förslag

3.6.1 Bedömning av verksamhet och arbetssätt

Naturvårdsverket har många ansvarsområden och verksamheten kan vara svår att överblicka. Den verksamhet som bedrivs inom verket är väl grundad på de styrande dokument som finns, lagar, förordningar, instruktion och regleringsbrev. Hur stora resurser som bör läggas på de olika ansvarsområdena är en mer komplicerad fråga. Det har inte varit möjligt att i detalj bedöma om avvägningarna mellan de olika uppgifterna är välbalanserad eller hur effektivt varje verksamhet genomförs. Utredningen har dock inte kunnat finna något direkt omotiverat verksamhetsområde.

Naturvårdsverket har som konstaterats genomgått en förändring från mer traditionell ärendehandläggning till att i större utsträckning styra andra aktörer genom exempelvis vägledning och bidragsförmedling. Den internationella verksamheten med långsiktiga processer har ökat och ställer krav på förhandlingsförmåga och långsiktigt strategiskt tänkande. Ett vidgat ansvar för verket har medfört att konsultanvändandet har ökat i omfång, både sett till antal konsulter och avtalens omfång. Utbetalda bidrag har ökat med 0,7 miljarder kronor mellan år 2002 och 2006. Verket är medvetet om att detta ställer nya krav på medarbetarna som får allt fler roller att behärska och ett arbete pågår för att utveckla policyer och rutiner för att genomföra omställningen. I detta arbete finns flera aspekter. Det kan vara fråga om att ge medarbetarna rätt verktyg och utbildning för att kunna agera som projektledare och få flera aktörer att genomföra en viss typ av åtgärd på ett enhetligt

sätt. Det kan också vara fråga om att utarbeta riktlinjer och säkerställa att det finns stöd till handläggarna att hantera frågorna administrativt korrekt, eller att främja att konsultuppdrag och bidrag följs upp för att kunna föra in resultaten i det fortsatta arbetet. Utredningen bedömer att verket behöver förstärka omställningsarbetet på flera sätt.

Det finns tecken på att Naturvårdsverket på grund av hög arbetsbelastning blivit allt för produktionsinriktat. Tiden går åt till att klara av de uppdrag man har blivit tilldelad och inget större utrymme ges att reflektera över mer övergripande och långsiktiga frågor. Utredningen bedömer att Naturvårdsverket behöver avsätta mer tid för strategiska frågor. Det gäller såväl på ett övergripande plan för att t.ex. skapa en röd tråd i verksamheten för att knyta ihop olika insatser till övergripande mål som inom de respektive avdelningarna för att skapa en långsiktighet i de olika verksamhetsområdena. Verksamhetsprioriteringarna bör även beakta vilken miljönytta som kan uppnås. Ansträngningar måste göras för att implementera verksövergripande strategier på avdelnings- och enhetsnivå. För att kunna implementera prioriteringarna måste de kopplas ihop med tillgängliga resurser. Genom en övergripande plan kring vilka områden som bör prioriteras blir det också tydligare var det är möjligt att sänka ambitionsnivån för att frigöra resurser. Prioriteringar bör konkretiseras mer verksövergripande för att öka flexibiliteten mellan avdelningarna och sekretariaten. En jämnare arbetsbelastning mellan de olika avdelningarna bör eftersträvas.

För att få ett bra underlag för strategiska frågor bör också en både resultatmässig och resursmässig uppföljning av den egna verksamheten prioriteras. Genom att skapa sig en tillförlitlig bild av tidsåtgång och vilka resurser som läggs ned på ett specifikt område kan Naturvårdsverkets ledning lättare prioritera inom den egna verksamheten, lättare koppla ihop nedlagda resurser med miljönytta och ge regeringen ett bra underlag för att bedöma verksamhetens behov.

Utredningen har genom sina intervjuer noterat att det på vissa områden finns en osäkerhet hos personalen kring vilken roll verket ska ha. Det gäller främst förhållningssätt gentemot sektorsmyndigheterna samt verkets pådrivande roll där det finns ett behov av att internt definiera verkets roll och arbetsmetoder.

Både Statskontorets rapport, ESV:s rapport och utredningens intervjuer tyder på att uppföljningen av bidragen och konsultupp-

dragen blir eftersatt. Arbetet görs men inte i tillräcklig utsträckning. Uppföljningen borde vara en självklar del i utvecklingen av det fortsatta arbetet och behövs för att främja en lärande organisation. Flera av intervjuerna ger belägg för att personalen själv upplever att utvärdering inte görs i den utsträckning som behövs.

ESV:s rapport samt Riksrevisionens rapporter och promemorior visar att det finns förbättringar att göra i fråga om det ekonomiska administrativa arbetet på verket. Det tar tid innan påtalade brister åtgärdas och dokumentering av rutiner behöver förbättras. Utredningen menar att omfattningen av bidragsförmedlingen samt konsultanvändandet, i kombination med den decentraliserade organisationen där stort ansvar ligger på enskilda handläggare ute på sakavdelningarna, motiverar ett extra stöd för att utveckla och upprätthålla goda rutiner för bidragsvillkor, avtalsskrivande, utbetalningar, utnyttjande av bemyndiganden etc. Utredningen anser att en internrevision kan fungera som ett sådant stöd.

Utredningen anser att det opinionsbildande arbetet kan förstärka samhällets omställning till en hållbar utveckling och att Naturvårdsverkets informationsuppdrag bör förtydligas i instruktionen. I denna slutsats har utredningen utgått från Förvaltningsutredningens definition av opinionsbildande verksamhet som en extern informationsaktivitet inriktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i avsedd riktning. Regeringen bör ta ställning till vilka områden som ska prioriteras.

Förutom det ovan nämnda bedömer utredningen att det finns behov av att förändra verksamheten på en rad områden. Dessa områden är det internationella arbetet, utvärdering av miljömålssystemet, miljöövervakningen, tillsynsarbetet, verkets roll i prövning av mål och ärenden, saneringsarbetet samt friluftslivet. Det kan röra sig både om verkets interna arbete och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inom miljövårdsorganisationen. Detta kommer att behandlas i kapitel 5–11.

3.6.2 Bedömning av resurser

Personal

I fråga om personal bedömer utredningen att kompetensen på verket generellt är god. Som beskrivs i avsnitt 3.4.2–3 ovan pågår emellertid förändring av behoven. Utredningen bedömer att verket behöver upprätthålla en långsiktig kompetensförsörjningsstrategi som tar hänsyn till de ändrade förhållandena i miljöpolitiken. Exempelvis kan projektledarrollen inom verket behöva förstärkas liksom den administrativa kompetensen. Strategin bör också ta hänsyn till den ökade konsultanvändningen, dels i den bemärkelsen att verket bör ha kriterier för vilken kompetens som ska finnas internt, dels i bemärkelsen att verket bör höja sin beställar-kompetens för att på ett effektivt sätt definiera, upphandla, stödja och följa upp genomförandet av konsultinsatser.

Även om verket inte upplever några svårigheter att nyrekrytera i dag finns risk att det förhållandet kan komma att ändras. Exempelvis kan den förskjutning av miljöarbetet som skett från central till regional nivå påverka antalet alternativa arbetsgivare för en miljösektorkunnig, vilket kan leda till ökad konkurrens om gruppen. Det låga löneläget bidrar inte heller i positiv bemärkelse till möjligheten att rekrytera lämplig personal.

Vilken kompetens som Naturvårdsverket väljer att ha internt och vilken kompetens man väljer att köpa in kan vara avgörande för verkets förmåga att långsiktigt upprätthålla sin roll som central miljömyndighet. Inom vissa områden, exempelvis tillsynsvägledning, upplever utomstående att verket har tappat i kompetens. En konsultrapport gör att uppgiften förvisso blir utförd, men den egna förståelsen av problemet blir inte lika djup som om rapporten utarbetats internt.

Utredningen har gett i uppdrag till Univeco AB att föreslå kriterier för vilken typ av tjänst som bör utföras av Naturvårdsverkets egen personal respektive utföras av extern part. I Univecos rapport föreslås följande generella kriterier för konsultanvändning:

Naturvårdsverkets stadigvarande/bestående myndighetsarbete bör rymmas inom *förvaltningsanslaget med egen personal*, dvs. där bör ingå arbete med styrning och ledning, verksamhetsutveckling, normgivning, vägledning, uppföljning och utvärdering samt beställning och styrning av informationsspridning av resultaten från olika projekt så att de kommer till användning. *Konsulter bör användas* för tillfällig förstärkning inom förvaltningsanslaget vid arbetstoppar, särskilda projekt och när speciell kompetens behövs.

De kriterier Univeco bedömer vara mest tillämpliga för Naturvårdsverkets köp av konsulter när det gäller kompetensförstärkning är:

- Tillföra specialistkunskaper som myndigheten inte kan eller ska besitta
- Tillföra detaljkunskap på vissa områden
- Tillföra nya ögon på verksamheten, ta sig ur hemmablindheten
- Göra kartläggningar på områden som varit okända för myndigheten
- Genomföra utbildningssatsningar
- Tillföra IT-spetskompetens

Utredningen finner att Univecos förslag är en lämplig utgångspunkt för att analysera om konsultsituationen på Naturvårdsverket bör förändras.

Finansiella resurser

Naturvårdsverket har i så gott som alla budgetunderlag mellan åren 2003–2008 påpekat att myndighetens förvaltningsresurser är ansträngda. Nu är det inte ovanligt att en myndighet äskar mer medel från regeringen, det kan sägas ligga i förhandlingsspelets natur. Men i Naturvårdsverkets fall finns flera faktorer som pekar på att förvaltningsanslaget faktiskt inte räcker till för verkets uppgifter. Uppgifterna har ökat samtidigt som förvaltningsanslaget i praktiken minskat. Den kraftiga ökningen av konsultanvändningen kan delvis förklaras med att det inte har funnits möjlighet att anställa mer egen personal p.g.a. bristande resurser på förvaltningsanslaget. ESV menar att några av verkets centrala uppgifter som det pådrivande och samlande arbetet eftersätts på grund av högt produktionstryck och Statskontoret pekar på att verket tvingas prioritera att förbruka medel utan tid att reflektera över det

arbete som redan genomförts. De anställda upplever att det inte finns utrymme för egna initiativ och att nedprioriteringar leder till nya krav från regeringen. Som utredningen kommer att visa i de följande kapitlen finns områden där Naturvårdsverket har en unik roll som omvärlden upplever att verket i dag inte lever upp till. Det gäller bland annat prövning av mål och ärenden och vägledning i tillsynsarbetet. Verket har inte heller några stora vinster att hämta genom att skära ner på sina OH-kostnader eftersom personal- och lokalkostnaden redan ligger på en låg nivå.

Utredningen bedömer att den nuvarande situationen inte är kostnadseffektiv. Bristande uppföljning och utvärdering gör att utfört arbete och vunna erfarenheter inte utnyttjas fullt ut. Därtill kommer den höga konsultanvändningen, med dubbelt så höga kostnader jämfört med om arbetet utförts av intern personal. Den höga konsultanvändningen omfattar inte bara områden där verket av kompetensskäl eller med anledning av tillfälliga arbetstoppar behöver köpa in tjänster, utan konsulttjänster köps också in varaktigt för långsiktig kärnverksamhet.

För att få ett bättre utnyttjande av vunna kunskaper anser utredningen att uppföljning och utvärdering bör få en större omfattning. Ytterligare en åak per sakavdelning bör ägnas åt detta, dvs totalt 4 nya tjänster. De nya tjänsterna kan exempelvis fungera som pådrivare och ett metodstöd till den övriga avdelningen i att följa upp och sprida kunskaper från bl.a. bidragsredovisningar och konsultrapporter. Åtgärden bidrar till att beställarkompetensen på verket kan utvecklas. Detta kan både höja kunskapsnivån på Naturvårdsverket och bidra till att vidareutveckla och förbättra utförandet hos bidragsmottagare och konsulter.

Konsultanvändning kan vara kostnadseffektivt i vissa fall, t.ex. om omfattningen är för liten för att det skulle löna sig att sköta verksamheten internt eller när det gäller specialistkompetens som inte kan upprätthållas internt. När det gäller den egna kärnverksamheten som varaktigt utförs av konsulter blir emellertid kostnaderna högre än om arbetet sköts av egen personal. Långsiktigt kommer det höga konsultanvändandet också att urholka myndighetens egen kompetens vilket kommer inverka menligt på Naturvårdsverkets förmåga att som central aktör kunna stötta och vägleda miljöarbetet både inom andra myndigheter, näringsliv och allmänhet för att se till att de medel som satsas leder till att miljömålen nås. Utredningen anser därför att stadigvarande

myndighetsuppgifter för Naturvårdverket bör utföras av egen personal.

För att få underlag till ett mer kostnadseffektivt utnyttjande av de statliga medlen har utredningen uppdragit åt Univeco att utifrån ovan presenterade kriterier sammanställa en kostnadsberäkning över hur nuvarande sakanslag och förvaltningsanslag bör fördelas. Eftersom uppdraget utförts under tidspress har Univecos rapport fokuserat på de anslag som finansierar flest konsulter, anslagen 34:2 samt 34:3. Univecos bedömning är att ca 17 tjänster som i dag utförs av konsulter inom de två anslagen är stadigvarande myndighetsuppgifter som bör utföras av verkets egen personal, se tabell 3.6.

Tabell 3.6 Utförda konsultarbeten som rör stadigvarande myndighetsuppgifter

Typ av tjänst	Antal åak
Föreskriftsarbete och vägledning inom vattenförvaltningen	2
Styrning av IT-projekt	2
Kanslifunktioner	1
Information	0,2
Datakonsulter, projektledning för att handla upp andra konsulter	2
Artinventeringar och åtgärdsprogram för hotade arter, centralt verksamhetsstöd	10

Rent principiellt kan förvaltningskostnader tagna från sakanslagen ifrågasättas. För att riksdagen ska kunna bedöma kostnaderna för statens förvaltning behöver dessa kostnader kunna särskiljas, vilket är en av poängerna med att samla myndigheternas egna kostnader på särskilda förvaltningsanslag. Arbetets karaktär har dock betydelse, om det gäller tillfälliga projekt kan finansiering via sakanslag i vissa fall vara motiverat.

Riksrevisionen har uppmärksammat att vissa kostnader för Naturvårdsverkets egen personal tas från verkets sakanslag men visar samtidigt att detta grundar sig på skrivningar i regleringsbrevet där regeringen medgivit denna användning. En sådan finansiering av den egna personalen kan försvåra möjligheterna för myndigheten att planera kommande års arbete, eftersom regleringsbrevets villkor blir fastställda först i november – december. Om det redan i beskrivningen av anslagets ändamål i

budgetpropositionen i september anges att anslaget får användas för den egna personalen kan dock vissa av planeringssvårigheterna minska.

För Naturvårdsverkets del finns flera områden där sakanslagsfinansiering av den egna personalen förekommer, i enlighet med verkets regleringsbrev. Största posterna rör administration av Klimatinvesteringsprogrammet, arbete med LIFE+ samt arbete med EG:s ramdirektiv för vatten. De två förstnämnda områdena bedömer utredningen vara tidsbegränsade väl definierade projekt, vilket alltså kan motivera fortsatt finansiering från sakanslagen. Det sistnämnda, arbete med EG:s ramdirektiv för vatten, bedömer dock utredningen vara en stadigvarande uppgift för verket. Förutom arbete med vägledning och miljöövervakning specificerades i 2008 års regleringsbrev att Naturvårdsverket har ett samordnande ansvar för genomförande av ramdirektivet för vatten i Sverige. Under år 2007 lades fem åk på dessa uppgifter.

Utredningen utesluter inte att det utöver våra förslag går att åstadkomma vissa effektiviseringar inom verksamheten. Detta behövs för att kunna skapa utrymme för de ovan nämnda prioriterade områdena, bl.a. mer strategisk planering av verksamheten, att förtydliga verkets roll gentemot sektorsmyndigheterna och opinionsbildande arbete.

Utredningen bedömer inte att det finns effektiviseringsmöjligheter som tillåter ett realt sett minskat förvaltningsanslag.

3.6.3 Förslag

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ska omfattas av internrevisionsförordningen, vilket ska specificeras i verkets instruktion. Detta ska ses som hjälp att utveckla det decentraliserade administrativa arbetet och förstärka den administrativa kompetensen. En internrevision innebär ett utökat ansvar som motsvarar ca två tjänster. Internrevisionen bör samordnas med den interna granskning som Naturvårdsverket genomför redan i dag.

Utredningen anser vidare att Naturvårdsverket bör arbeta mer aktivt med opinionsbildande verksamhet. Verkets opinionsbildande uppdrag bör förtydligas i instruktionen.

Utredningen anser också att förvaltningsanslaget bör ökas med medel motsvarande fyra nya tjänster för att förbättra uppföljning och utvärdering. Härigenom utnyttjas genomfört arbete bättre och

möjligheten att vidareutveckla och förbättra utförandet hos bidragsmottagare och konsulter ökar.

Utredningen föreslår att nuvarande konsultuppdrag som rör stadigvarande myndighetsuppgifter ska utföras av egen personal. Medel motsvarande 17 tjänster ska föras från verkets sakanslag till förvaltningsanslaget. Härigenom uppnås en kostnadseffektivisering eftersom dessa tjänster kostar mindre med egen personal jämfört med inhyrd. Även förutsättningarna för att långsiktig upprätthålla en relevant kompetens på verket förbättras, vilket rimligtvis inverkar positivt på Naturvårdsverkets möjligheter att utföra sina åligganden på ett effektivt sätt.

Utredningen anser även att personal på Naturvårdsverket som arbetar med stadigvarande myndighetsuppgifter ska finansieras från förvaltningsanslaget. Medel motsvarande fem tjänster ska föras från verkets sakanslag till förvaltningsanslaget. Härigenom förbättras verkets möjligheter att långsiktigt kunna planera den aktuella verksamheten. Åtgärden ger även en tydligare bild av hur stora de faktiska förvaltningskostnaderna är.

Förvaltningsanslaget ska efter genomförandet av de av utredningen föreslagna överföringarna ha en utveckling som medger att personalstyrkan kan bibehållas

Utredningen rekommenderar Naturvårdsverket följande:

- Det översiktligt strategiska arbetet inom verket bör prioriteras
- Uppföljning och utvärdering av både internt genomfört arbete och arbete utfört av externa konsulter och bidragsmottagare bör prioriteras
- Verket bör utarbeta en strategi för hur verket ska arbeta mot sektorsmyndigheterna
- Den administrativa kompetensen bör förstärkas
- En långsiktig kompetensförsörjningsplan bör upprätthållas

4 Regeringens styrning

Förslag:

- Tydliggör och strukturera instruktionen så att det klart framgår vilka uppdrag Naturvårdsverket har i termer som svarar mot verkets befogenheter och möjligheter.
- Inled en process för att åstadkomma en samlad strategisk helhetssyn på Naturvårdsverkets verksamhet som grund för den löpande styrningen av verket.
- Överväg en styrning med fleråriga mål- och strategiperioder.
- Utnyttja den nya möjligheten att ta bort verksamhetsdelen ur regleringsbrevet och bygg, i varje fall under en övergångsperiod, den årliga styrningen av Naturvårdsverket på en informell dialog inom ramar som bör anges av Miljödepartementets ledning.
- Utveckla mål- och resultatdialogen så att den blir mer strategiskt relevant.
- Ge Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla en resultat- och kostnadsredovisning.
- Förtydliga och utveckla samordningsfunktionen på Miljödepartementet genom att inrätta en särskild grupp för styrningen av Naturvårdsverket.

4.1 Inledning

Det finns allmänna krav på svenska myndigheter som regleras i regeringsformen, förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Exempel på sådana krav är att verksamheten ska bedrivas effektivt,

enligt gällande rätt med tillförlitlig och rättvisande redovisning av verksamheten och med god hushållning.

Regeringens styrning av specifika myndigheter sker skriftligen formellt via instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag. Det förekommer också skriftliga instruktioner för deltagandet i EU:s expertgrupper och i internationella förhandlingar. Muntlig formell styrning finns på övergripande nivå via mål- och resultatdialogen som sker årligen mellan departementsledning och myndighetschef. Informella kontakter är vanliga och finns på olika nivåer, men kan variera i omfång för olika departement och myndigheter.

Naturvårdsverkets arbetsuppgifter regleras givetvis också, som framgått av kapitel 3, i en mängd författningar på miljöområdet, främst miljöbalken och dess förordningar.

4.2 Hur styrs Naturvårdsverket?

4.2.1 Instruktionen

Instruktionen är det centrala övergripande verktyget för regeringens styrning av en specifik myndighet. Som framgått av kapitel 3 anges inledningsvis i instruktionen för Naturvårdsverket att verket ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Den andra paragrafen anger att verket ska bidra med underlag och expertkunskap i regeringens arbete på miljöområdet, nationellt och internationellt. I den tredje paragrafen sägs att verket har ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor och där anges också vilket särskilt ansvar verket har för tio av miljömålen. Naturvårdsverkets ytterligare uppgifter framgår av 4–6 §§ i instruktionen. Det handlar om verkets roll i förhållande till andra myndigheter, ansvaret för tillämpningen av miljöbalken liksom ansvaret för miljöövervakning, forskning, kunskapsförmedling och sektorsintegration. Vidare anges ansvar att följa styrmedels effektivitet, att analysera och väga in samhällsekonomiska juridiska och internationella aspekter och att bidra med stöd i miljöfrågor i det regionala tillväxt- och utvecklingsansvaret. Ansvar för vissa specifika sakområden utpekas också, nämligen för avfallsfrågor, förvärv av värdefulla naturområden, friluftsförhållanden, jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen och omgivningsbullen.

4.2.2 Regleringsbrev

Regleringsbrevets karaktär

Instruktionen är det övergripande dokumentet och grunden för Naturvårdsverkets verksamhet. Regleringsbrevet (RB) är verktyg för regeringens årliga styrning av verket.

Ekonomistyrningsverket (ESV) beskriver i sin rapport till utredningen vilka krav och villkor som, enligt reglerna i Regeringskansliet, gäller för regleringsbrevet. Regleringsbrevet¹ är ett av de viktigaste instrumenten för regeringens styrning av myndigheterna i syfte att nå de politiska målen inom de ekonomiska ramar som riksdagen fattat beslut om. RB ska ha sin utgångspunkt i de mål som riksdagen beslutat om. Det bör vara kortfattat och anpassat till de förutsättningar som gäller för den enskilda myndighetens verksamhet. Innehållet ska ligga inom ramen för myndighetens instruktion och de beslut som har fattats av riksdagen. I instruktionen anges myndighetens ansvarsområde och uppgifter. Verksamhetsdelen i RB anger vad regeringen vill ska uppnås inom ramen för detta ansvarsområde och dessa uppgifter. Information som inte har en naturlig plats i RB bör placeras på annat ställe. Däremot kan hänvisningar göras till andra dokument. ESV menar i rapporten till vår utredning att en rimlig tolkning av detta är att ett långt och omfattande regleringsbrev avses ha en bestämmande och styrande effekt och uttrycker de krav och kriterier som myndigheten ska bedömas mot.

Regleringsbrevet är indelade i en verksamhetsdel och en finansiell del. I verksamhetsdelen finns en uppdelning efter verksamhetsområden och verksamhetsgrenar för det aktuella politikområdet, dvs. i detta fall miljöpolitiken. För varje verksamhetsområde och verksamhetsgren anges specifika mål och återrappporteringskrav. I verksamhetsdelen finns också en uppräknings- och beskrivning av de olika regeringsuppdrag som beställs

¹ Regleringsbrevet fick sin centrala roll när regeringen år 1996 formulerade de nu gällande bestämmelserna för myndigheternas Års- och resultatredovisning. Ett tidigare krav på att myndigheterna skulle utveckla verksamhetsmål med grund i övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn togs då bort. Myndigheternas återrappportering skulle istället göras efter specificeringar i respektive regleringsbrev. Detta skulle utformas med utgångspunkt i de verksamhetsmål som nu regeringen och inte myndigheten skulle sätta. Myndigheternas uppgift som ansvariga för en sektor eller ett område försvann som utgångspunkt i regeringens styrning. Reformen hade sin grund i en rapport från Riksdagens revisorer. Enligt revisorerna i rapporten *Analys och användning av resultat i Regeringskansliet* var regleringsbrevet ett av Regeringskansliets viktigaste styrmedel inom ramen för resultatstyrningen av statsförvaltningen.

genom RB. Det är en strävan att så långt möjligt samla regeringsuppdragen i RB men regeringsuppdrag kan också ges under det löpande verksamhetsåret. Den finansiella delen anger budgetramarna för myndigheten och de villkor som är knutna till olika anslagsposter.

Enligt ansvariga vid Miljödepartementet ska RB uppfattas som en precisering i förhållande till instruktionen och innehålla uppgifter om frågor där Naturvårdsverket behöver ändra inriktning av pågående verksamhet eller där det är problem.

Naturvårdsverket har dock inte uppfattat att regleringsbrevet har karaktär av precisering och korrigeringsbrev utan har förstått dem mer som ett uttryck för regeringens prioriteringar av verkets uppgifter för det kommande året. Den årliga verksamhetsplaneringen utgår från RBs struktur för verksamhetsområden och verksamhetsgrenar.

Processen kring regleringsbrevet och regeringsuppdragen

Regleringsbrevet tas fram i en process där i en första fas handläggarna vid de olika enheterna på departementet framför önskemål på vad som bör vara med i RB. Inom varje enhet finns en samordnare som sammanställer önskemålen och motiven för dessa samt förankrar med enhetschefen. En viss första gallring av önskemålen från handläggarna sker i detta skede. I denna fas kan det också komma förslag från andra departement.

Miljödepartementets myndighetshandläggare för Naturvårdsverket är placerad vid den administrativa enheten och är den som samordnar hela departementets arbete med regleringsbrevet. Myndighetshandläggaren (huvudsamordnaren) har en genomgång med enheterna om de olika önskemålen, vilken resulterar i en andra gallring, och gör därefter en sammanställning som förankras i den politiska ledningen, vilken kan göra ytterligare prioriteringar. Genom de tre gallringarna bantas den ursprungliga listan. Hur mycket bantningen omfattar varierar givetvis från år till år, men det är i allmänhet en mindre del av kraven som stryks. Därefter kommuniceras utkastet till RB med Naturvårdsverket som har möjlighet att ställa frågor om innehåll och utformning samt bedöma om verket har möjlighet att genomföra uppgifterna. Diskussionen i denna fas kan exempelvis leda till att ett uppdrag

ges mer tid eller avgränsas på ett annat sätt. Slutligen beslutar regeringen, efter diskussionen med verket, om regleringsbrevet.

Regeringsuppdragen enligt rapport från Riksrevisionen

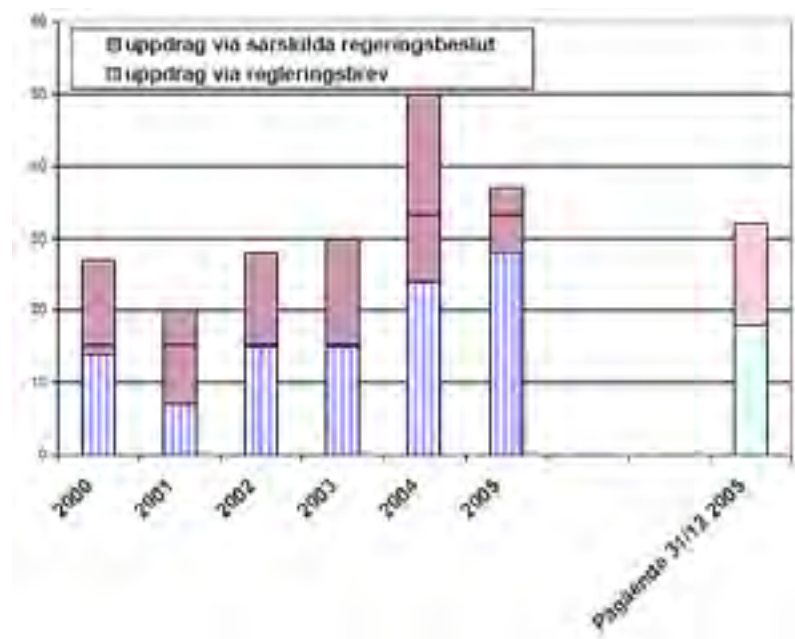
Riksrevisionen analyserade i en rapport år 2006 regeringens styrning av Naturvårdsverket².

Riksrevisionen redovisar i rapporten, utifrån underlag från Naturvårdsverket, antalet avrapporterade regeringsuppdrag under budgetåren 2000–2005 samt pågående uppdrag per 31 december 2005. Hela underlaget uppgick till 224 uppdrag, varav 192 var avrapporterade. Uppdragen fördelade sig på de olika åren enligt diagrammet nedan, som enligt Riksrevisionen, visar att antalet regeringsuppdrag tenderar att öka.

Uppdragens karaktär och storlek varierar givetvis från korta uppdrag som tar någon månad för en person till uppdrag som sträcker sig över flera år och engagerar flera personer. I Riksrevisionens beräkning har vissa återrapporteringskrav som ska avrapporteras i särskild ordning räknats som uppdrag.

² RiR 2006:2 *Regeringens styrning av Naturvårdsverket*.

Figur 4.1 Rapporterade regeringsuppdrag från Naturvårdsverket år 2000–2005 samt pågående per 31 december 2005



Källa: Riksrevisionens rapport RiR 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket, sid. 32.

Riksrevisionen summerade också uppdragen per avdelning och funktion och redovisade resultatet i följande tabell. Tabellen skiljer sig från figur 4.1 genom att den summerar antalet uppdrag som kommit in till verket medan figuren redovisar avrapporterade uppdrag.

Tabell 4.1 Diarieförda uppdrag 2000–2005 fördelade på avdelningar

År/Avdelning	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Miljörättsavd. R	6	14	15	15	3	9
Hållbar samhällsutv avd. H	4	6	4	10	19	9
Naturresursavd. N	3	7	14	8	7	9
Miljöanalysavd. M	2	1	2	3	2	5
Internationella U	1	0	1	1	1	4
Övriga (I, F, P,S)	3	2	2	6	3	4
Totalt	19	30	38	43	35	40

Källa: RiR 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket sid. 32.

Riksrevisionen fördelade också aktuella uppdrag på olika ärendegrupper utifrån tilldelade diarienummer. Över hälften av uppdragen fanns enligt denna fördelning på ärendeområdet Miljörätt/Hållbar samhällsutveckling. Inom detta område var ärendegruppen Avfallshandling den enskilda ärendegrupp som registrerats med flest uppdrag. Genomgången visar att uppdrag ofta genereras inom vissa ärendegrupper koncentrerat under vissa tidsperioder medan de under andra år förekommer sparsamt eller inte alls. Detta har, enligt Riksrevisionen, att göra med att fokus för politiken växlat, vilket bl.a. tagit sig uttryck i att regeringen lagt fram propositioner med anknytning till området, där olika följduppdrag till Naturvårdsverket skrivits in. Alla uppdrag är dock inte direkt och uttryckligen en del av politikutformningen. De kan också vara kopplade till genomförandeuppgifter.

Regeringsuppdragen enligt Ekonomistyrningsverkets rapport

Ekonomistyrningsverket (ESV) redovisar i sin rapport till vår utredning en uppföljning av Naturvårdsverkets arbete med regeringsuppdragen under åren 2005–2007. ESV jämför också med vissa andra myndigheters regeringsuppdrag. Redogörelsen utgår från redovisningen av uppdrag i myndigheternas årsredovisningar. ESVs analys innefattar:

- Kategorisering av uppdragens karaktär
- Jämförelse med uppdrag för vissa andra myndigheter
- Ensamuppdrag eller i samverkan
- Uppdragens ämnesinriktning

Av tabell 4.2 framgår antalet redovisade uppdrag från Naturvårdsverket för åren 2005–2007 fördelade efter uppdragens karaktär. En jämförelse görs för år 2007 med antalet uppdrag och uppdragens karaktär i årsredovisningarna från Socialstyrelsen (SOS), Högskoleverket (HSV) och Skolverket. ESV har även studerat uppdragen i årsredovisningarna från Skatteverket, Ungdomsstyrelsen, Finansinspektionen samt Post- och Telestyrelsen. ESV har för jämförelsen valt ut sektorsmyndigheter som kan anses ha en stabsuppgift i förhållande till regeringen.

Tabell 4.2 Avrapporterade uppdrag i årsredovisningar från Naturvårdsverket 2005–2007 samt från Socialstyrelsen, Högskoleverket och Skolverket år 2007

	NV 2005	NV 2006	NV 2007	SoS 2007	HSV 2007	Skolverket 2007
Redovisa egna insatser	3	3	3	15	4	4
Kartlägga	16	12	8	25	5	6
Analysera	11	10	15	21	3	4
Prognos	2	2	6	3	2	1
Föreslå	11	16	7	16	1	7
Agera	3	4	2	19	2	7
Summa	46	49	42	98	17	29

Av tabellen nedan framgår hur de i årsredovisningen rapporterade uppdragen givits till Naturvårdsverket.

Tabell 4.3 Avrapporterade uppdrag i årsredovisningar 2004–2007

	2004	2005	2006	2007
Senaste RB, "nya" för året	13	14	20	17
Tidigare RB	11	11	13	14
Åtterrapporering mot mål i RB		10		
Särskilda beslut	26	11	16	11
Summa	50	46	49	42

En genomgång av materialet i tabellerna³ ger, enligt ESV, underlag för flera iakttagelser. De flesta uppdragen har haft karaktären av stabsuppgifter som kunskap/kartläggning, analys/utvärdering samt planering/strategi. Detta gäller i stort sett alla de studerade myndigheterna men är mindre tydligt för Skolverket. Regeringens användning av regeringsuppdrag i myndighetsstyrningen verkar vara lika mellan myndigheterna – ”det är så här det ser ut”, skriver ESV.

En iakttagelse är, enligt ESV, att i regleringsbrev till Naturvårdsverket formuleras fler uppgifter som mål eller åter-

³ Uppgifterna om antalet uppdrag 2005 stämmer inte helt med uppgifterna i Riksrevisionens redovisning, vilket beror på om utgångspunkten tas i antal inkomna uppdrag eller antal rapporterade samt på kategoriseringen. Naturvårdsverket har valt att i årsredovisningen för just detta år klassificera vissa åtterrapporeringskrav som regeringsuppdrag.

rapporteringskrav än i regleringsbrevet till de andra myndigheter som ESV jämfört med.

ESV tar i rapporten fram en grov indikation på ”uppdragsbelastningen” för de tre myndigheter som studerats särskilt genom att relatera antalet uppdrag år 2007 till den totala driftskostnaden. Resultatet blir att Naturvårdsverket har fyra, Socialstyrelsen tolv och Höskoleverket nio uppdrag per 100 miljoner kr i driftskostnad. Naturvårdsverket har en ovanligt hög driftkostnad per årsarbetskraft vilket är normalt när man som verket har en stor konsultanvändning. Vidare har Naturvårdsverket i sin årsredovisning redovisat intrångsersättningar som driftskostnad. Rensas för det senare så blir Naturvårdsverkets ”uppdragsbelastning” fem uppdrag per 100 miljoner kronor. (Om man vidare räknar bort de konsultkostnader som finansierats via sakanslag så blir antalet uppdrag per 100 miljoner kronor tio.)

Ett annat sätt att närma sig frågan om det utrymme uppdragen tar är att relatera antalet uppdrag till antalet årsarbetskrafter inom myndigheterna. ESV har gjort en beräkning för några myndigheter. Beräkningen visar att Naturvårdsverket avrapporterat 9 uppdrag per 100 årsarbetskrafter. Nyckeltalet är för Socialstyrelsen 17 uppdrag, Höskoleverket 12 uppdrag, Folkhälsoinstitutet 7 uppdrag, Finansinspektionen 6 uppdrag, Post- och Telestyrelsen 6 uppdrag, Ekonomistyrningsverket 3 uppdrag samt Statistiska Centralbyrån 0,5 uppdrag per 100 årsarbetskrafter.

Jämförelsen indikerar att Naturvårdsverket inte hör till de myndigheter som får flest regeringsuppdrag, men heller inte till de minst belastade. I jämförelsen har inte tagits hänsyn till hur omfattande uppdragen är.

För att kunna göra en mer rättvisande reell jämförelse skulle, enligt ESV, krävas en tydligare redovisning av uppdragens kostnader i årsredovisningen. I sammanhanget kan nämnas att Naturvårdsverket i sitt budgetunderlag för perioden 2007 – 2009 föreslog en ny anslagspost för regeringsuppdrag och utredningar. Verket föreslog ett belopp för vardera av de tre åren om 20 miljoner kronor.

Den genomgång av regleringsbrev och årsredovisningar, som ESV gjort, visar att regeringen inte efterfrågat information om vilka resurser regeringsuppdragen drar och att myndigheterna med få undantag⁴ avstår från att med ekonomisk redovisning tydliggöra

⁴ Skolverket har i sin delårsrapport för 2005 tagit upp frågan om regeringsuppdragens omfattning. Verket skriver att regeringsuppdragen ökat kontinuerligt under senare år vilket

hur stor en eventuell uppdragsbelastning är, dvs. om det finns en s.k. undanträngningseffekt.

ESV konstaterar att regeringsuppdragen för alla de studerade myndigheterna handlar om ämnen som täcks också av instruktionen. I uppdragstexten har regeringen för Socialstyrelsen och Höskoleverket relativt sett oftare explicit kopplat uppdraget till en uppgift i instruktionen än i RB för Naturvårdsverket. En annan skillnad är att för Socialstyrelsen och Höskoleverket är flera av uppdragen årligen återkommande. Även för andra jämförbara myndigheter är flera uppdrag av ”stående” karaktär, dvs. de återkommer årligen. Ett exempel är uppdraget till ESV att lämna underlag för årsredovisning från staten. Ett annat exempel är Ungdomsstyrelsen, som återkommande får uppdrag att göra en indikatoruppföljning avseende politikområdet i årsredovisningen. Folkhälsoinstitutet däremot liknar mer Naturvårdsverket med färre återkommande uppdrag och en mer ad-hoc artad karaktär på uppdragen.

ESV jämför också hur redovisningen av regeringsuppdragen strukturerats och gör iakttagelsen att flera myndigheter i årsredovisningen har en tydlig struktur efter verksamheter som kopplar till struktur i RB. I Naturvårdsverkets årsredovisning finns, enligt ESV, ingen sådan struktur eller disposition.

För Socialstyrelsen och Höskoleverket ges och redovisas uppdragen i två tydliga uppdragstyper, de återkommande kartläggande och de problemorienterade (ad hoc).

Alla tre myndigheterna använder textutrymmet i årsredovisningen till att beskriva vad uppdraget handlar om från regeringen – inte till en sammanfattning av de slutsatser som uppdragen resulterat i.

ESV har även gjort en genomgång av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag efter i vilken mån verket haft att samverka med andra enligt uppdragen. Under åren 2006 och 2007 genomfördes totalt 74 regeringsuppdrag varav 36 i samverkan med andra. Även Socialstyrelsen och Höskoleverket skulle genomföra många av sina regeringsuppdrag i samverkan med andra. ESV menar att det sannolikt är ett typiskt mönster för en fungerande myndighet inom ett omfattande politikområde med flera aktörer och intressenter.

lett till att verkets utrymme för att själv initiera angelägna projekt har minskat. En genomgång visar att verkets utrymme för egna initiativ var 10 % år 2004 och beräknades till 7 procent 2005. Att observera är att verket då räknat in ärendehantering i uppdragen och dessutom dragit ifrån deltagande i internationella studier.

ESV har också gjort ett försök att gruppera uppdragen till Naturvårdsverket efter miljömål eller ämnen, men kom fram till att kartläggningen inte på något meningsfullt sätt gick att redovisa i tabell. De två ämnen där ESV registrerat mer än tre uppdrag är klimat/utsläpp och havsmiljö/fiske.

ESVs slutsats är att politikområdets karaktär kan spela en stor roll för hur uppdragen ges och struktureras. För Socialstyrelsen och Höskoleverket är såväl politikområde som institutionell uppbyggnad relativt väl etablerade. Höskoleverket har sitt huvuduppdrag och sin specificerade roll i förhållande till högskolorna. Samma gäller för Socialstyrelsen i förhållande till kommuner och landsting. Det politiska åtagandet har också utformats och avgränsats under lång tid. För Naturvårdsverket gäller att stora problem aktualiserats i närtid. Naturvårdsverket har, som framgått, en samlande och pådrivande roll och ett samordnande ansvar för miljömålen. Antalet aktörer som ska påverkas av de politiskt satta målen är mycket stort inom detta politikområde. Omvärldsberoendet är också stort och omvärlden föränderlig.

Regleringsbrevens omfattning enligt departement och verk

Miljödepartementet har till vår utredning angett att antalet regeringsuppdrag växlar mellan åren men att de inte tenderar att öka som sägs i Riksrevisionens rapport. Enligt Naturvårdsverket har den inneliggande stocken av regeringsuppdrag fördubblats, vilket således skulle stämma med Riksrevisionens uppgift. Det finns en samsyn mellan verket och departementet att antalet årliga regeringsuppdrag minskat efter en toppnotering år 2006. Toppnoteringen berodde bl.a. på att stora propositioner och skrivelser lagts som miljömålspropositionen (prop.2004/05:150) i maj år 2005, en skrivelse om en nationell strategi för havsmiljön (skr. 2004/05:173) i juni samma år samt en proposition om klimatfrågan år 2006 (prop 2005/06:172).

Naturvårdsverket menar att minskningen under senare år delvis beror på att uppdrag omvandlats till mål eller återrapporteringskrav och att en del uppdrag slagits ihop. Den reella arbetsbördan har därför enligt verket inte minskat. Enligt departementet har de tre kategorierna mål, återrapporteringskrav och uppdrag skilda syften och är därför inte utbytbara. Mål anger regeringens avsikt att Naturvårdsverket ska åstadkomma något ute i samhället, åter-

rapporteringskrav anger att regeringen vill ha särskild information om hur verket utfört vissa av sina uppgifter och regeringsuppdragen ges när regeringen vill ha ett underlag för sitt eget arbete med t.ex. en proposition.

Resursåtgång

Riksrevisionen beräknar i rapporten från år 2006 att Naturvårdsverket ägnade ca 40 procent av arbetet (exklusive arbete med interna stödfunktioner) åt att ta fram underlag för ny politik och 60 procent åt de genomförande uppgifterna.

Naturvårdsverkets tidredovisning är inte så utformad att det går att dra säkra slutsatser om hur mycket tid som läggs på regeringsuppdragen. Ett arbete pågår inom verket för att i framtiden bättre kunna utläsa vilka resurser regeringsuppdragen tar. Enligt verkets tidredovisning för år 2007 ägnades 35 årsarbetskrafter åt regeringsuppdrag (inklusive OH men exklusive verksamhetsstöd)⁵. Det går inte att ur redovisningen utläsa hur mycket resurser som lagts på uppgifter enligt krav i RB under rubrikerna mål och återrapporteringskrav. Enligt uppgifter från verket tar uppgifterna en avsevärd del av verkets resurser.

I denna utrednings kartläggning har framkommit att uppdragen tar en stor andel av resurserna på vissa enheter men endast en mindre del på andra. Klimatavdelningen och Naturresursavdelningen är de mest belastade.

Regeringsuppdragens ursprung

Riksrevisionen anger i sin rapport flera orsaker till att regeringsuppdragen ökat. Miljöområdet är ett brett politikområde präglat av ständiga förändringar och nyheter. Kunskapsbrister identifieras regelbundet genom regeringens arbete och också genom Naturvårdsverkets egen verksamhet. Införandet av miljöbalken och de 16 miljökvalitetsmålen samt stora propositioner har medfört många regeringsuppdrag. EG:s lagstiftning är omfattande och utvecklas hela tiden, vilket skapar behov av utredningar och underlag. Uppmärksamhet politiskt och medialt leder till behov att få frågor

⁵ Enligt uppgift från verket kan OH-tiden för dessa uppgifter vara underskattad, dvs. den reella resursåtgången kan vara större.

utreda. Uppdrag tillkommer också som resultat av politiska uppgörelser eller av att redan gjorda politiska utspel behöver underbyggas, konkretiseras och utvecklas.

Enligt Riksrevisionen spelar också handläggarna på departement och myndighet en viktig roll. I de dagliga kontakterna identifieras frågor som behöver utredas och som sedan drivs i det interna arbetet och kan bli till formella uppdrag.

Det intervjumaterial som tagits fram inom ramen för denna utredning ger stöd för de flesta av Riksrevisionens iakttagelser. Orsakerna till beställningar i RB finns inom hela det fält som pekats ut av Riksrevisionen.

4.2.3 Muntlig styrning

Mål- och resultatdialogen

Mål- och resultatdialogen genomförs en gång per år. På Miljödepartementet är det statssekreteraren som håller i dessa årliga möten med Naturvårdsverkets generaldirektör. Vid mötena deltar alltid chefen för administrativa enheten på departementet och de två huvudsamordnarna på departement respektive verk. Beroende på dagordningen deltar också andra berörda ansvariga.

Samtalen är kulmen på en process som börjar med verkets anslagsframställan och årsredovisning. Dokumenten granskas av sakenheterna på departementet som bedömer måluppfyllelse och återrapportering. Departementets huvudsamordnare sammanställer underlagen och gör utifrån dem förslag till dagordning för mål- och resultatdialogen. Efter mötena sker en konkret uppföljning som de två huvudsamordnarna ansvarar för.

Naturvårdsverkets generaldirektör har naturligen löpande många andra informella kontakter och avstämningar med ansvariga på departementet.

Andra informella kontakter mellan departement och verk

Naturvårdsverkets ansvarsområde är så brett att alla enheter på Miljödepartementet är berörda av verkets arbete i mer eller mindre stor utsträckning. Vissa enheter ansvarar för verksamhet som sköts på flera avdelningar på verket. Enheten för miljökvalitet har t.ex. det samlade ansvaret för miljömålsarbetet, för klimat- och luft-

frågor och för forskning och har regelbundna möten ungefär varannan månad med Klimatavdelningen, Miljöanalysavdelningen och Forskningssekretariatet på verket. De flesta enheter på departementet har regelbundna samlade avstämningar med de avdelningar eller sekretariat på verket som svarar för enhetens frågor. Många handläggare har täta kontakter med sina motsvarigheter på verket, något som intensifierats genom EU-medlemskapet.

4.3 Problemanalys

4.3.1 Regleringsbrevens karaktär

Det är en viktig fråga om verket styrs utifrån den övergripande heltäckande instruktionen. Viktigt är också om det finns samsyn mellan styrande och styrd om hur regleringsbreven ska betraktas. Utgör de kortsiktiga preciseringar och justeringar i frågor där sådana behövs eller är de uttryck för regeringens prioriteringar inför ett visst års verksamhet? Departementet menar att RB (i varje fall under de tre senaste åren) ska tolkas som årliga preciseringar och korrigeringar till den verksamhet som redan bedrivs utifrån instruktionen. Men Naturvårdsverket har tolkat RB som uttryck för regeringens prioriteringar för det kommande året.

Verket har lagt upp sin årliga verksamhetsplanering utifrån regleringsbrevet. Planeringen följer verksamhetsstrukturen i RB. Förutom verksamhet enligt instruktion skrivs mål och åiterrapporteringskrav samt regeringsuppdrag från RB in i planen. Det har, enligt verket, inneburit komplikationer. Det har varit svårt att få ihop planeringsprocessen rent tidsmässigt. Verket inleder sin planering av verksamheten för ett visst år redan i maj året innan. Då vet verket inte vilka specificeringar som kommer i regleringsbrevet, vilket i allmänhet beslutas först i december.

Naturvårdsverket har dock givetvis kunskap om sina löpande genomföraruppgifter och har kanske också genom överläggningar mellan enheterna på Miljödepartementet och motsvarande avdelningar på verket fått förhandsinformation om kommande beställningar.

Enligt uppgifter från Naturvårdsverket har det nu blivit klarlagt hur departementet ser på RB och verket överväger att inför kommande år utveckla en annan struktur för verksamhetsplaneringen. Oavsett vilka som är regeringens intentioner med

regleringsbreven så är det problematiskt att det funnits olika syn på hur styrningen ska uppfattas och att det först så småningom uppdagats att verket tolkat RB med en annan utgångspunkt än som avsetts från regeringen.

Enligt regeringens förordning och ESVs föreskrifter⁶ ska myndigheterna redovisa och kommentera resultatet av verksamheten utifrån de mål och återrapporteringskrav som angetts i regleringsbrev eller annat beslut. Om regeringen har angett återrapporteringskrav för målen så ska myndigheten (med vissa undantag) begränsa resultatredovisningen till att redovisa gentemot återrapporteringskraven. Denna begränsning hävdas också från Riksrevisionen.

Miljödepartementet har velat ha en betydligt mer omfattande beskrivning av Naturvårdsverkets verksamhet i årsredovisningen än bara en redovisning mot de specificerade återrapporteringskraven i RB. Med utgångspunkten att kraven i regleringsbreven bara är preciseringar till befintlig verksamhet så ter sig departementets önskemål som logiskt. Departementet hänvisar också till att det i RB ofta finns angivet att övriga väsentliga insatser för en viss verksamhetsgren ska redovisas. Riksrevisionen har motsatt sig en redovisning utöver kraven i regleringsbrevet och istället för att utvidga redovisningen fick verket t.ex. i årsredovisningen för år 2007 stryka delar av den information som fanns i utkastet.

4.3.2 Regleringsbrevens omfattning

Våra intervjuer visar att det finns en frustration i kontakterna mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket som handlar om regleringsbrevens omfattning, om mängden regeringsuppdrag och delvis också om innehållet i och utformningen av uppdragen. Vissa menar att det utvecklats en ond cirkel som undergrävt förtroendet mellan departement och myndighet.

I dialogen inom departementet där huvudsamordnaren försöker hålla nere antalet uppdrag och enheternas handläggare har ett intresse av att få sina uppdrag genomförda uppstår frågor om varför Naturvårdsverket, som är ett så pass stort verk, inte kan klara att utföra de önskade uppdragen. Det växer en misstro kring verkets förmåga att prioritera och effektivt utnyttja sina resurser.

⁶ Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Naturvårdsverket har i den dialogen heller inte kunnat ge tillfredställande svar på hur de prioriterar och vilka resurser som krävs för olika delar av verkets många skiftande uppgifter. En intervjuad på departementet uttrycker det som att man famlar i försöken att styra verket, bl.a. därför att det är svårt att förstå hur verket använder sina resurser. ESV föreslår i sin rapport till utredningen att Naturvårdsverket utvecklar en resultat- och kostnadsbaserad resultatredovisning, så att regeringen kan följa verkets verksamhet med avseende på bl.a. prioriteringar och kapacitetsutnyttjande.

Verket är enligt vissa intervjuer i Miljödepartementet inte alltid lyhört i dialogerna. En uppfattning är också att verket inte i tillräcklig utsträckning tar egna initiativ. Det är, enligt de intervjuade, bl.a. på grund av detta som det blir nödvändigt att ge detaljerade uppdrag och ställa tydliga krav i RB. Naturvårdsverket å sin sida menar att de många regeringsuppdragen binder upp resurserna så att det inte finns någon möjlighet att ta egna initiativ. Vissa enheter anser dock att det gått bra att i dialogerna komma överens med verket om regeringsuppdragen och deras utformning.

En del enhetschefer på Miljödepartementet har pekat på behoven att utveckla nya idéer och ett nytt "tänk" för hur miljöproblemen ska kunna lösas. Sverige har tidigare legat i framkant och kunnat, utifrån sina egna framgångsrikt genomförda åtgärder, driva på utvecklingen inom EU och i viss mån även internationellt. Andra länder har nu kommit i kapp och Sverige behöver ett mer utvecklat miljöarbete om regeringen vill fortsätta att vara en pådrivande kraft i EU och internationellt. Det kräver att den centrala miljömyndigheten och den viktigaste aktören för att ta fram underlag till politikutformning på miljöområdet har utrymme att verka kreativt. En kortsiktig styrning med ett stort inslag av rapporteringskrav kan bli ett hinder för en sådan utveckling. Men någon intervjuad har också uttryckt uppfattningen att verket inte ska syssla med eget policyskapande arbete och åsikten att verket utvecklar en del projekt som är visionära men inte ger så mycket konkret.

Riksrevisionen har i sin rapport pekat på andra problem med det omfattande regleringsbrevet till Naturvårdsverket. Riksrevisionen menar att överblicken över tillströmningen av nya regeringsuppdrag är svag och att omfattningen av uppdragen går ut över verkets genomförande uppgifter. Riksrevisionen anser att regeringen i sin styrning av Naturvårdsverket inte förmått ge goda förutsättningar att genomföra miljöpolitiken, vilket enligt Riks-

revisionen är en grundläggande uppgift för verket. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att skaffa sig en bättre överblick och att principiellt ta ställning till vad som är en lämplig balans mellan politikutformande och genomförande uppgifter.

Av intervjuerna på Naturvårdsverket har framgått att det kan vara svårt att hinna med att tänka framåt och ta egna initiativ. De intervjuade anger också att vissa uppgifter fått prioriteras bort eller försenats för att kunna lämna regeringsuppdragen i tid. Vår kartläggning och intervjuerna på Naturvårdsverket visar att krav i RB och regeringsuppdrag har en gräddfil i verkets verksamhet och de tar, enligt uppgift från verket, en stor del av verkets resurser och energi. Något som givetvis kan gå ut över såväl verkets genomförande uppgifter som dess förmåga att generera mer nytänkande underlag för politikutvecklingen. I sammanhanget bör dock nämnas att en del mål, återrapporteringskrav och regeringsuppdrag handlar om genomförandeuppgifterna. Eftersom det inte gått att få en klar uppfattning om vilka resurser som preciseringarna i RB genererar eller vilka arbetsuppgifter som därmed inte utförts går det inte att bedöma vilka eventuella utträngningseffekter som kan föreligga.

Samtidigt som det finns ett besvärande missnöje varje år i samband med framtagandet av regleringsbrev så framgår av våra intervjuer att kontakterna och samarbetet fungerar relativt väl på de olika sakområdena. De flesta enheter på Miljödepartementet tycker sig ha en bra dialog med motsvarigheterna på Naturvårdsverket, men en del tror att andra enheter inte har det. Sakenheterna på departementet har olika förhållningssätt. Vissa enheter bygger samarbetet på den informella dialogen och ger förhållandevis få och väl förankrade uppdrag medan andra enheter ger många och detaljerade uppdrag. Det verkar också skilja sig mellan enheterna om dialogen i huvudsak handlar om att reda ut oklarheter kring befintliga regeringsuppdrag och andra uppgifter inom innevarande år eller om dialogen också är framåtriktad och handlar om uppgifter och regeringsuppdrag för kommande verksamhetsår.

Utredningens intervjuer visar att det verkar finnas en samsyn mellan departement och verk att antalet uppdrag blir stort i samband med viktiga propositioner och att detta delvis har politiska orsaker. När det är svårt att komma överens om konkreta åtgärder i de politiska förhandlingarna så kan kompromisslösningen vara att lägga ut uppdrag som kan driva frågan vidare.

Riksrevisionens uppgifter om att handläggarkontakterna spelar en viktig roll för vilka uppdrag som läggs får också stöd i intervjuerna. Eftersom regeringsuppdrag och krav i RB prioriteras högt i Naturvårdsverkets arbete och har betydelse för resursfördelningen inom verket är det inte osannolikt att det finns incitament för handläggare och kanske även enheter att driva fram uppdrag inom det egna sakområdet. Det förekommer också att högre chefer och verksledning vill ha regeringsuppdrag, t.ex. därför att det kan ge legitimitet till verket att genomföra uppgifter som kan tänkas stöta på motstånd i omvärlden. Ett regeringsuppdrag med inskrivet samråd med andra myndigheter underlättar också att få prioritet för detta arbete i dessa myndigheter.

4.3.3 Uppdragens utformning och användning

Det är enligt utredningens intervjuer vanligt med kritik inom Naturvårdsverket mot uppdragens utformning. En del uppdrag upplevs vara för detaljerade och andra för svepande. Många pekar på de stora antalet detaljerade uppdrag på havsmiljöområdet i RB för år 2007.

En återkommande åsikt är att uppdragen och deras utformning inte är tillräckligt avstämda innan de beslutas, vilket leder till merarbete och behov av preciseringar och ibland också förändringar i uppdragsbeskrivningen när det visar sig att det inte är praktiskt möjligt eller lämpligt att genomföra dem på det stipulerade sättet. Men det finns också intervjupersoner som är nöjda, enhetschefer som anser att de uppdrag som lagts på enheten varit avstämda och väl utformade.

Det finns en uppfattning inom Naturvårdsverket att uppdragen inte alltid kommer till användning och att uppdragsgivaren inte haft klart för sig vad uppdraget skulle användas till. Men det finns också en förståelse för att politiska prioriteringar kan ändras både nationellt och inom EU, vilket kan förändra aktualiteten och behovet av ett redan lagt uppdrag.

Från departementet finns kritik att uppdragen ibland inte uppfyller tillräckliga krav på kvalitet, konkretion och konsekvensanalys, vilket då gör det svårt att hantera och få igenom förslagen.

En uppföljning på Miljödepartementet av de uppdrag som redovisades av Naturvårdsverket år 2006 visar dock att mottagaren varit nöjd i majoriteten av fallen. Av totalt 58 redovisade uppdrag

(regeringsuppdrag och återrappporteringskrav) bedömdes 39 som väl genomförda. För 11 av uppdragen fanns anmärkningar. I övriga fall saknades av olika anledningar bedömningar av kvaliteten. Anmärkningarna handlade om brister i konsekvensanalysen, avsaknad av förslag till författningstext, problem med data-underlaget, otillräcklig motivering till förslag, för personliga reflektioner, för omfattande redovisning eller för ytlig redovisning.

För två tredjedelar av uppdragen har gått att utläsa hur de använts av mottagaren. Vanligast var att de utgjort underlag för internationell rapportering och beslut om svenska positioner. Nästan lika vanligt var att de lett till särskilda beslut, t.ex. om ändringar i förordningar. En del av uppdragen krävde nya kompletterande uppdrag till Naturvårdsverket och en del ledde till andra insatser i verket. I några fall krävdes inga åtgärder eller var uppdraget redan överspelat.

4.3.4 Naturvårdsverkets arbete med beställningarna i regleringsbrev

Ekonomistyrningsverket bedömer att Naturvårdsverket väl genomför sina uppgifter enligt regleringsbrev och att verket i årsredovisningen redogör för sina insatser på ett trovärdigt sätt. Den plikttrogna redovisningen av återrappporteringskrav och regeringsuppdrag vittnar, enligt ESV, om god förmåga att leverera det regeringen efterfrågar.

Även från Miljödepartementet har i intervjuerna framkommit att verket har god kompetens, är ambitiöst och genomför sina uppgifter med stort engagemang även om det också finns kritik att kompetensen brister inom vissa områden.

Internt inom Naturvårdsverket finns kritik mot det interna arbetet med uppdragen som kan upplevas som administrativt tungt med både interna styrgrupper och externa referensgrupper för varje uppdrag. Det skulle enligt denna kritik vara möjligt att effektivisera arbetet genom att samordna styrgrupper och extern avstämning för kluster av uppdrag. En uppfattning finns därför att uppdragen tar mer av resurser än de ger av kunskap och nyttigt underlag. Från olika nivåer i organisationen finns också åsikten att verket är överambitiöst i sitt utförande av uppdragen.

4.3.5 Prioriteringar och förnyelse

Återkommande i våra intervjuer med cheferna på Naturvårdsverket är synpunkten att verkets försök att prioritera oimåttat genom att bortprioriterade områden dyker upp som krav i nästa års regleringsbrev. Det har dock inte gått att få konkreta exempel på detta från verket och det har därför heller inte varit möjligt för utredningen att utröna om så är fallet. En iakttagelse utredningen gjort är att i RB för år 2008 finns krav på visst underlag för internationell rapportering inom områden som explicit prioriterats ner inom Klimatavdelningen, nämligen arbetet med hållbar konsumtion och produktion och med FN:s kommission för hållbar utveckling (CSD).

Som framgått av kapitel 3 menar ESV i sin analys utifrån årsredovisningar och andra dokument, att Naturvårdsverket är en "produktionsorganisation" som väl genomför ett stort antal angivna uppgifter. Det är, enligt ESV, svårare att se hur det samlande och pådrivande arbetet sker och hur de enskilda resultaten kopplar till de övergripande miljö kvalitetsmålen. I ett pressat produktionsläge och med en ansträngd ekonomi kan, enligt ESV, finnas risk att sådana uppgifter skjuts på framtiden. En risk kan också vara, menar ESV, att verksamheten utvecklas inomprofessionellt med utgångspunkt i de lösningar som etablerats i verksamheten långt tidigare.

En myndighets verksamhet har, enligt ESV, en inbyggd konserveringsmekanism som kan slå igenom och bli självgående. Botemedlet är att göra krav på förnyelse till en del av såväl styrning som uppföljning. Regeringen skulle för Naturvårdsverket kunna utnyttja avsnittet Organisationsstyrning i regleringsbrevet för att ställa sådana krav.

ESV menar att det finns positiva kvaliteter i att Naturvårdsverket är en "produktionsorganisation" och att regeringen bör värna om detta "kapital" i verksamheten. Regeringen och verket bör dock, enligt ESV, bli tydligare i att visa sambanden och skapa en röd tråd i styrningen.

En metod kan, enligt ESV, vara att samla in de goda exempel som finns från styrning av och i andra myndigheters verksamhet. ESV nämner Skatteverket, Tullverket, Riksåklagaren, Statistiska centralbyrån eller några av universiteten (Uppsala eller Luleå).

Skatteverket har, enligt ESV, tydliggjort medborgarperspektivet och skapat en röd tråd mellan uppdrag och övergripande mål å ena

sidan och den operativa verksamheten – hur den planeras, genomförs och redovisas – å andra sidan. Verket har också samordnat centrala administrativa processer och redovisar sin produktivitet.

Tullverket har arbetat på ett liknande sätt genom att tydliggöra sina uppdrag och genomföra en konsekvent uppföljning. Riksåklagaren har omorganiserat sig i en plattare struktur. Skälet är att politiskt fattade beslut inte ska fastna i en hierarkisk kedja. Genom att effektivisera administrationen har antalet åklagare kunnat öka. Riksåklagaren har också skapat utvecklingscentra för att löpande förnya organisationen.

Statistiska centralbyrån, som är en produktionsorganisation, har infört modeller för ständiga förbättringar. Uppsala universitet har vid flera tillfällen utnyttjat externa aktörer för att få underlag för prioritering och förnyelse av verksamheten. Luleå tekniska universitet har på ett systematiskt sätt förenklat sin administration och minskat antalet nivåer för att frigöra resurser för forskning och utveckling. Ett gemensamt drag för dessa exempel är deras systematik och konsekvens. Myndigheterna har, enligt ESV, utgått från uppdraget inför medborgarna och sett till att detta fått genomslag i hela styrkedjan. De har tagit ett samlat grepp över verksamheten och gått från fragmentering till helhetssyn.

4.4 Förslag i andra utredningar och rapporter

4.4.1 Styrutredningen

Styrutredningen överlämnade i december 2007 sitt betänkande *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.⁷ I betänkandet presenteras en ny syn på hur regeringen kan styra förvaltningen.

Utredningen föreslår att verksamhetsdelen i regleringsbrevet avskaffas. Endast de finansiella villkoren bör anges i regleringsbrevet. Instruktionen ska vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna. Där ska tydligt framgå vilka uppdrag myndigheten har i termer som svarar mot myndighetens befogenheter och möjligheter. Beslut om verksamhet med en tidshorisont på endast ett år bör kunna fattas av myndigheten själv inom de ramar som ges av lagar, instruktionen och andra förordningar. Därmed skapas möjlighet för mindre ryckighet i styrningen.

⁷ SOU 2007:75 Att styra staten- regeringens styrning av sin förvaltning.

Styrningen bör i större utsträckning kunna ske informellt. Formerna för detta bör diskuteras mellan departement och myndigheter. Nu finns betydande osäkerhet både i Regeringskansliet och inom myndigheterna om vilken informell styrning som är tillåten. Det behövs kommunikation och utbildning för att undanröja dessa osäkerheter. Mål- och resultatdialogen bör finnas kvar. Dialogen bör vara väl förberedd på ömse håll och ske årligen med fokus på myndigheternas kärnverksamhet. Regeringskansliet behöver, enligt betänkandet, ytterligare vässa sina rutiner i detta avseende.

Det styrsystem som nu finns innebär, enligt Styrutredningen, att stor tid läggs ned i Regeringskansliet på att utarbeta de årliga regleringsbrev till myndigheterna. Myndigheterna å sin sida lägger mycken tid och resurser på att svara upp mot regeringens – i vissa fall mycket omfattande och detaljerade – återrappporteringskrav.

Styrutredningens förslag innebär enligt betänkandet att mindre tid behöver ägnas inom Regeringskansliet åt rutinmässig, löpande och ettårig styrning och att mer kraft kan ägnas åt strategisk styrning som är inriktad på hur olika myndigheters verksamhet sammantaget kan bidra till att politiska strävanden kan förverkligas. Tillskottet av styrsignaler i dagens regleringsbrev är enligt betänkandet litet. Det är vanligt med upprepningar av uppgifter som redan anges i myndighetens instruktion eller i andra bestämmelser.

Med utredningens förslag ges, enligt betänkandet, myndigheterna en mer realistisk roll när det gäller att ta fram information till regeringen. Myndigheterna bör årligen redovisa hur verksamheten genomförts men det bör vara möjligt att efter dialog med regeringen redovisa delar av verksamheten mer översiktligt och lämna en mera fördjupad redovisning med längre tidsintervall. Myndigheterna ska i årsredovisningen redovisa inriktningen, omfattningen och kostnaderna vad gäller uppgifter om tilldelats dem genom lag, instruktion eller annat regeringsbeslut.

Styrutredningens förslag får stöd i boken *Regeringskansliet*⁸ inom ramen för forskningsprojektet *Regeringskansliet och samhällets organisering*. Författarna menar att den löpande och detaljerade styrningen bör tonas ned och den övergripande och strategiska styrningen behöver förstärkas.

⁸ Premfors R., Sundström G. 2007.

Betänkandet från Styrutredningen har remitterats. I 2008 års ekonomiska vårproposition⁹ skriver regeringen att en utgångspunkt för det fortsatta arbetet kommer att vara att styrningen bör bli mer långsiktig och strategisk, mer flexibel i förhållande till myndigheters skilda förutsättningar och i mindre grad bygga på omfattande årliga återrapporteringskrav. Vidare sägs att ett första steg i denna riktning ska tas redan hösten 2008 genom att kravet på en enhetlig verksamhetsstruktur av statsbudgetens indelning i nuvarande politik- och verksamhetsområden utgår.

4.4.2 Andra utredningar och forskningsrapporter

SCORE-rapporter

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE) har i flera rapporter publicerat forskning om regeringens styrning av den offentliga förvaltningen. I en särskild studie om styrningen av Naturvårdsverket¹⁰ och processen att ta fram regleringsbrev för verket år 2000 framträder flera av de drag som också vår utredning noterat. Det är ett dilemma att myndighetshandläggaren, som är placerad på administrativa enheten på departementet, inte har sakkunskap om de olika verksamhetsområden som styrs genom regleringsbrevet. Den samordnande myndighetshandläggaren får svårt att bedöma de olika sakhandläggarnas synpunkter och krav. Rapporten konstaterar dock att det över huvudtaget är svårt för en enda person att ha kunskap om alla de sakområden som omfattas av Naturvårdsverkets uppdrag och att det inte finns någon given sakenhet som neutralt skulle kunna ta uppgiften. Studien visar att Naturvårdsverket hade svårt att bedöma utifrån skrivningarna i RB vad som krävdes av verket. För vissa återrapporteringskrav och uppdrag i RB hade krävts en uppföljande dialog. Verket hade ibland en känsla av att beställaren inte intresserade sig för resultatet av återrapporteringskraven.

Regleringsbrevet styr en stor del av Naturvårdsverkets verksamhet och det var, enligt studien, ett problem för verket att RB fastställs så sent på året. Den politiska ledningens roll i processen på departementet var, enligt undersökningen, mer reaktiv än styrande. I studien skrivs också om de täta kontakterna mellan

⁹ Prop. 2007/08:100.

¹⁰ Vifell (2001).

handläggare på departement och myndighet, som kan få som konsekvens ”att handläggare från verk respektive departement driver frågor som inte är lika angelägna för verket eller Miljödepartementet som helhet”. Intervjuade på departementet har enligt studien framfört att Naturvårdsverket betraktar RB som betydligt viktigare än man inser på departementet.

I studien sammanfattas om regleringsbrevet som styrinstrument:

Att verket läser regleringsbrevet så noga och att det uppfattas som ett så levande dokument ses (av departementet) mer som ett argument för att bli tydligare i sina formuleringar för att Naturvårdsverket ska förstå vad som menas, inte som en möjlighet att så att säga ”väsas” sitt styrinstrument. När det väl finns en möjlighet att styra gör regeringen det inte. En tänkbar förklaring är att det inte finns någon anledning att styra. Det informella samarbetet mellan verk och departement och de roller man intagit upplevs fungera väl och det krävs inga ytterligare styrinstrument för att verket ska agera enligt departementets önskemål.

Studien lyfter också fram behovet av samordning mellan departementen i Regeringskansliet som anges vara en förutsättning för att kunna styra myndigheternas arbete. Tidsbristen i slutfasen av arbetet med RB utpekas som ett hinder för samordningen över departementsgränserna.

SNS-rapporten Vem styr?

I rapporten *Vem styr?* från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) analyseras regeringens styrning av sin förvaltning¹¹. Rapporten menar att mål/medel rationalitet är en förutsättning för en väl fungerande förvaltning och att denna rationalitet inte trängt in tillräckligt djupt för att de politiska beslutsfattarna ska känna sig hemma i systemet. De tre viktigaste problemen är, enligt rapporten: 1. att det inte är en politisk prioritet att leda förvaltningen och att det saknas en grundlig strategisk analys av det problem som ska lösas, 2. att Regeringskansliet saknar strategisk kapacitet för att styra de alltmer komplexa verksamheterna samt 3. att fördelningen av ansvar mellan huvudaktörerna inte är tydlig.

Rapporten föreslår bl.a. att Regeringskansliets strategiska kapacitet utvecklas och att det i genomsnitt bör finnas 3–4

¹¹ Molander m.fl. (2002).

personer per myndighet för strategisk styrning med åtminstone en som är forskarutbildad. I rapporten föreslås också fler självständiga utvärderingsmyndigheter för viktiga samhällssektorer.

Avhandlingen Hur styrs staten

I avhandlingen *Hur styrs staten*?¹² studeras regeringens styrning och särskilt resultatstyrningen vid åtta olika myndigheter, varav Naturvårdsverket är en. Generella slutsatser som dras är att budgetunderlagen har en teknisk inriktning och att det inte finns något årligt dokument där regeringen får information om myndighetens framtida inriktning av verksamheten, om prioriteringar och ambitionsnivåer. Det konstateras vidare att det finns många studier och uttalanden som tyder på att styrningen via regleringsbrev inte fungerar tillfredställande. Det finns för många mål, återrapporteringskrav och uppdrag och målen ger ingen eller begränsad vägledning för myndigheternas prioriteringar. Ett antal förklaringar till de omfattande regleringsbreven presenteras: man bygger varje år på RB från tidigare år, de generella kraven har vuxit i omfattning, kraven i RB tillkommer på handläggarnivå i informellt samarbete mellan departement och verk (oheliga allianser), varje berörd enhet vill få ett avtryck i RB för att markera enhetens och frågornas betydelse, det finns en "bra att ha mentalitet" samt att samarbete med andra partier kan ha lett till tillägg i slutskedet i arbetet med RB.

Avhandlingen konstaterar vidare att RB är mer en tjänstemanna-produkt än ett politiskt styrt dokument. Om mål- och resultatdialogen sägs att den i allmänhet är väl förberedd vilket är en förutsättning för ett gott resultat. Bäst har den fungerat då det funnits en för styrning, ledning och resultat starkt engagerad statssekreterare och en likaledes intresserad myndighetschef.

Avhandlingen visar också att det är vanligt att myndigheternas verksamhetsplan bygger på RB. Alla de studerade myndigheterna ansåg att RB var värdefullt som utgångspunkt för planeringen, att det gav stadga åt arbetet. Även om formuleringarna i RB ibland var oklara så gav de i alla fall klara besked på vissa viktiga punkter om de finansiella villkoren och om tidpunkter för redovisning.

¹² Mundebo (2008).

Interdepartementalt styrprojekt

I ett interdepartementalt projekt har på regeringens uppdrag under ett år prövats om en processbaserad horisontell verksamhetsstyrning kan bidra till att utveckla resultatstyrningen och effektivisera statsförvaltningen. Tre interdepartementala arbetsgrupper har studerat regeringens styrning på tre områden, nämligen nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden, vuxnas lärande och utlandsmyndigheternas författningsreglerade service till svenskar.

I rapporten från projektet¹³ konstateras att samtliga fallstudier visar att Regeringskansliets arbete med styrning är fragmenterat, utan nämnvärd samordning mellan olika enheter och departement och utan samlad strategi. Processerna överlappar varandra, flera aktörer har likartade arbetsuppgifter och konkurrerar delvis med varandra och ansvarsförhållandena är otydliga. Analys- och planeringsfasen i Regeringskansliets styrningsarbete har stora brister, vilket medför att den kunskap som finns inom kansliet och på myndigheterna inte tas till vara. Den gemensamma beredningen som den nu används främjar inte en strategisk styrning. Aktörerna kommer in för sent och istället för konstruktiva diskussioner om mål, samverkan och nytta blir det förhandling där särintressen tar överhanden. Rapporten menar att den suboptimering som den nuvarande styrningen bidrar till sannolikt är omfattande. Vidare sägs att styrningens komplexitet är kraftigt underskattad och att mer tid och resurser behöver läggas på analys och planering och på ett gemensamt lärande tillsammans med myndigheterna. En effektiv styrning kräver kunskap om och förståelse för den operativa verksamheten ute i myndigheterna och därmed en kunskapsuppbyggnad i Regeringskansliet.

Enligt rapporten skulle det gå att arbeta mer helhetsinriktat. Fallstudierna visar att det fungerar som metod att göra en gemensam processbeskrivning, analysera styrningen och identifiera samverkansbrister och möjliga förbättringar. Rapporten föreslår att Finansdepartementet ska få i uppdrag att tillsammans med intresserade huvudmän i Regeringskansliet ta fram förslag till ett eller ett par projekt som kan bli mer djuplodande än de genomförda fallstudierna som mer haft karaktären av förstudier. Bland de tentativt föreslagna projekten nämns att säkerställa Östersjön som levande hav.

¹³ Fi 2006/2687 *Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik.*

4.5 Övervägande och förslag

4.5.1 Överväganden

Övergripande intryck

Intervjuer på Miljödepartementet visar att tjänstemännen har svårt att hinna tänka strategiskt, långsiktigt och genomtänkt och att det gäller också när regleringsbrevens ska tas fram. Som framgått av avsnittet 4.4 är det många utredningar som konstaterat brister i regeringens styrning av sina myndigheter. Ett avgörande dilemma är att mycket av arbetet vid ett departement styrs av dagsagendan genom nyhetsflödet, frågor från riksdagen och den internationella mötesagendan. Det är svårt att i denna ström av nya kortsiktigt uppfordrande uppgifter freda tid för ett mer långsiktigt arbete. Myndighetsstyrning får således ofta en undanskymd roll i den snabbbrörliga och arbetstyngda verksamheten i Regeringskansliet.

Den dialog som sker mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket i samband med fastställandet av regleringsbrevens tycks ha sin tyngdpunkt i en diskussion om verket har resurser att utföra de preciseringar och korrigeringar till verksamheten som kraven i RB innebär. I detta sammanhang finns ingen diskussion om vad som på ett mer övergripande plan är de strategiskt viktiga uppgifterna för verket. Utredningen har inte kunnat utröna om en sådan diskussion finns i andra sammanhang. En viktig fråga är därför hur RB ska uppfattas och hur styrning och dialog sker i sin helhet, dvs. i spannet mellan instruktionen och de konkreta årliga preciseringarna och justeringarna i RB.

Naturvårdsverket är svårstyrt

Det breda sakområdet med utlöpare till i stort sett alla samhällets aktörer och verksamheter, verkets många olika uppgifter och roller gör att verksamheten är genuint svår att överblicka och att styra. Det är få andra myndigheter som har ett så brett fält att verka inom. Jämförbart skulle kunna vara det sociala området. ESV har gjort en jämförelse med Socialstyrelsen och också med Högskoleverket, vilka båda bedöms ha en bättre struktur i redovisningen av sin verksamhet. Orsaken kan enligt ESV vara att de verkar inom områden för vilka det politiska åtagandet har avgränsats och utformats under lång tid. Naturvårdsverket har funnits i 40 år men

verksamheten är ändå förhållandevis ny jämfört med verksamheterna vid många andra myndigheter.

Naturvårdsverkets roller har förändrats sedan början av 1990-talet. Verket har gått från att vara utförare till att bli beställare och vägledare. Utredningen bedömer att regeringen behöver arbeta vidare med att klargöra för sig själv och för verket hur verksamheten ska avgränsas, vilka som är kärnuppgifterna och vilka rollförväntningar som regeringen har på verket. Naturvårdsverket bör utveckla en resultat- och kostnadsbaserad redovisning för att skaffa sig en egen uppfattning om verksamheten som grund för den interna styrningen och som bas för dialogen med departementet och som utgångspunkt för regeringens styrning. Årsredovisningen bör bli mer heltäckande och på ett strukturerat sätt fånga in verkets arbete med kärnuppgifterna.

Dialogen behöver förbättras

Det är inte bara Miljödepartementet inom Regeringskansliet som har problem med att styra och att komma överens med sin myndighet om regleringsbrevens omfattning och innehåll. Det kan delvis sägas ligga i sakens natur att beställaren vill ha ut mer av myndigheten än den anser sig ha resurser för. Vissa intervjuade på Miljödepartementet har också sett meningsskiljaktigheterna kring RB som en naturlig del i en förhandlingsprocess.

Redovisningen från ESV visar att antalet uppdrag till Naturvårdsverket inte är anmärkningsvärt stort. Verket har emellertid uppgivit att allt arbete enligt de preciserade kraven i RB drar en stor del av verkets resurser.

Omfattande och detaljerade regleringsbrev är, som framgått av andra utredningar och som framgår i ESVs rapport, vanligt och således inte unikt för Naturvårdsverket. Utredningen bedömer emellertid att diskussionerna kring regleringsbreven fått en sådan utveckling att det skadar förtroendet mellan departement och myndighet och att något måste göras för att bryta den onda cirkeln.

Bottom up eller Top down – styrning nerifrån eller uppifrån?

Intrycket av hur samverkan fungerar mellan departement och myndighet är inte entydigt. Det förefaller fungera bäst på mellan-nivå. Flera chefer för enheterna på Miljödepartementet och deras motparter på verket vittnar om en meningsfull dialog där det går att resonera sig fram till en samsyn om vilket stöd och underlag departementet behöver och kan få. Dessa dialoger omfattar i vissa fall inte bara det löpande arbetet utan även förväntningar för kommande år.

Men när regleringsbrevet tas fram förefaller det sätta igång en process som inte har sin utgångspunkt i samsynen i dialogerna. En förklaring kan vara att den processen blir mer nerifrånstyrd när varje handläggare ska tänka sig in i vad just hon behöver som underlag för sitt arbete det kommande året. Här spelar också de s.k. handläggarenklaverna troligen en roll. Med ett regeringsuppdrag vet handläggaren på departementet att jobbet blir gjort och den handläggare och enhet på verket som får uppdraget är garanterad resurser och uppbackning. Det är naturligtvis inte fel att handläggare sinsemellan diskuterar vilket underlag som saknas för en viss sakfråga. Men det måste finnas en samlad strategisk och politisk bedömning som grund för att avgöra vad som ska prioriteras.

Mål- och resultatdialogen tycks, enligt de uppgifter utredningen kunnat få fram, för det mesta vara försiktig och ofta begränsad till enskilda konkreta frågor. Den tar i allmänhet inte upp strategiska och övergripande frågor och fyller därmed inte gapet mellan en lös instruktion och detaljerade regleringsbrev. Den frustration som finns i relationen mellan departement och myndighet verkar heller inte ha ventilerats i dessa sammanhang. Dialogen sker en gång per år och ägnas ett par timmar. Därmed finns kanske inte heller tidsmässigt möjlighet för en djupare dialog. Det har inte varit möjligt för utredningen att utröna om det funnits ambitioner att reda ut kontroverserna vid löpande kontakter mellan departementsledning och verksamhetschef.

Tidigare hölls vid ett par tillfällen per år möten mellan hela ledningsgruppen i departementet och verksledningen vid verket. En del intervjuade har efterlyst en dialog i den kretsen medan andra anser att den dialogen inte blev så öppen och meningsfull.

Utredningen bedömer att någon typ av initiativ behövs för att åstadkomma en mer övergripande och strategiskt relevant dialog

mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket om inriktningen på verksamheten.

Strategisk styrning och en röd tråd

Utredningen menar att Naturvårdsverket är en så viktig myndighet för Miljödepartementet att det måste vara värt att lägga tid och energi på att få verksamheten vid verket att fungera riktigt bra. Gnissel kan kanske aldrig helt undvikas i relationen mellan styrande och styrd men ett mer friktionsfritt samspel mellan departement och myndighet skulle också spara tid och energi.

Det kan också ifrågasättas om en del av det missnöje som finns på både Miljödepartementet och Naturvårdsverket grundar sig på uppfattningar som presenterats i tidigare utredningar eller etablerats som sanningar inom en viss krets, i vissa fall till och med en slags mytbildning. Ett sådant fenomen har iakttagits i en av de tidigare relaterade studierna.¹⁴ En tidigare formulerad kritik lever kvar i organisationerna, upprepas kanske i senare utredningar och blir till "eviga sanningar". Det finns en del indikationer i vår kartläggning på att det kan förekomma. "På vår enhet fungerar det bra men andra har problem". Det har inte alltid varit möjligt att inom ramen för denna utredning utröna om de uppgifter vi fått i olika intervjuer har en faktisk grund eller om de kan vara kvardröjande uppfattningar om problem som inte längre finns eller som finns i begränsad omfattning. En mer öppen dialog mellan verk och myndighet skulle kunna avslöja sådana eventuella myter.

En väg att pröva är seminarier/workshops mellan departementsledning och verksledning för att förbättra dialogen, få en ömsesidig förståelse men framför allt utveckla en gemensam syn på vad som är verkets strategiskt viktiga uppdrag. En sådan process kan vara interaktiv och ha extern professionell ledning. Som framgått i tidigare avsnitt finns pilotstudier för processtyrning av några verksamhetsområden sedan tidigare och goda exempel från andra myndigheter från vilka lärdomar kan dras.

Ett annat förslag, som framförts av ESV, är att regeringen skulle kunna arbeta med fleråriga, t.ex. femåriga, strategiperioder för myndighetsstyrningen i miljöpolitiken. Försvarsbesluten, forskningspropositionerna eller IT-propositionerna kan, enligt ESV, vara vägledande.

¹⁴ Mundebo (2008).

Samordningen behöver utvecklas

Även om många framhåller att det är viktigt att ta till vara den sakkunskap som finns hos kompetenta handläggare så efterlyses ett mer strategiskt angreppssätt och en mer medveten politisk styrning av helheten. En svaghet som framhålls i flera intervjuer på Miljödepartementet är att det är svårt för en enda person att besitta den sakkunskap som krävs för att kunna bedöma om de olika enskilda uppdragen är motiverade. Flera intervjuade anser att samordningen på departementet blivit bättre sedan uppgiften bemannats med en mer erfaren handläggare men att det är svårt för en person att omfatta hela verksamheten och förstå alla sakfrågorna. Samtidigt är det ingen av de intervjuade som kunnat anvisa någon annan lösning.

Utredningen har intrycket att huvudsamordnaren arbetat förtjänstfullt med att utveckla strukturen i regleringsbrevet i enlighet med de instruktioner som gällt inom Regeringskansliet och sökt utveckla dialogen inom departementet om vilka uppdrag som bör prioriteras. Fortfarande finns dock ett rätt omfattande missnöje både från verket och inom departementet och en kvardröjande oklarhet om RBs karaktär.

Naturvårdsverket har en mycket viktig roll både som central aktör i det nätverk av aktörer som ska genomföra miljöpolitiken och i arbetet för att ta fram underlag för framtida miljöpolitik. Naturvårdsverkets uppgifter är omfattande och mångfacetterade och berör alla enheter på departementet. Det är därför avgörande för miljöpolitiken att verket fyller sin strategiska roll och styrs på ett strategiskt genomtänkt sätt. Utredningen bedömer att det krävs ökade insatser för att styrningen ska bli väl avvägd.

ESV har i sin rapport till utredningen diskuterat en lösning för samordningen, nämligen att inledningsvis inrätta en särskild enhet på Miljödepartementet. Förebild skulle kunna vara den enhet som bildats för migrationsfrågor på Justitiedepartementet, Enheten för styrning inom migrationsområdet. Flera av de tidigare relaterade utredningarna har också pekat på behovet av mer resurser för departementens styrning av sina förvaltningar.

En annan möjlighet skulle kunna vara att samordningsfunktionen uppgraderas genom att placeras närmare departementsledningen, t.ex. direkt under planeringschefen.

Instruktion och regleringsbrev

Många av de iakttagelser som gjorts och de synpunkter som framkommit i denna utrednings intervjuer stämmer väl med den analys som Styrutredningen gör i sitt betänkande. Instruktionen är inte tillräckligt tydlig och regleringsbreven alltför omfattande och detaljerade.

En förändring i den riktning som Styrutredningen föreslår skulle ge förutsättningar för en bättre styrning från regeringen och en mer adekvat och långsiktigt strategisk verksamhet hos den centrala miljömyndigheten. En tydligare instruktion, en mer frekvent och strategiskt relevant informell dialog och en mål- och resultatdialog med fokus på kärnfrågorna samt avskalade regleringsbrev kan ge utrymme för de förbättringar i styrningen och i verksamheten, som utredningen bedömer behövs. För detta behövs också en bättre redovisning av verksamheten från Naturvårdsverket.

Utredningen lämnar i detta betänkande förslag till en förändrad instruktion för Naturvårdsverket men den handlar i huvudsak om de förändringar som föranleds av utredningens förslag i kapitel 6 om en ny utvärderingsmyndighet och en förändrad rådsstruktur enligt förslag i kapitel 11. Utredningen bedömer, som sagt, i likhet med Styrutredningen att det vore önskvärt att utveckla och förtydliga instruktionen. Utredningens kartläggning av Naturvårdsverkets verksamhet bör kunna bidra som ett underlag. En fördjupad dialog mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket bör kunna ge ytterligare underlag för en utveckling av instruktionen.

I den ekonomiska vårpropositionen år 2008 sägs, som tidigare framgått, att kravet på en enhetlig verksamhetsstruktur av statsbudgetens indelning i politik- och verksamhetsområden ska utgå. Enligt vad utredningen erfarit kommer det att vara upp till varje departement om verksamhetsdelen ska vara kvar i regleringsbrevet för en viss myndighet eller inte. Utredningen anser att Miljödepartementet bör utnyttja den nya möjligheten att helt ta bort eller att förändra verksamhetsdelen i RB. Utredningen bedömer att det skulle vara mest ändamålsenligt att, i varje fall för ett antal år framöver, helt ta bort verksamhetsdelen. Det kan öppna för en dialog både internt inom departementet och mellan departement och verk om vilka som är verkets strategiskt viktiga uppgifter och hur verket bör styras för att resurserna ska utnyttjas mest effektivt.

ESV framhåller i rapporten till vår utredning att det finns nackdelar med enbart informell styrning. Transparensen minskar och styrningen kan bli otydlig, vilket kan innebära sämre genomslag. Därför behövs någon typ av dokumentation.

4.5.2 Förslag

Utredningen föreslår att *instruktionen* förtydligas så att det klart framgår vilka uppdrag Naturvårdsverket har i termer som svarar mot verkets befogenheter och möjligheter.

Utredningen föreslår vidare att departementet utnyttjar möjligheten att helt avstå från *verksamhetsdelen i regleringsbrevet*, i varje fall för några år framöver. Utredningen bedömer att det finns behov av att "rensa bordet".

Den löpande årliga verksamheten vid verket kan styras genom den *informella dialogen*. Ett förslag är att bygga på den relativt väl fungerande dialogen mellan ansvariga enhetschefer på departementet och deras motsvarigheter på Naturvårdsverket och att göra den mer framtidsinriktad.

Styrningen kan dock inte ske enbart utifrån sakdialogen. Någon måste förmå att väga av mellan önskemål från olika sakansvariga så att helheten blir rimlig i förhållande till verkets resurser och i enlighet med politiska prioriteringar. Avvägningen och prioriteringen bör ske utifrån politiska och övergripande strategiska överväganden. Utredningen föreslår att *samordningsfunktionen* på departementet *uppgraderas* och att nya former för samordningen utvecklas. Utredningen föreslår att en särskild grupp med några (tre till fyra) personer bildas för styrningen av Naturvårdsverket. Gruppen bör placeras så att den har en tydlig status inom departementet och närhet till departementsledningen, t.ex. direkt under planeringschefen. Samordningen ska stämmas av med ledningen före och efter genomgångarna med de enhetschefer som berörs av verkets uppgifter. På så sätt bör det skapas förutsättningar för att tydliggöra prioriteringar och mål för verkets samlade verksamhetsfält.

Utredningen föreslår att departementet inleder en *process* för att åstadkomma en *strategisk helhetssyn* på Naturvårdsverkets verksamhet som grund för styrningen av verket på kort och lång sikt och att departementet arbetar med *fleråriga mål- och strategiperioder* för styrningen. Som ett led i processen föreslås att inter-

aktiva seminarier mellan ledningarna för departement och myndighet ordnas.

Någon typ av *dokumentation* behövs för det som blir överenskommet i den informella dialogen. Utredningen har erfarit att det i samband med beredningen av Styrtredningens betänkande diskuterats i Regeringskansliet på vilket sätt en informell styrning kan dokumenteras.

En resultat- och kostnadsbaserad *resultatredovisning* bör utvecklas så att regeringen kan följa Naturvårdsverkets verksamhet med avseende på bl.a. prioriteringar och kapacitetsutnyttjande.

5 Expertstöd i EU- och internationellt arbete

Förslag:

- Vidareutveckla strategier och prioriteringar för EU-arbetet och för det internationella arbetet och tydliggör ansvarsfördelningen. Se över strategin regelbundet, t.ex. inför den årliga mål- och resultatdialogen.
- Förstärk Naturvårdsverkets EU- och internationella arbete särskilt inom klimat- och havsmiljöområdena genom en ökning av förvaltningsanslaget motsvarande fem tjänster.
- Utred hur EU- och internationellt arbete ska bedrivas för att bäst bidra till att uppfylla de svenska miljömålen och en globalt hållbar ekologisk utveckling.

5.1 Inledning

Många intervjuade har framhållit att Naturvårdsverkets expertstöd till regeringens arbete i EU och internationellt är en mycket viktig kärnuppgift för Naturvårdsverket och en uppgift som svårligen kan utföras av någon annan.

Det framhålls också att både EU-arbetet och det internationella arbetet ökat i omfång och relevans inom miljöområdet och kan förväntas få en än mer central betydelse i framtiden.

5.2 Naturvårdsverkets uppgifter

5.2.1 EU-arbete

EG-rätten är mycket omfattande på miljöområdet med totalt ca 250 rättsakter. Näst jordbruksfrågorna är miljöområdet det mest regeltyngda. Merparten av den svenska miljölagstiftningen styrs av EU:s direktiv och förordningar.

Naturvårdsverket bistår regeringen i dess EU-arbete i miljöfrågor. På regeringens uppdrag medverkar verket i det förberedande arbetet i EU-kommissionens arbetsgrupper och expertkommittéer, där innehållet i kommande lagstiftning utarbetas. Det finns också en lång rad tekniska kommittéer där befintlig lagstiftning följs upp, justeras och kompletteras med tekniska standarder eller liknande.

Naturvårdsverkets experter bistår också regeringen med underlag till beredning av och förhandlingar inför beslut i ministerrådet. När väl ett direktiv är taget i ministerrådet så ska det implementeras på hemmaplan och verket har ofta en central roll i att införliva EG-rätten i svensk lagstiftning och svenskt miljöarbete. Den senare fasen med implementering är en nationell uppgift för Sverige och räknas inte som EU-arbete. Men det finns därutöver ofta en EU-komponent även i detta arbete nämligen i de genomförandekommittéer som bildas inom EU för att driva på och underlätta implementeringen.

5.2.2 Internationella konventioner

Sedan 1970-talet har ett stort antal globala och regionala konventioner om miljö- och naturresursproblem utarbetats, undertecknats samt trätt i kraft. Sverige har hittills anslutit sig till ett 40-tal konventioner om exempelvis luft- och vattenföroreningar, naturvård och biologisk mångfald, nyttjande av levande resurser, avfallshantering, kemikaliehantering, särskilda gränsöverskridande effekter samt miljöinformation. Att följa och aktivt medverka i arbetet med miljökonventionerna kan bli mycket resurskrävande.

Det görs inom vissa sakområden en arbetsfördelning mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket där verket får i uppdrag att ansvara för en viss konvention – det gäller t.ex. flera konventioner inom naturvårdsarbetet – medan departementet tar huvud-

ansvaret för vissa andra konventioner. I många fall är ansvaret delat mellan departement och myndighet, t.ex. i arbetet med klimatkonventionen.

Utvecklingen inom EU har påverkat medlemsländernas internationella arbete. I alltfler internationella frågor utvecklar EU gemensamma ställningstaganden. I vissa internationella konventioner är EU-kommissionen partsmedlem med full kompetens och då begränsas utrymmet för enskilda länder att ta egna initiativ.

Naturvårdsverket har också uppgifter i internationella regionala frågor t.ex. i arbetet inom OECD, ECE m.fl.

5.2.3 Utvecklingssamarbete

Naturvårdsverket har också en uppgift att delta i utvecklingssamarbete inom miljöområdet. Detta arbete finansieras av SIDA samt i vissa fall med EU-medel. Numera finns också ett särskilt anslag inom utgiftsområdet Allmän miljö- och naturvård för miljö och kärnsäkerhetssamarbete med Ryssland.

Utvecklingssamarbetet handlar mycket om att främja en effektiv myndighetsutveckling och lagstiftning på miljöområdet i samarbetsländerna. Efterfrågan på denna kompetens har ökat och det är därför en verksamhet som expanderat inom Naturvårdsverket.

5.2.4 Resurser för EU- och internationellt arbete

Enligt en intern rapport¹ från år 2004 ägnades ca 55 årsarbetskrafter(åak), dvs. ca 10 procent av Naturvårdsverkets egna personalresurser åt EU- och internationellt arbete år 2003. Till detta kom konsultinsatser motsvarande ca 60 åak, dvs. totalt ägnades ca 115 åak åt EU- och internationellt arbete. Ungefär hälften av det totala arbetet handlade om internationell rapportering, varav den helt dominerande delen utfördes av konsulter.

Mest tid för den egna personalen gick till övergripande arbete på internationella sekretariatet inklusive bilateralt utvecklingssamarbete och arbete i verksstaben (totalt drygt 20 åak).

Det har inte gått att få en uppdaterad uppgift som visar hur mycket tid som lagts på EU- och internationellt arbete under senare år. Utredningens intervjuer tyder på att såväl EU-arbetet

¹ Naturvårdsverket, 2004a.

som internationellt arbete ökat något i omfattning i förhållande till uppgifterna i verkets utredning från år 2004. Vissa enheter lägger en stor del av sina resurser på arbete utanför Sveriges gränser. Klimatavdelningen och Miljöanalysavdelningen avsätter mest resurser. Inom policyenheten på Klimatavdelningen har EU- och internationellt arbete under senare år tagit ca hälften av resurserna och bedöms under de närmast kommande åren bli helt dominerande. Även miljödataenheten ägnar en stor del av tiden åt EU och internationellt arbete. Enligt uppgift kan ca 100 personer inom verket uppskattas vara engagerade på löpande basis i olika expert och arbetsgrupper utanför Sverige.

Omkring två tredjedelar av tillfrågade enhetschefer och avdelningschefer på Naturvårdsverket anser att EU- och internationellt arbete bör öka i omfattning. Ingen anser att det bör minska. Flera säger att både de själva och Miljödepartementet önskar större deltagande från den egna enheten men att resurserna inte räcker och att man måste prioritera det nationella arbetet.

5.3 Tidigare utredningar

5.3.1 Betänkande från år 1990

Sveriges internationella miljösamarbete utreddes för snart två decennier sedan i en offentlig utredning². Utredningen skulle enligt uppdraget kartlägga och analysera det svenska internationella miljösamarbetet och bedöma vilka effekter det gett. Vidare skulle utredningen uttala sig om avvägningen mellan nationellt och internationellt arbete, om olika former av internationellt miljöarbete, om arbets- och kompetensfördelning mellan Regeringskansliet och centrala myndigheter och om övergripande principer för arbetet inom de viktigaste internationella organen.³

Utredningen uttalade i betänkandet att avvägningen mellan nationellt och internationellt arbete bör utgå från tydligt definierade mål för miljön. Försurning, övergödning, ekologin i Östersjön och kemikaliarbetet betonades särskilt och strategier för hur Sverige borde arbeta internationellt med dessa frågor presenterades.

² SOU 1990:88.

³ UNEP, ECE, OECD, GATT, FAO, WHO, Världsbanken, WMO, IPCC, Montrealprotokollet angavs särskilt.

Samarbetet med EU (dvs. mellan EFTA och EG eftersom Sverige inte var medlem i EU år 1990) pekades ut som det i särklass viktigaste. Det nordeuropeiska ländernas miljöarbete bedömdes som särskilt viktigt för miljön i Sverige och de viktigaste konventionerna angavs vara luftvårdskonventionen, Paris- och Oslokonventionen liksom Helsingforskonventionen och Nordsjökonferenserna. Biståndsarbete och multilateralt arbete genom särskilt OECD nämndes också som viktigt. Även handelsfrågorna inom dåvarande GATT bedömdes som mycket angelägna för att kunna lösa miljöproblemen.

Om Regeringskansliets arbete sades att både Miljödepartementet och Utrikesdepartementet har viktiga roller. Miljödepartementets sakenheter borde, enligt utredningen, ha ansvar för internationella frågor som berör skyddet av svensk miljö. Den internationella enheten på departementet borde ansvara för övergripande policyutformning. UD:s ansvar borde handla om miljöpolitikens roll i själva utrikespolitiken. Utredningen föreslog att riktlinjedokument skulle utarbetas. De skulle ange vilka krav som bör drivas inom olika områden, i vilka fora det skulle ske och vem som skulle vara ansvarig. Av dokumenten skulle framgå andra länders positioner och därmed möjliga samarbetspartners och viktiga motståndare.

Miljödepartementet borde enligt utredningen utfärda klara riktlinjer för myndigheternas prioriteringar inom det internationella området.

Alla utredningens förslag framtogs i ett läge innan Sverige var medlem i EU och innan de 16 övergripande miljömålen beslutats och även innan klimatkonventionen och konventionen om biologisk mångfald beslutats. Utredningen betonade att avvägningarna bara kan göras för ett begränsat antal år framåt i tiden.

5.3.2 Naturvårdsverkets utvärdering av det internationella arbetet

Naturvårdsverkets genomförde år 2003 på uppdrag av verkets GD, en egen utvärdering av verkets internationella arbete.⁴ Rapporten behandlar i första hand verkets eget arbete men belyser också samspillet med regeringen i EU-frågor och internationellt. Rapporten

⁴ Naturvårdsverket, 2004a.

framförde en del kritiska synpunkter och gav också flera rekommendationer för det fortsatta arbetet.

Naturvårdsverkets internationella arbete

I rapporten görs bedömningen att verket har en god överblick över det internationella samarbetet och deltar på ett systematiskt sätt i alla viktigare möten. Men det innebär också att Sverige prioriterar bort mindre än vad andra länder gör och därmed inte skapar utrymme för kraftsamling.

Kraftsamling har, enligt rapporten, varit en viktig faktor för framgång i internationellt arbete. Rapporten rekommenderar därför att arbetet koncentreras till särskilt prioriterade områden och föreslår sex sådana, nämligen konventionen om biologisk mångfald (CBD inkl genresurser), kemikalier (framför allt REACH, som då ännu inte var antagen), klimat, luft (försurning och luftkvalitet), marina frågor och hållbar utveckling.

Rapporten framför kritik mot att Sverige i alltför stor utsträckning driver svenska lösningar och inte visar tillräcklig insikt om att det kan finnas olika tekniska sätt att lösa ett problem och olika behov i skilda länder. Det behövs också en större beredskap och öppenhet att lära av andras erfarenheter.

Rapporten tar även upp den kritik som finns från olika intressenter som anser att de inte får information eller hörs tillräckligt tidigt i processerna. Samråd tidigt behövs, enligt rapporten, eftersom upplägg och struktur för en viss fråga ofta förhandlas fram redan i undergruppsstrukturen.

Det flaggas för att mer resurser kommer att behövas för att följa andra politikområden som jordbruk, transporter och energi, eftersom besluten inom dessa har stor betydelse för miljöpolitiken.

Underlag till rapporten var dels en enkät till i stort sett samtliga enheter på Naturvårdsverket, dels uppföljande diskussioner på enhetsnivå och med enskilda handläggare. Synpunkter som framkom var att det saknas strategisk ledning och prioriteringar från Internationella sekretariatet eller verksledningen i det internationella arbetet. Ibland kom olika signaler om prioriteringar från den egna avdelningen, Internationella sekretariatet, verksledningen och Miljödepartementet. Det efterlystes också stöd för omprioriteringar när detta behövs på grund av utvecklingen av den internationella agendan.

En allmän synpunkt var att det saknades överblick över det samlade arbetet inom en viss organisation eller ett visst sakområde och sådan information efterlystes från Internationella sekretariatet. Ett problem var också att förankringen uppåt i verket ibland kom för sent. EU-frågor och internationella frågor ansågs heller inte få tillräcklig uppmärksamhet i verkets arbete eftersom de inte var lika synliga som de nationella frågorna i verksamhetsplaneringen. Enligt intervjuerna fanns det i verket uppfattningen att de internationella frågorna ska skötas vid sidan om och i andra hand i förhållande till nationell verksamhet. Handläggarna efterlyste också bättre utbildning om internationella system och förhandlingsteknik.

Sakfrågornas uppsplittring på olika enheter ansågs också stundtals besvärande, särskilt när det inte fanns någon utpekad samordnare. Exempel gavs på ett möte om REACH där 18 personer från olika enheter på verket kallats till ett och samma förmöte.

Rapporten ger ett antal rekommendationer för verkets fortsatta hantering av internationella miljöfrågor, som handlar om

- kortfattade rutiner för det internationella arbetet,
- vägledning för när samråd ska ske med olika intressenter,
- riktlinjer inför verksamhetsplaneringen,
- strategisk vägledning från internationella sekretariatet till övriga i verket,
- utbildningspaket för nyanställda och för redan anställda,
- rutiner för interna samråd särskilt med rätts- och miljöanalysavdelningen,
- att positioner i internationellt arbete ska förankras,
- att internationellt arbete ska synas tydligare i verksamhetsplaneringen,
- att flerårsplaner bör tas fram för det internationella arbetet.

Samarbetet med Miljödepartementet

Det övergripande intrycket var, enligt rapporten, att samarbetet med Miljödepartementet fungerade bra. Kontakterna mellan handläggare på departementet och verket ökade markant efter EU-inträdet. Arbetsfördelningen bedömdes i princip som tydlig och klar men i praktiken förekom fortfarande oklarheter.

Departementet klagade på att de ibland inte fick rapporter från de möten verket deltagit i och ibland hände att verket, pga av interna omprioriteringar, inte deltog i möten trots att det var över-

enskommet med departementet. Från departementet framfördes önskemål att bli inbjudna till verkets samrådsmöten med externa intressenter.

Från handläggarna i Naturvårdsverket efterlystes övergripande riktlinjer och svenska baspositioner i viktiga förhandlingsfrågor. Det klagades också på outtalade dagordningar, t.ex. att en fråga delegeras till verket utan närmare mandat men där det senare visar sig att departementet ändå har åsikter t.ex. om frekvensen deltagande. En fråga som togs upp särskilt var i vilken mån en handläggare på verket ska ta instruktioner från en enskild handläggare i departementet. Nära kontakter behövs ansåg alla men det fanns invändningar mot "departementssekreterarstyre". Den stora personalomsättningen på departementet upplevdes också som besvärande.

Rapporten rekommenderar att

- internationella frågor tas upp vid dialogmötena mellan Naturvårdsverkets och Miljödepartementets ledningar och att man då kommer överens om prioriteringar och arbetsfördelning,
- PM med internationella tidtabeller, prioriteringar och resursåtgång tas fram i verksamhetsplaneringen och stäms av med Miljödepartementet,
- representanter från internationella enheten på departementet och internationella sekretariatet på verket deltar i överläggningarna mellan ansvariga sakenheter,
- riskerna med departementssekreterarstyre bör tas upp i övergripande dialog och begäran om hjälp från enskild handläggare på M bör förankras med berörda enhetschefer,
- samrådsrutinerna mellan departementet och verket stramas upp.

I rapporten finns också analys och förslag för de sex olika sakområden för vilka kraftsamling föreslås samt för några övriga sakområden liksom för internationellt multilateralt respektive bilateralt samarbete.

Efter rapporten fattade GD beslut om elva olika uppföljningsåtgärder, vilka enligt Naturvårdsverket i huvudsak är genomförda.

Efter Naturvårdsverkets interna utredning av det internationella arbetet togs initiativ till en strategidiskussion mellan departementsledning och verksledning om prioriteringar för det internationella arbetet. Diskussionen ledde till att internationella enheten vid departementet årligen tog fram en lista över viktigare möten och

aktiviteter under det kommande året, den s.k. priolistan av vilken också framgick om ansvaret för aktiviteten låg på departementet eller verket eller på båda. Den var uppskattad av verket som genom listan kunde förutse när verkets expertstöd kunde behövas i olika processer. Den var en hjälp i verksamhetsplaneringen och gav en gemensam överblick. I slutet av varje år fick verket återkoppling om vad som fungerat bra och vad som inte gjort det. När det kom ad hoc beställningar inför möten från departementet kunde man också hänvisa till listan och hävda att det var svårt att avsätta resurser om mötet saknades där. Listan görs inte längre, enligt uppgift för att den ersatts med andra former av samråd. Det finns dock fortfarande, enligt intervjuer på Naturvårdsverket, en efterfrågan på den typ av övergripande information som listan innehöll.

5.3.3 Regeringsuppdrag om prioriteringar i EU

Naturvårdsverket har i flera omgångar på regeringens uppdrag utrett hur Sverige bör arbeta i EU. I ett regeringsuppdrag från år 2002 om prioriteringar för att nå de svenska miljömålen⁵ föreslår verket att arbetet i EU ska fokusera i första hand på sex mål vilka bedömdes vara de mest beroende av utvecklingen i EU, nämligen målen för klimat, luft, försurning, övergödning, hav och kuster samt en giftfri miljö. En andra prioriteringsgrund borde vara vilka arbetsplaner kommissionen har. De tematiska strategierna nämndes särskilt. Sverige bör, enligt rapporten, bli bättre på att påverka utvecklingen i frågor av vikt för de svenska miljömålen. Rapporten ger också ett antal rekommendationer för att utveckla arbetsformerna, t.ex. att skapa beredningsgrupper för prioriterade områden för att tidigt få fram ståndpunkter och förslag som kan slussas in i EU:s processer och att ta initiativ när EU:s sektorsprogram revideras, t.ex. den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP), fiskeri-, energi- och transportpolitiken. I rapporten föreslås också att strategierna för EU-arbetet bör revideras inom departement och myndigheter och att samarbetet bör utvecklas för att bättre utnyttja kompetensen.

Inför det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 har Naturvårdsverket i två omgångar på uppdrag av regeringen gett förslag om svenska prioriteringar för miljöarbetet. I en rapport från

⁵ Naturvårdsverket, 2002a.

oktober 2007⁶ föreslår verket att regeringen ska prioritera klimat, biologisk mångfald och hållbar utveckling. Förslaget om hållbar utveckling har sin grund i att EU:s strategi för hållbar utveckling ska revideras hösten 2009 under det svenska ordförandeskapet. Klimatfrågan är högt prioriterad på grund av Köpenhamns-mötet hösten 2009 om Kyotoprotokollets fortsättning. Målen för biologisk mångfald går ut år 2010 och ska revideras. I ett nytt uppdrag fick verket i uppgift att fördjupa analysen av de föreslagna prioriteringarna⁷. Detta uppdrag rapporterades i februari 2008.

5.3.4 Synpunkter från andra aktörer

Utredningens referensgrupp har uttryckt blandade åsikter om Naturvårdsverkets EU- och internationella arbete. Någon har ansett att Sverige är för passivt medan andra menat att Miljödepartementets och Naturvårdsverkets arbete i miljöfrågor i EU kan ses som ett föredöme att lyfta fram för arbetet inom andra områden än miljö. Andra myndigheter med mycket EU-arbete har framhållit att EU-arbetet är resurskrävande och att miljöfrågorna dessutom är väldigt omfattande.

Kritik har framförts mot sen implementering, t.ex. av vattendirektivet och uppdateringen av föreskrifter om bekämpningsmedel.

Från näringslivet har önskemål uttalats om att få insyn i EU-processerna på ett tidigare stadium än vad som nu sker.

5.3.5 Den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen

Miljömålsrådet framhåller i den andra fördjupade utvärderingen av de svenska miljökvalitetsmålen⁸ att möjligheten att nå målen i hög grad är beroende av internationella lösningar. Rådet anser att regeringen i större utsträckning kan använda miljömålen som utgångspunkt vid förhandlingar både inom EU och internationellt.

Miljömålen har omfattande internationella kopplingar. För många av målen krävs insatser för att minska utsläpp och miljöpåverkan i andra länder för att de svenska målen ska kunna nås. Samtidigt påverkar svensk konsumtion och produktion andra länders

⁶ Naturvårdsverket, 2006.

⁷ Naturvårdsverket, 2008.

⁸ Miljömålsrådet, 2008.

miljö. Miljömålsrådet föreslår att det utreds hur miljömålsens internationella koppling kan synliggöras och införlivas i miljömålssystemet.

Miljömålsrådet bedömer att mycket omfattande insatser krävs både nationellt och internationellt om målen ska kunna nås. Nuvarande utvecklingstrender måste brytas på en rad områden. Särskilt angeläget är det att vidta åtgärder mot klimatförändringarna, som påverkar alla miljökvalitetsmål.

Rådet anser det nödvändigt med en regelbundet uppdaterad omvärldsbevakning som gemensamt kan utnyttjas av mål- och sektorsansvariga myndigheter i miljömålsarbetet.

Miljömålsrådet föreslår också att Sverige internationellt bör markera vikten av den integrering som sker av miljömålen i hela samhällsarbetet genom sektorsansvar och regionala och lokala myndigheter och särskilt arbeta för att föra in en sådan sektorsintegration i EU. Rådet föreslår vidare att regering och myndigheter i skilda sammanhang, och särskilt i samband med ordförandeskapet i EU hösten 2009 informerar om det svenska miljömålssystemet.

5.4 Problemanalys

5.4.1 Övergripande frågor

Samordning och strategier

Merparten av EU- och internationellt arbete sköts av de olika saksansvariga handläggarna och enheterna på Miljödepartementet respektive Naturvårdsverket.

Internationella enheten på Miljödepartementet och Internationella sekretariatet på verket har ansvar för frågor som inte har en naturlig hemvist på någon sakenhet, t.ex. OECD, EEA, UNEP, UNECE, Norden, Arktis och Barents. Verkscheferna på Naturvårdsverket har också viktiga roller i övergripande internationella sammanhang. GD är t.ex. för närvarande ordförande i Europeiska miljöbyrå (EEA European Environment Agency) och är Sveriges ledamot i EU-kommissionens grupp för generaldirektörer inom miljöområdet (EPRG) liksom i Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för miljöfrågor (ÄK-M) och i det nordiska samarbetsorganet för miljöinvesteringar m.m. inom utvecklingssamarbetet (Nefco). Överdirektören deltar på högnivå i OECD:s arbete.

Internationella enheten vid Miljödepartementet har ansvar för samordning och utveckling av departementets EU-arbete.⁹ Sakfrågor inom EU och konventionsarbete ligger på sakenheterna. Internationella sekretariatet vid Naturvårdsverket har en strategiskt samordnande roll men i mindre grad en operativt samordnande roll, dvs. samordningen av sakfrågorna sker i första hand i linjeorganisationen. Både departement och verk hänvisar till att en samlad bild med prioriteringar finns genom de båda organisationernas verksamhetsplanering.

Från båda håll refereras också till den omvärldsbevakning som sker från Internationella sekretariatet på verket. Varje år publiceras rapporten *Utblick*, som innehåller en genomgång av den förväntade utvecklingen och dagordningen internationellt och framför allt inom EU under de kommande åren. Rapporten bidrar till överblick och kan ge utgångspunkt för prioriteringar för de sakansvariga.

Genom regeringens prioriteringar inför EU-ordförandeskapet och Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om prioriteringar på miljöområdet inför det svenska ordförandeskapet i EU år 2009 kan sägas att det finns en strategisk prioritering för det gemensamma EU-arbetet under de två närmaste åren.

Naturvårdsverket har genom verksprotokoll tagit fram en policy¹⁰ för verkets arbete i EU och internationellt. Enligt denna ska verket främst bistå regeringen i dess arbete att nå de nationella miljö kvalitetsmålen, målen i Sveriges politik för en global utveckling, PGU, samt miljömål antagna i EU och internationellt. En särskild EU-strategi¹¹ finns också. Där anges att det är viktigt för framgång i EU-arbetet att kraftsamla kring prioriterade frågor, att ha bra framförhållning och fånga upp initiativ i EU:s planering liksom att tidigt utforma svenska positioner. Verket har också tagit fram rutiner för arbetet i EU.¹²

Internationella sekretariatet på Naturvårdsverket håller för närvarande i ett internt arbete på verket som ska resultera i en strategi för hur Naturvårdsverket ska prioritera och arbeta med miljöfrågor i utvecklingssamarbetet. Grunden ska vara att verket inte kan ge bistånd på alla områden där olika länder utifrån sina utgångs-

⁹ Internationella enheten ansvarar enligt Miljödepartementets arbetsordning för samordning och utveckling av departementets EU-arbete i den mån detta inte ankommer på administrativa enheten eller rättsenheten.

¹⁰ Verksprotokoll nr 51/06.

¹¹ Verksprotokoll nr 91/05.

¹² Verksprotokoll nr 52/06.

punkter önskar stöd utan att verket ska fokusera på områden där det har god kompetens.

För övrigt internationellt arbete med de många multilaterala konventionerna saknas en sammanhållen strategi. Det har dock framkommit att det efter utredningens intervjuer startat en diskussion om att utveckla en sådan strategi.

Kraftsamling

Behovet att fokusera i det internationella arbetet framhölls redan i betänkandet om det internationella miljösamarbetet från år 1990 och har sedan återkommit i olika utredningar.

Förslaget i Naturvårdsverkets interna utredning från år 2004 om en kraftsamling till sex prioriterade områden har bara delvis genomförts. Naturvårdsverket menar att en prioritering sker genom att verkschefen pekar ut prioriterade områden inför verksplaneringen och att dessa prioriteringar gäller även för det internationella arbetet. De prioriterade områdena för år 2008 är klimat, havsmiljö och hållbart nyttjande av naturresurser, vilka ju delvis sammanfaller med förslagen i den interna utredningen. Ett av de områden som föreslås prioriteras både i den interna utvärderingen och i strategin för EU-arbetet inför ordförandeskapet, nämligen det övergripande arbetet med frågor om hållbar utveckling hör till de få explicit nedprioriterade frågorna i verkets arbete.

Det finns en insikt om att kraftsamling kan ge bra resultat men Sverige har, enligt intervjuerna, också haft en tendens att vilja vara närvarande i alla sammanhang och detta blir motsägelsefullt. Kraven på närvaro i alla sammanhang har, enligt uppgift, tonats ned något på senare år. Jämförelser gjordes dock med Danmark som medvetet deltar bara i de internationella processer som det har störst intresse av.

5.4.2 Samarbetet mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket

Syn på samarbetet

Intervjuerna vid Miljödepartementet visar att det finns missnöje med otillräckligt expertstöd och flexibilitet från verket att ställa upp på de snabba insatser som ofta krävs i akuta förhandlingslägen i

EU och i internationellt arbete. På Naturvårdsverket är de intervjuade missnöjda med bristande överblick och förutsebarhet i kraven att delta i internationellt arbete. Dessa brister i samsyn ligger delvis i sakens natur men kan också bero på bristande dialog och samordning om prioriteringar på övergripande nivå och olika förståelse för det internationella arbetets karaktär.

De flesta enhetschefer på Naturvårdsverket bedömer att Miljödepartementet är nöjt med enheternas insatser i EU och i internationellt arbete men upplever att departementet skulle vilja att verket gör mer. Merparten av verkets enhetschefer anser också själva att samarbetet med departementet fungerar bra, men en del anser att arbetet sker alltför mycket ad hoc och med akututtryckningar. Ett mer strategiskt tänkande, tydligare prioritering och samordning efterlyses. Kritik finns också mot otydliga instruktioner för verkets insatser. Kritiken mot "departementssekreterarstyre" finns fortfarande kvar. Det finns visserligen en förståelse för att det behövs direktkontakter mellan tjänstemän på departementet och handläggare på Naturvårdsverket, men när de resulterar i mer eller mindre stort utredningsarbete så försvåras chefens arbete med att planera och prioritera enhetens arbete.

Intervjuer på Miljödepartementet bekräftar att man vill ha mer stöd från verket i EU och i det internationella arbetet. Naturvårdsverket prioriterar inte de internationella frågorna tillräckligt och avsätter inte resurser för att kunna ge snabbt stöd till departementet är synpunkter som är återkommande i intervjuerna med enhetschefer och samordnare på departementet. Flera anser att det är ojämnt och handläggarberoende vilket stöd som ges. Ledarskap, attityder och kultur har angetts som orsak. Verket och dess chefer förstår inte hur viktigt verket är för de internationella arbetet. Verket är toppstyrt anser flera intervjuade. Vissa intervjuade menar att verket inte ser sig som en stabsmyndighet. Det finns dock intervjuade som är nöjda med samarbetet och enheter som tycker att de efter många diskussioner med berörda avdelningschefer på verket lyckats få det internationella arbetet att flyta bättre.

Inför EU-ordförandeskapet hösten 2009 inrättas nu för viktiga frågor särskilda arbetsgrupper med deltagare från departement och myndigheter. De kan bidra till ett ökat samförstånd och vara en början på den typ av beredningsgrupper som föreslagits i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om prioriteringar i EU.

Expertrollen

Det finns fortfarande en kritik från departementet att experterna från verket inte alltid förstår att de är regeringens representanter och inte kan agera helt efter eget huvud. Enligt intervjuerna på Naturvårdsverket har det varit en process för medarbetarna att förstå den nya roll verket och dess experter fått genom EU-inträdet. Tidigare kunde experterna uppträda i egen kapacitet eller som verkets experter, men i EU-arbetet gäller att så fort ett ställningstagande bedöms ha politiska eller budgetära konsekvenser så ska experten inhämta vägledning och instruktion från regeringen. Utkast till sådana instruktioner skrivs ofta av experten själv efter samråd med departementet som bereder med andra berörda departement. Ofta är tidspressen stor och det kan vara svårt att hinna med all beredning. I expertgrupperna sker också spontana diskussioner eller dyker upp nya oavstämde frågor och det finns en gråzon för hur mycket som bör och kan förankras. Den europeiska kommissionen kan också på eget initiativ kalla in specifika experter från medlemsländerna, t.ex. forskare, som då helt uppträder i egen kapacitet.

Internationella enheten på Miljödepartementet har tagit fram riktlinjer för det internationella arbetet som lett till vissa förbättringar men som enligt intervjuerna skulle kunna levandehållas bättre. Internationella sekretariatet på Naturvårdsverket har också, som nämnts, sedan några år tillbaka tagit fram rutiner för EU-arbetet, vilka ingår i verksledningssystemet. Rutiner finns bl.a. för vilka förhållningssätt verkets experter ska ha, hur instruktioner ska skrivas och hur avrapportering ska ske. Enligt intervjuerna har de bidragit till att klargöra rollerna. Sekretariatet har också förändrat sin egen roll. Som ett svar på krav i den interna utvärderingen om att sekretariatet borde vara mindre operativt och mer strategiskt har det definierat sin uppgift som att agera internt strategiskt för att andra på verket ska agera bättre operativt externt i EU och internationellt.

5.5 Överväganden och förslag

5.5.1 Övergripande bedömning

Det är förtjänstfullt att Naturvårdsverket gjort en egen utredning av det internationella arbetet. Det visar att verket strävat efter att få grepp om hur det bör arbeta med expertstödet till regeringen inom EU och internationellt. Den interna utredningen ger en bra överblick, analys och tydliga rekommendationer.

Någon samlad uppföljning av rekommendationerna i utredningen har, enligt uppgift, inte genomförts, men verket har tagit fasta på de flesta av förslagen. Verket har tagit fram policy, strategier och rutiner för hur EU-arbetet ska bedrivas, vilka numera ingår i verksamhetssystemet. Internationella sekretariatet har antagit en mer strategisk internstödande roll. Internationellt arbete ska från och med år 2008 synliggöras mer i verksamhetsplaneringen. Avdelningar och sekretariat ska i planeringen ange vilka EU-grupper man deltar i och vilka mål som finns för arbetet. Syftet är att effektivisera arbetet. Naturvårdsverket har också behandlat frågan om hur olika intressenter ska få information och komma till tals i EU-processerna, bl.a. har webb-konsultationer genomförts även om det fortfarande finns kritik från näringslivshåll att insynen är otillräcklig.

Internationella sekretariatets arbete med omvärldsbevakning genom den årliga rapporten Utblick är uppskattad inom verket och på Miljödepartementet och ses som ett bra underlag för planeringen.

Det har inte ingått i uppdraget till vår utredning att utvärdera det internationella miljöarbetet i sig och det skulle inte heller rymmas inom tidsramen. Det är dock omvittnat att Sverige bedrivit ett framgångsrikt internationellt arbete i flera miljöfrågor. Den synpunkt som framförts i utredningens referensgrupp, att Miljödepartementets och Naturvårdsverkets arbete på miljöområdet kan ses som ett föredöme för andra politikområden, får stöd också från andra initierade bedömare.

Sveriges förvaltningstradition med små departement och stora myndigheter ställer särskilda krav på samordning och samsyn i arbetet mellan departement och myndighet. Departementet har sitt fokus på rådsarbetet medan myndigheten har ansvaret för arbetet i de expertgrupper som leder fram till ett visst förslag i rådet. Andra länder har oftast större kontinuitet i bemanningen i de två faserna.

Det finns därför för Sverige en viss sårbarhet i växlingen. Och det blir med nödvändighet ett visst dubbelarbete. Det finns därför en diskussion om den nuvarande arbetsfördelningen är ändamålsenlig. Det är dock en diskussion som är generell och griper in i synen på den svenska förvaltningsmodellen och som denna utredning därför inte haft anledning att belysa.

Utredningen bedömer att samarbetet och växlingen i EU-arbetet i huvudsak fungerar väl inom miljöområdet. Utredningens kartläggning och iakttagelser tyder dock på att en del av de problem som påtalades i Naturvårdsverkets egen utredning kvarstår.

5.5.2 Prioriteringar

Övergripande

Utredningens intervjuer visar att det finns skillnader i hur departement respektive verk (och kanske också verket internt) ser på hur EU- och internationellt arbete bör prioriteras. Utredningen har inte haft möjlighet att ringa in hur omfattande bristen på samsyn är. Det verkar dock inte finnas en dialog som får upp prioriteringsfrågorna tillräckligt tydligt på bordet.

Trots att det finns strategier för arbetet inom EU inför ordförändskapet och att en strategi för utvecklingssamarbetet är på gång så kan det ifrågasättas om det finns en riktigt vass strategi för Sveriges miljöarbete inom EU och internationellt. Är utpekandet av vissa prioriterade områden inför verksamhetsplaneringen tillräckligt som svar på den interna utredningens förslag om en kraftsamling och har det varit möjligt att prioritera bort något?

Dialog och styrning sker framför allt inom de olika sakområdena, mellan handläggare för enskilda sakfrågor och mellan sakenheter på departement och verk. Detta kan på många sätt vara effektivt – då vet man bättre vad man talar om i de olika dialogerna. Men prioriteringen mellan sakfrågor kan bli lidande. Det kan också begränsa möjligheterna till erfarenhetsutbyte och lärande mellan sakområdena om hur frågor kan drivas effektivt i EU och internationellt. Utredningens intervjuer tyder på att internationella frågor inte alltid har den högsta prioriteten på verket. Det verkar finnas en tendens inom vissa enheter att prioritera det nationella arbetet. Uppgifter i regleringsbrev och regeringsuppdrag har förtur och

det internationella arbetet kan, om det inte är särskilt specificerat från departementet, bli ett dragspel.

Naturvårdsverkets interna utredning rekommenderade att internationella frågor och EU-frågor regelbundet och minst två gånger per år skulle tas upp vid dialogmöten mellan ledningarna för departement och myndighet. Underlag borde tas fram av Miljödepartementets internationella enhet och Naturvårdsverkets internationella sekretariat. Syftet med dialogen skulle vara att gemensamt diskutera och komma överens om prioriteringar. Det finns inte längre några dialogmöten mellan de två ledningsgrupperna och enligt vad vår utredning kunnat utröna så finns inte heller någon annan regelbunden dialog om övergripande prioriteringar.

Det är utredningens bedömning att departement och verk behöver utveckla former för att tydliggöra och skapa samsyn om övergripande prioriteringar i EU-arbetet och internationellt. Det behöver också bli tydligare vilka förväntningar departementet har på verket som stabsstöd i EU-arbetet och i internationellt arbete. I sammanhanget bör övervägas om de återkommande rekommendationerna i olika utredningar att Sverige bör kraftsamla till vissa prioriterade frågor för att få bra genomslag har beaktats i tillräcklig utsträckning. Ett sätt kan vara att kategorisera frågorna i sådana som är högprioriterade frontfrågor vilka Sverige ska driva aktivt och i bevakningsfrågor där Sverige behöver följa utvecklingen men inte vara lika aktivt i att driva på. En sådan prioritering måste givetvis ses över löpande, eftersom prioriteringarna rimligen bör förändras efterhand.

EU-arbetet

Av naturliga skäl har miljöarbetet inom EU fått stark och successivt ökad uppmärksamhet under det dryga decenniet efter det svenska EU-inträdet. Det har tagit tid innan det sjunkit in hos alla berörda att EU-arbetet också är ett nationellt arbete efter som alla EU-förordningar gäller direkt i de enskilda länderna och alla EU-direktiv ska implementeras nationellt. Där verket tidigare lämnade underlag direkt för regeringens arbete med svensk lagstiftning ska man nu delta i en ofta utdragen process som startar i kommissionens arbets- och expertgrupper och slutar i ministerrådet efter hörande med EU-parlamentet. En av verkets kärnuppgifter att lämna underlag för policyskapande kan numera sägas ha två mot-

tagare dels den svenska regeringen, dels EU-processerna, där det dock givetvis ska ges med regeringens goda minne eller på dess uppdrag. Eftersom det är verkets experter och inte handläggarna på departementet som deltar i dessa tidiga skeden så blir expertens aktivitet avgörande för vilket genomslag svenska förslag och ståndpunkter ska få. Naturvårdsverket deltar sammantaget i ett 80-tal expertgrupper, genomförande kommittéer och rådsarbetsgrupper inom EU enligt den senaste upplagan av internationella sekretariatets omvärldsbevakning Utblick.¹³

Det måste bedömas som en riktig prioritering att departement och verk satsat framför allt på att få fram underlag för prioriteringar i EU-arbetet. Men är dessa prioriteringar tillräckligt långsiktiga? Tar de sikte på bara beslutsfasen eller också på förslagsfasen? Görs en analys av EU-kommissionens kort- och långsiktiga planer som underlag för prioriteringar och strategi för det svenska miljöarbetet i EU?

Det är omvittnat att det är effektivast att arbeta uppströms, dvs. att så tidigt som möjligt söka påverka utvecklingen i EU:s processer. Genomtänkta förslag tidigt i processen är väldigt välkomna för den handläggare i kommissionen som sitter på en viss dossier och ska försöka ge den ett konkret innehåll och ger också tid att argumentera och bearbeta andra deltagande länder. I sammanhanget bör nämnas att verkets interna utredning också framhållit vikten av att vara lyhörd och inte bara driva svenska lösningar, alltså en flexibilitet kring utformningen av förslagen.

Naturvårdsverkets interna utredning pekar på vikten av att vara aktiv också inom andra fora än de miljöpolitiska och menar att verket behöver avsätta mer resurser för att följa andra politikområden som jordbruk, transporter och energi, eftersom besluten inom dessa har stor betydelse för miljöpolitiken. När vår utredning tagit upp den frågan i intervjuer på Naturvårdsverket så har svaret blivit att det är en fråga för Regeringskansliet, att samordningen av EU-arbetet inom olika sektorer måste ske där och att verket inte självt kan tränga sig in i andra sektors bevakningsområden.

Vi bedömer att det behövs fortsatt arbete med att ge EU-arbetet dess relevanta tyngd i verkets interna prioriteringar. Denna fråga hänger samman med hur verket bedriver sin långsiktiga planering. Hur ska verket arbeta mest effektivt för att på lång sikt ge möjligheter att nå de svenska miljömålen? I den bedömningen behövs en strategisk

¹³ Naturvårdsverket, 2007c.

analys med medvetna avvägningar mellan nationellt arbete å ena sidan och EU-arbete samt internationellt arbete å andra sidan. Utredningen har intrycket att denna analys behöver utvecklas.

Utvecklingssamarbetet

Naturvårdsverkets interna utredning från 2004 visade att utvecklingssamarbetet var den internationella verksamhet som drog mest resurser på verket om man räknar bort internationell rapportering av miljöövervakning som var i särklass störst. Naturvårdsverkets arbete med att bilateralt bistå andra länder i deras miljöarbete har därefter successivt ökat och omfattar nu drygt hälften av arbetet vid det internationella sekretariatet på Naturvårdsverket. Det kräver också alltmer resurser från verkets olika sakenheter, vilka kan vara svåra att få loss i en arbetsbelastad verksamhet. Detta trots att det följer med pengar i förfrågan om resurser från verkets enheter. Det är en av bakgrunderna till att verket nu under internationella sekretariatets ledning tar fram en strategi för insatserna i utvecklingssamarbetet.

Bakom de ökade satsningarna på bilateralt samarbete ligger en medveten satsning från SIDA, som finansierar verkets arbete att bygga upp ett kompetent stöd i miljöbiståndet till olika länder. En bakgrund till detta är att miljöproblemen blivit mer påtagliga i många länder och att de har fått större insikt om behovet att göra något åt problemen. Miljölagstiftning och uppbyggnad av en effektiv miljöförvaltning är grundstenar för denna strävan och Sverige har ett gott rykte som föredöme i miljöarbetet. Naturvårdsverkets arbete har haft ett fokus mot Europas östländer och Ryssland, vilkas miljöarbete har betydelse för många av Sveriges miljömål, men har på senare år blivit allt mer efterfrågat från andra länder, som i de stora och ekonomiskt snabbväxande länderna Kina och Indien. Dessa länder har stor betydelse för de globalt beroende miljömålen.

En viktig hämsko för att komma till rätta med de allt mer kännbara globala miljöproblemen är att det saknas institutioner som kan verkningsfullt hantera dessa komplexa och långsiktiga utmaningar. Institutioner saknas både internationellt och ofta även nationellt och regionalt. De flesta internationella överenskommelser måste ändå genomföras och följas upp nationellt och lokalt. Fungerande institutioner på dessa nivåer är därför en förutsättning för tro-

värdiga internationella avtal. Ur detta perspektiv måste det bedömas som angeläget att Sverige bidrar till mer effektiv miljölagstiftning och förvaltning, särskilt i länder som har stor påverkan på de globala problemen och stor påverkan också på om de svenska miljömålen kan klaras.

I sammanhanget vill utredningen framhålla att det är väsentligt för trovärdigheten och för en effektiv rådgivning att den egna svenska miljöförvaltningen håller en god standard. Även om vi redan klarat av en stor del av de lokala miljöproblem, som många nyindustrialiserade länder brottas med, så måste de system vi byggde upp för detta underhållas för att upprätthålla det goda resultatet. Det är därför även av detta skäl väsentligt att prövning och tillsyn enligt miljöbalken är effektiv. Dessa frågor behandlas i kapitlen 8 och 9.

Multilaterala konventioner

Det internationella arbetet inom de många multilaterala konventionerna är det som framför allt hamnat i skymundan i arbetet med att ta fram strategier och prioriteringar. Floran är omfattande och behovet av överblick och prioriteringar för de svenska insatserna har diskuterats av och till under lång tid, vilket delvis också återspeglas i olika utredningar.

I samband med utvecklingssamarbetet har frågan rests hur Naturvårdsverket kan stödja andra länder i deras arbete att genomföra olika miljökonventioner. För att bedöma vilka insatser som skulle kunna vara av särskilt intresse har verket i en rapport från hösten 2007 sökt göra en inventering och analys av konventionsarbetet. Av analysen framgår att verket har ett omfattande konventionsarbete, men att någon samlad bild inte kan ges eftersom det inte gått att få fram underlag från alla enheter på verket. Några iakttagelser är att det inte finns någon central samordning av konventionsarbetet, att det ibland råder olika uppfattningar om verket har ansvaret att driva en fråga eller om detta ligger på departementet, att rutinerna för internt samråd kan ifrågasättas, att målen för arbetet ibland uppfattas som otydliga eller otillfredställande och att verkets webbpresentation av de konventioner verket arbetar med har brister.

Enligt uppgift har Miljödepartementet nu tagit fram en lista över vilka konventioner som Naturvårdsverket har ansvar för och inom verket pågår ett arbete med att tydliggöra vilka sakenheter som

har huvudansvar för vilka konventioner. Verket har också sett ut ansvariga jurister för de olika konventionerna.

Som tidigare nämnts görs ofta sakområdesvis en fördelning av ansvaret för arbetet i olika konventioner mellan departement och verk. Intrycket är inte att det också i det sammanhanget görs en prioritering av hur mycket resurser som bör satsas på olika konventioner.

Våra intervjuer i verket visar att det i varje fall inom vissa avdelningar skett både bortprioriteringar och upprioriteringar i konventionsarbetet. Klimatfrågan har uppgraderats. För att klara detta och andra frågor som prioriteras i verket (konsekvensanalyser och miljöekonomi) så har Klimatavdelningen prioriterat ner arbetet med hållbar utveckling och arbetet med FN:s Kommission för hållbar utveckling (CSD) liksom arbetet med hållbara konsumtions- och produktionsmönster.

Utredningen bedömer att det behövs en bättre analys av vad Sverige vill uppnå och kan åstadkomma inom ramen för olika multilaterala konventioner på miljöområdet. Koppling bör göras till EU-arbetet och till arbetet i olika internationella regionala organ. Var bör en fråga drivas och i vilken ordning? Analysen kan eventuellt knytas till den utredning som Miljömålsrådet efterlyser för hur miljömålsens internationella koppling kan synliggöras och införlivas i miljömålssystemet. Inom ramen för miljömålsarbetet bör också vara möjligt att föra en sektorsövergripande dialog om hur Sverige bäst ska påverka utvecklingen också inom annat för miljöproblemen viktigt internationellt arbete än det rena miljöarbetet, dvs. hur beaktas miljöfrågor i internationellt arbete inom t.ex. IMO eller WTO. Särskilt viktigt är att beakta handelsfrågorna. Denna typ av utredningar och analyser bör vara uppgifter för den nya myndighet som utredningen föreslår ska inrättas enligt vad som behandlas i kapitel 6.

5.5.3 Arbetssätt och genomslag

En intressant fråga är om de olika rekommendationer om hur internationellt arbete bedrivs bäst strategiskt och taktiskt, som framkommit i olika utredningar och också i Naturvårdsverkets EU-strategi, gett effekter i det faktiska agerandet. Finns för olika prioriterade frågor genomtänkta strategier för hur man får gehör och för behovet att skapa allianser och att avväpna motstånd?

Sverige har, som nämnts, varit framgångsrikt internationellt inom vissa miljöområden. Försurningsfrågor och kemikaliarbetet brukar nämnas liksom arbetet med luftvårdskonventionen (LRTAP) och Montrealprotokollet. Även klimatarbetet har haft en stark svensk influens, särskilt arbetet i den internationella klimatpanelen IPCC. Från dessa områden finns lärdomar att dra. I samtliga fall har Sverige legat långt framme med egna åtgärder och det internationella arbetet har bedrivits envetet, strategiskt och långsiktigt.

Genombrott i miljöfrågor har kunnat ske när det funnits möjlighet till tekniska och juridiska lösningar samtidigt som allmänhet och media drivit på och politiker varit beredda att fatta nödvändiga beslut. I det internationella arbetet kompliceras möjligheterna till genombrott av kulturella och systemmässiga skillnader, av olika naturliga förutsättningar och hur maktförhållanden är kopplade till vinnare och förlorare i en förändringsprocess. Allmänt kan dock sägas att följande förutsättningar verkar vara viktiga för att få genomslag för en handlingslinje: konsensus om problemen, ledarskap, drivande aktörer, kritisk massa (genomslag i media och politik) samt tekniska eller andra lösningar på problemet som accepteras hos genomförande aktörer.

Sverige kan ta ledningen, eventuellt tillsammans med andra nordiska länder, på några prioriterade områden. För att det arbetet ska nå framgång behövs dock både att Sverige satsar erforderliga resurser och att det finns en genomtänkt strategi för arbetet. En systematisk genomgång av lärdomar från tidigare framgångsrikt internationellt arbete bör göras som utgångspunkt för strategiarbetet.

5.5.4 Resurser

I Naturvårdsverkets interna rapport bedöms att EU-arbetet kommer att öka i omfattning på grund av de mer omfattande konsultationer som EU-kommissionen har med olika medlemsländer och på grund av utvidgningen som gör arbetet i Ministerrådet tyngre. Miljömålsrådet skriver i den senaste fördjupade utvärderingen att det krävs omfattande insatser både nationellt och internationellt om miljömålen ska kunna nås.

Utredningen instämmer i den allmänt utbredda åsikten inom såväl Miljödepartementet som inom Naturvårdsverket att mer resurser behöver satsas på det internationella arbetet. Naturvårdsverket har förstärkt sitt klimatarbete med några anställda. Utredningen menar

att det kan ifrågasättas om detta är tillräckligt med tanke på frågans vikt och dess prioritet inför det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009.

Havsmiljöfrågorna, som ju är prioriterade både av regeringen och av Naturvårdsverkets GD inför verksamhetsplaneringen, har getts ökad tyngd i verket genom att en särskild enhet skapats. En motsvarande upprioritering i EU- och internationellt arbete tycks inte ha skett. EU-arbetet är mycket viktigt, t.ex. fiskepolitiken och de marina och maritima strategierna. EU har också i och med utvidgningen ökat i betydelse för det prioriterade arbetet med att förbättra miljön i Östersjön. Havsmiljöområdet är ett område där utredningen sett att EU- och internationella insatser behöver öka.

Utredningen bedömer att medel motsvarande fem nya tjänster bör tillföras förvaltningsanslaget för EU- och internationellt arbete inom dessa två prioriterade sakområden. I den dialog om övergripande prioriteringar som bör föras mellan departement och verk enligt utredningens resonemang i kapitel 4 och även genom den särskilda utredning som föreslås i det följande får bedömas om det kan behövas ytterligare förstärkningar. För att insatserna ska få önskad utdelning krävs en genomtänkt strategi inte bara för vilka frågor som ska prioriteras utan också för hur frågorna bör drivas.

En delvis annan fråga är hur verket ser till att resurser fredas för internationellt arbete. I det internationella arbetets karaktär ligger att det av och till behövs akuta insatser i de ibland oförutsägbara förhandlingsprocesser med snabba återkopplingar som bedrivs särskilt inom EU men också i vissa internationella förhandlingar. Från verksledningen har på direkt fråga framförts att verket inte avsätter resurser för detta i sin verksamhetsplanering utan att det får lösas genom omprioriteringar när sådana frågor dyker upp. Det varierar naturligtvis var i organisationen behovet av akuta insatser dyker upp, och det kan därför vara svårt att fördela en sådan resurs ut på avdelningar. Men det förefaller ändå, enligt utredningens uppfattning, rimligt att inte in-teckna alla resurser för annat arbete, när man nu vet att akutbehov kommer att dyka upp.

5.5.5 Förslag

Den interna utredning som Naturvårdsverket gjorde åren 2003-2004 betraktas nu som obsolet i organisationen. Det är snart 20 år sedan Sveriges internationella arbete på miljöområdet genomlystes i

en extern utredning. Med tanke på att EU-inträdet förändrat förutsättningarna och att det internationella arbetet blivit allt viktigare och kräver än mer av sektorsövergripande insatser kan det vara dags för en ny sådan översyn.

Miljömålsrådet har föreslagit en *utredning* om de internationella frågornas koppling till miljömålen. Vi stödjer Miljömålsrådets förslag. Utredningen bör inkludera överväganden om prioriteringar och behovet av kraftsamling samt en analys av lärdomar från tidigare framgångar. Analysen bör omfatta också överväganden om samspillet mellan åtgärder i Sverige och möjligheterna till genomslag i EU och internationellt. En annan viktig fråga är hur miljöfrågor beaktas och drivs i andra organ än de direkt miljörelaterade inom EU och i internationella sammanhang.

Utredningen bör kopplas till eller genomföras som ett underlag till den översyn av ansvarsfördelning och organisation för det svenska miljöarbetet som föreslagits i kapitel 2.

Strategier och prioriteringar behöver utvecklas både övergripande och för olika sakfrågor. Det är väsentligt att det finns en *samsyn* mellan regering och myndigheter. Utredningen föreslår att Miljödepartementet tar initiativ till en mer övergripande dialog med Naturvårdsverket om prioriteringar och att det klargör förväntningarna på verkets expertstöd i EU och internationellt. Ett förslag är att peka ut frontområden och bevakningsområden. De prioriteringar och strategier som tas fram bör vara levande dokument vilka regelbundet ses över i dialog mellan departementet och verket, t.ex. i samband med mål- och resultatdialogen.

En viktig fråga är också att utveckla *strategier som är tillräckligt långsiktiga* för att förutse vilka initiativ som bör tas nu i EU:s olika expert- och arbetsgrupper om man vill nå ett visst resultat om flera år i beslutsprocesserna i ministerrådet. En av rekommendationerna i Naturvårdsverkets interna utredning var att ta fram flerårsplaner för det internationella arbetet. De bör kunna samordnas med de fleråriga mål- och strategiperioder för styrningen som föreslagits i kapitel 4.

Det behövs också strategier för hur frågorna ska drivas. Den offentliga utredningen från år 1990 föreslog att *riktlinjedokument* skulle tas fram. Där skulle anges vilka krav som ska drivas i vilka sammanhang och med en analys av andra länders positioner och strategiska arbetssätt för att skapa allianser eller avvärja motstånd.

Resurserna för Naturvårdsverkets EU- och internationella arbete bör förstärkas med fem tjänster i huvudsak för arbete med klimat och havsmiljöfrågor.

Miljömålsrådet framhåller att möjligheterna att nå miljömålen i hög grad är beroende av internationella lösningar. Det behövs *tvärsektoriella strategier* som omfattar alla EU- och internationella sammanhang som är relevanta och viktiga för att nå utpekade mål. Miljömålsarbetet inbegriper sektormyndigheterna och därmed de olika myndigheter som representerar Sverige i sektorskopplade EU och internationella forum. Det är därför ändamålsenligt att i arbetet med åtgärdsstrategierna inom miljömålsprocessen också ta fram strategier för genomslag i EU och internationellt. I kapitel 6 föreslås en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av miljömålen och miljöarbetet. Myndigheten, som ska inbegripa Miljömålsrådet, föreslås få ansvar för de tre åtgärdsstrategierna i miljömålsarbetet och är därför ett lämpligt organ för att föra en diskussion om sektorsövergripande strategier för EU- och internationellt arbete och att ge förslag till regeringen. Den utredning, som vi föreslår, bör kunna ge ett bra underlag för det fortsatta arbetet i Miljömålsrådet och inom den nya myndigheten.

6 Miljömålssystemet

Förslag

- Skapa en ny myndighet, Miljömålsinstitutet, för utvärdering samt samordning och strategisk utveckling av miljömålsarbetet. Myndigheten ska även revidera myndigheternas allmänna miljöarbete. Miljömålsinstitutet ska ha en stark forskningsanknytning med ett forskarråd som stöd till myndighetens ledning.
- Omvandla Miljömålsrådet till ett rådgivande organ och flytta det från Naturvårdsverket till Miljömålsinstitutet. Flytta det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald från Naturvårdsverket till Miljömålsinstitutet.
- Flytta beslutanderätten för medlen för miljömålsuppföljning till Miljömålsinstitutet. Även andra myndigheter och organisationer än Miljömålsrådets medlemmar ska kunna få bidrag till projekt.
- Ge Miljömålsinstitutet ett administrativt samordningsansvar för de tre åtgärdsstrategierna. Arbetet med åtgärdsstrategierna ska fortgå även mellan de fördjupade utvärderingarna.
- Inlemma Expertgruppen för miljöstudier i Miljömålsinstitutet.
- Ta bort Naturvårdsverkets övergripande ansvar för miljömålsarbetet samt samordningsansvaret för kretsloppsstrategin ur verkets instruktion.
- Ersätt den årliga uppföljningen av miljömålen med en halvtidsrapport mellan de fördjupade utvärderingarna.
- Förstärk informationsarbetet kring miljömålssystemet med specialanpassad information för olika målgrupper.

6.1 Bakgrund

Systemet med miljö kvalitetsmål är grundstenen för Naturvårdsverkets arbete. Enligt 1 § i verkets instruktion ska miljö kvalitetsmålen vara vägledande i verkets huvuduppgift: att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. Miljömålssystemet godkändes av riksdagen i april 1999 med anledning av regeringens proposition *Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige*.¹ År 2001 beslutade riksdagen om delmål, åtgärder och strategier för att nå miljö kvalitetsmålen enligt regeringens förslag i propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.²

I nuläget finns 16 miljö kvalitetsmål, med 72 tillhörande tidsatta delmål. För varje miljö kvalitetsmål finns en ansvarig myndighet utsedd, se tabell 6.1. Den miljömålsansvariga myndigheten ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information av sitt/sina miljö kvalitetsmål. Utredningen kommer i den fortsatta texten att använda sig av begreppen ”miljömål” och ”miljö kvalitetsmål” som synonymer.

Tabell 6.1 Miljö kvalitetsmålen och ansvariga myndigheter

Miljö kvalitetsmål	Ansvarig myndighet
Begränsad klimatpåverkan	Naturvårdsverket
Frisk luft	Naturvårdsverket
Bara naturlig försurning	Naturvårdsverket
Giftfri miljö	Kemikalieinspektionen
Skyddande ozonskikt	Naturvårdsverket
Säker strålmiljö	Statens strålskyddsinstitut
Ingen övergödning	Naturvårdsverket
Levande sjöar och vattendrag	Naturvårdsverket
Grundvatten av god kvalitet	Sveriges geologiska undersökning
Hav i balans samt levande kust och skärgård	Naturvårdsverket
Myllrande våtmarker	Naturvårdsverket
Levande skogar	Skogsstyrelsen
Ett rikt odlingslandskap	Jordbruksverket
Storlagen fjällmiljö	Naturvårdsverket
God bebyggd miljö	Boverket
Ett rikt växt- och djurliv	Naturvårdsverket

¹ Prop. 1997/98:145, bet 1998/99MJU6, rskr 1998/99:18.

² Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36.

Delmålsansvaret kan ligga på andra myndigheter än den miljömålsansvariga myndigheten, men den senare samordnar arbetet med underlag för uppföljning och utveckling av målet. För samråd och samverkan myndigheterna emellan i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen finns ett särskilt råd inrättat inom Naturvårdsverket, Miljömålsrådet. Rådet gör en årlig uppföljning och rapportering av tillståndet i miljön och sammanställer också underlag till regeringens fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet, vilken sker vart fjärde år. Underlaget för rådets arbete utgörs av rapporter från de miljömålsansvariga myndigheterna samt länsstyrelser och myndigheter med särskilt sektorsansvar. Detta rapporteringsansvar specificeras i respektive myndighets instruktion. Den fördjupade utvärderingen följs av en proposition som anger inriktningen för miljömålsarbetet de kommande fyra åren. Genom Miljömålsrådet förtydligas det gemensamma myndighetsansvaret för miljömålsfrågorna. Naturvårdsverket har enligt 2 § i NV-instruktionen ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor samt utpekat ansvar för tio av målen (se tabell 6.1).

För att samordna och effektivisera arbetet med att nå de 16 miljökvalitetsmålen har tre strategier skapats, Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp (GRK), Strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (HUM) och Strategin för effektivare energianvändning och transporter (EET). För varje strategi har ett antal av de olika miljökvalitetsmålen utpekats som särskilt viktiga (se figur 6.1), men även övriga miljökvalitetsmål kan beröras i varierande omfattning. De tre strategierna ska bidra till att man utnyttjar kostnadseffektiva åtgärder som på både kort och lång sikt kan bidra till att uppnå flera miljökvalitetsmål eller delmål samtidigt och som kan bidra till att uppnå även andra politiska mål. Tanken med strategierna är att arbeta på tvären mellan de olika miljömålen och hitta synergieffekter i de olika åtgärdsförslagen, att lyfta fram målkonflikter samt att bedöma åtgärdsbehoven utifrån ett helhetsperspektiv. Arbetet med åtgärdsstrategierna har i praktiken skett i samband med de fördjupade utvärderingarna. För GRK-strategin finns en utpekad ansvarig myndighet, nämligen Naturvårdsverket enligt 3 § i verkets instruktion. De två övriga strategierna hanteras genom myndighetssamarbete, med Naturvårdsverket som administrativt samordningsansvarig. EET-strategin har tagits fram i samarbete med sektorsmyndigheterna, trafikverket och energimyndigheten. I strategirapporterna, som levereras till Miljömålsrådet i samband med den fördjupade

utvärderingen, lyfter de involverade myndigheterna fram de mest väsentliga åtgärdsförslagen från de olika miljömålsrapporterna och kopplar ihop förslagen i olika paket.

Figur 6.1 De tre åtgärdsstrategierna



Miljöpolitiken bedrivs integrerat i sektorer även utanför det specifika politikområdet *Allmän miljö- och naturvård*, t.ex. inom Vägtrafik, Utvecklingssamarbete etc. (se även kapitel 2). Det innebär att sektorernas övergripande mål också innefattar miljöpolitiska mål för sektorn. Utgångspunkten är att miljöproblemen inte kan lösas enbart av de traditionella miljöaktörerna. Därför har 18 myndigheter ett utpekat sektorsansvar för hållbar ekologisk utveckling, nämligen Banverket, Boverket, Statens energimyndighet, Fiskeriverket, Försvarsmakten, Statens jordbruksverk, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Luftfartsstyrelsen, Läkemedelsverket, Myndigheten för skolutveckling, Verket för näringslivsutveckling, Riksanstaltsstyrelsen, Skogsstyrelsen, Statens räddningsverk, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete, Sjöfartsverket och Vägverket.³ Sektorsansvaret innebär att myndigheten ska genomföra åtgärder för att aktörerna inom sektorn ska

³ Prop. 2004/05:150, bet 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:49.

integrera miljöfrågorna i sin verksamhet. Myndigheternas arbete ska ske kopplat till miljökvalitetsmålen och en rapport ska lämnas till Miljömålsrådet inför den fördjupade utvärderingen.

De 16 miljökvalitetsmålen utarbetades utifrån fem grundläggande miljövärden: människors hälsa, den biologiska mångfalden och naturmiljön, kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, ekosystemets långsiktiga produktionsförmåga, samt en god hushållning med naturresurser. För att tillgodose de grundläggande värdena i miljömålsarbetet finns även tre övergripande miljömålsfrågor som komplement till miljömålen.

De utsedda ansvariga myndigheterna är:

- Hälsofrågor – *Socialstyrelsen*
- Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader – *Boverket*
- Kulturmiljön – *Riksantikvarieämbetet*

Något väl utarbetat system för hur arbetet med de övergripande miljömålsfrågorna ska ske finns dock inte ännu, t.ex. skriver Socialstyrelsen i en rapport att "Hälsa som ett grundläggande värde för hela miljömålsystemet är inte särskilt synligt i miljömålsarbetet".⁴

Länsstyrelserna har det regionala ansvaret för alla miljökvalitetsmål utom Levande skogar, där Skogsstyrelsen är ansvarig. Länsstyrelserna ska samordna det regionala arbetet med miljömålen och regionalisera de nationella målen, svara för regional uppföljning och verka för att målen nås i länen. Alla länsstyrelser har antagit regionala miljömål baserade på de nationella miljökvalitetsmålen. De regionala målen kan skilja sig från de nationella både vad gäller delmål och målar, och det förekommer även egna regionala mål för t.ex. ekologisk produktion. Dessutom medför flera av de nationella miljömålen en operativ verksamhet för länsstyrelserna. För att samordna länsstyrelsernas arbete har ett samverkansorgan, RUS (Regionalt Uppföljningssystem) bildats som har som huvudmål att utveckla ett gemensamt uppföljningssystem för de nationella miljömålen. De fem vattenmyndigheterna⁵ har ett övergripande mål om god ekologisk och vattenkemisk status i allt inland-, kust- och grundvatten som står i samklang med de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen. Vattenmyndigheterna samordnar arbetet i

⁴ Hälsofrågor, en självklar del av miljöarbetet – Området hälsa i den fördjupade utvärderingen av de svenska miljömålen 2007, Socialstyrelsen, Artikelnr 207-103-8.

⁵ Riksdagen beslutade i mars 2004 att Sverige ska delas in i fem vattendistrikt. En länsstyrelse i varje vattendistrikt har utsetts till vattenmyndighet.

vattendistriktet och fastställer miljö kvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram som påverkar mark- och vattenanvändningen i distriktet.

Kommunerna har ingen skyldighet att slå fast lokala miljömål, men en undersökning från år 2006⁶ visar att 84 % av landets kommuner arbetar med miljömål. I de flesta kommuner sker detta i samarbete med länsstyrelsen.

Miljömålsrådet är reglerat i 10–12 §§ i NV-instruktionen och ska enligt denna:

1. varje år göra en samlad uppföljning, bedömning och rapportering till regeringen i fråga om utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen och i fråga om det regionala miljömålsarbetet,
2. sammanställa och lämna underlag till regeringens återkommande fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet, inklusive ekonomisk uppföljning av arbetet, belysning av målkonflikter samt konsekvensanalyserade förslag till kostnadseffektiva åtgärder och styrmedel,
3. svara för övergripande information om miljömålsarbetet,
4. verka för en övergripande samordning av den regionala anpassningen av miljö kvalitetsmålen,
5. fördela medel som behövs för uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och för miljöövervakningen samt viss internationell rapportering, och
6. samråda med berörda myndigheter och ge dem den vägledning som de behöver för sin miljömålsrapportering.

I Miljömålsrådet sitter 17 generaldirektörer eller motsvarande nivå från miljö målmyndigheter, sektorsmyndigheter och länsstyrelser. Ordföranden är fristående och representerar inte någon av myndigheterna. Sex experter som representerar kommuner, landsting, ideella miljöorganisationer och näringslivet ska bistå Miljömålsrådet i dess arbete. Kansliet till rådet är placerat på Naturvårdsverket, med fem fast anställda handläggare. Det finns två beredningsgrupper – en för miljö måluppföljning och en för miljöövervakning. Dessa grupper bereder de ärenden som ska upp i rådet, inklusive medelsfördelning. I beredningsgrupperna ingår representanter för alla de myndigheter som finns med i rådet men därutöver ytterligare några sektorsmyndigheter. Rådet sammanträder ca tre gånger per år och beredningsgrupperna träffas alltid före dessa

⁶ Kommunernas miljö målarbete, Naturvårdsverkets rapport 5653.

möten. Medlen för miljömålsuppföljning fördelas utifrån rådets inriktningsbeslut i syfte att utveckla miljömålssystemet till de myndigheter och organisationer som är knutna till Miljömålsrådet. Miljöövervakningsmedlen fördelas till de tio nationella miljöövervakningsprogrammen samt regional miljöövervakning i nära samarbete med Naturvårdsverket.

6.2 Problemområden

Miljömålssystemet har stor legitimitet. De personer utredningen har intervjuat har uteslutande uttalat sig positivt om systemet i stort. Systemet ger en kontinuitet och långsiktighet i miljöpolitiken och de inblandade myndigheterna ser det som en styrka att det finns gemensamma mål att arbeta mot. Även internationellt väcker miljömålssystemet ett positivt gensvar. På en mer detaljerad nivå har utredningen emellertid identifierat ett antal problemområden:

En oberoende utvärdering saknas

Miljömålsrådet har till uppgift att sammanställa underlaget inför den fördjupade utvärderingen vart fjärde år, inklusive att lämna förslag till åtgärder och utveckling av systemet. Genom att Miljömålsrådet utgörs av miljö- och sektorsmyndigheterna tydliggörs ett gemensamt ansvar för miljömålsfrågorna men samtidigt försvåras möjligheten att objektivt granska det arbete som myndigheterna har utfört på miljömålsområdet. Den fördjupade utvärderingen styrs av de myndigheter som ansvarar för genomförandet av miljömålsarbetet, vilket ökar risken för att kritiska synpunkter mildras och obekväma förslag förkastas. I den uppföljning och utvärdering som görs idag jämförs utvecklingen av miljötillståndet med vad som anges i miljömålen. Genom uppföljningen av delmålen sker dessutom en viss uppföljning av åtgärdsarbetet och av hur arbetet med målen har utvecklats. Den fördjupade utvärderingen täcker emellertid inte allt miljöarbete. En mer processinriktad uppföljning där man granskar hur arbetet organiseras saknas liksom en utomstående bedömning av miljöanpassningen i de olika myndigheternas verksamhetsfält. Även om Naturvårdsverket enligt 4 § i sin instruktion ska

vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna och andra centrala, regionala och lokala myndigheter och vid behov föreslå åtgärder för miljömålsarbetets, tillsynsarbetets och det övriga miljöarbetets utveckling

har det i utredningens intervjuer på verket framkommit att man internt inte uppfattar att verket har ett uppdrag att utvärdera andra myndigheters miljöarbete.

Förutom den fördjupade utvärderingen via Miljömålsrådet finns ytterligare organ med utvärderande uppgifter som påverkar miljöpolitiken och miljömålsarbetet. Riksrevisionen har som uppdrag att granska regeringen och dess myndigheter och har sedan sitt inrättande 2004 genomfört ett antal studier kring bl.a. miljömålsrapporteringen⁷ och tillsyn av avfallsförbränningen.⁸ Bland regeringsnära organ kan nämnas Miljövårdsberedningen som ger råd till regeringen i aktuella frågor med miljöanknytning, Expertgruppen för miljöstudier som studerar samhällsekonomisk effektivitet i användningen av offentliga medel med miljömässiga konsekvenser och Kommissionen för hållbar utveckling som arbetar för att stärka samverkan och fördjupa analysen av frågor som rör hållbar utveckling. En mer systematisk, regelbundet återkommande miljörevision saknas dock.

Otydligt förhållande mellan Naturvårdsverket och Miljömålsrådet

Det faktum att Naturvårdsverket enligt sin instruktion har ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor samtidigt som Miljömålsrådet, som i NV-instruktionen är utpekad som ett särskilt beslutsorgan, ska göra en samlad uppföljning och utvärdering lämnar utrymme för olika tolkningar av ansvarsfördelningen inom miljömålssystemet. Både inom Naturvårdsverket och hos andra myndigheter och organisationer råder delade meningar om vilket ansvar Naturvårdsverket respektive Miljömålsrådet har och hur de två förhåller sig till varandra. Vissa menar att Miljömålsrådet är det organ som ska ha helhetsgreppet och utvärdera miljöarbete, andra pekar på att Naturvårdsverket har samordningsansvaret för miljöarbetet. Det är inte heller självklart huruvida Miljömålsrådet ska ses som en del av Naturvårdsverket eller som en självständig organisation – det är en av de nackdelar som finns med särskilda

⁷ RiR 2005:1 *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite.*

⁸ RiR 2005:4 *Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen?*

beslutande organ inom en myndighet (se även kapitel 11). Vissa av oklarheterna har minskat efter hand i takt med att verksamheten utvecklats och rådet hittat sina arbetsformer. Miljömålsrådets kansli har emellertid i grunden dubbla lojaliteter; kansliets uppdragsgivare är Miljömålsrådet samtidigt som Naturvårdsverket fungerar som arbetsgivare. Detta kan försvåra Miljömålsrådets möjlighet att inta en självständig ställning gentemot Naturvårdsverket.

Miljömålsarbetet upplevs som administrativt tungt

En årlig rapport kring miljömålsarbetet och ett stort arbete med att ta fram underlaget till den fördjupade utvärderingen vart fjärde år gör att en del av de intervjuade uttryckt farhågor att miljömålsarbetet riskerar att bli en papperskvarn, där rapporterna får större fokus än själva åtgärdsarbetet. Länsstyrelserna har haft i uppdrag att förutom det underlag som levereras till Miljömålsrådet även rapportera kring sitt miljömålsarbete direkt till regeringen varje år. Detta uppdrag har varit en kvarleva från ett separat regeringsbeslut år 1998, dvs. innan miljömålssystemet kommit riktigt på plats. Flera intervjuade har gett synpunkter på att detta uppdrag är överflödigt i och med Miljömålsrådets rapporter. Samtidigt vittnar flera miljömyndigheter om att de inte upplever sina uppdrag att ta fram underlag till den årliga rapporteringen som särskilt betungande, det stora arbetet sker inför den fördjupade utvärderingen.

Övergripande miljömålsfrågor – otydligt system som inte fått fullt genomslag

För utomstående, och i viss mån även för de involverade myndigheterna, är begreppen övergripande miljömålsfrågor och grundläggande miljövärden otydliga. Det är svårt att på ett lättfattligt sätt beskriva hur dessa förhåller sig till miljömålsarbetet i övrigt. Miljömålsrådet anser att förhållandet mellan dem bör tydliggöras och att man bör överväga möjligheten att förenkla systemet.⁹ Även systemet med åtgärdsstrategierna har haft brister där det varit otydligt om åtgärdsförslag ska lämnas inom åtgärdsstrategiarbetet. Inledningsvis saknades tydligt utpekat ansvar för strategierna och

⁹ Miljömålsrådet 2008.

inför den fördjupade utvärderingen år 2004 lämnades ingen rapport från HUM-strategin. Åtgärdsstrategiernas roll har emellertid förtydligats inför den andra fördjupade utvärderingen och Miljömålsrådet anser att arbetet med att gå igenom och analysera åtgärder och styrmedel i de tre åtgärdsstrategierna ger väsentliga mervärden, bättre möjligheter att prioritera och få överblick och även att se synergier och konflikter med andra samhällsintressen.¹⁰

Kunskaperna om miljömålen är dåliga utanför myndighetssfären

I propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* skriver regeringen:

För att arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen skall bli framgångsrikt är det viktigt med ett medborgerligt engagemang och deltagande. Insikten och kunskapen om såväl målens betydelse som behovet av insatser behöver utvecklas tillsammans med medborgarna.¹¹

En av Miljömålsrådets uppgifter är att svara för övergripande information om miljömålssystemet. Huvudinriktningen för rådets information och kommunikation utgår från den rapportering som görs till regering och riksdag. En andra huvudinriktning är särskilda satsningar för att nå ut till målgrupper i syfte att genom deras verksamhet nå målen,¹² vilket exempelvis sker via miljömålsportalen på webben. Målsansvariga myndigheter har ett informationsansvar för sina respektive mål. I utvärderingar från åren 2004¹³ och 2007¹⁴ har framkommit att det utanför myndighetssfären råder en bristande kännedom om miljö kvalitetsmålen. Trots det ökade mediala intresset för bl.a. klimatfrågan har Miljömålsrådets material ännu inte fått någon större spridning utanför myndighetssfären.

Miljömålssystemet är ett nationellt system

Miljömålssystemet är ett nationellt system och har ingen tydlig koppling till den internationella agendan, möjligen med undantag för vattendirektivet. De nationellt målsansvariga myndigheterna ger

¹⁰ Ibid.

¹¹ Prop. 2004/05:150.

¹² Miljömålsrådets informations- och kommunikationsstrategi, beslut 2005-04-12.

¹³ Salino & Faugert (2004).

¹⁴ Miljömålsrådet 2008.

stöd till länsstyrelserna i mycket varierande grad och länsstyrelserna efterfrågar bättre vägledning i det regionala arbetet för miljömålen.¹⁵ Till utredningen har också förts fram synpunkter på att det inte finns några riktlinjer för hur miljömålen ska kunna brytas ner i relevanta regionala och lokala mål eller anpassas för näringslivet.

6.3 Ansvarsfördelning och utvärdering inom miljömålssystemet

6.3.1 Överväganden

I Ansvarskommitténs betänkande¹⁶ finns förslag om att regionkommuner ska överta länsstyrelsernas uppgift att regionalt anpassa, konkretisera och verka för de nationella miljökvalitetsmålen. Ansvarskommittén menar att det skulle underlätta arbetet med att integrera miljömålen i den regionala utvecklingsplaneringen och förstärka kopplingarna mellan det regionala arbetet för miljömålen och det regionala utvecklingsarbetet. Vår utredning tar inte ställning till Ansvarskommitténs förslag i denna del.

Utredningen anser att en mer systematisk miljörevision kan stärka miljöarbetets genomslag inom sektorsmyndigheterna och även vitalisera arbetet inom miljövärdmyndigheterna.

För att etablera en mer systematisk revision skulle ett alternativ kunna vara att en befintlig utvärderingsorganisation ges ett permanent miljörelaterat uppdrag inom den ordinarie granskningsverksamheten. Riksrevisionen är dock en myndighet under riksdagen och ska inte täcka regeringens behov av utvärdering och revision. Statskontoret har till uppgift att utvärdera och följa upp statlig och statligt finansierad verksamhet och arbetar direkt på regeringsuppdrag. Utredningen ser emellertid ett behov av en självständig, permanent och fortgående bevakning av miljöområdet och bedömer att ett utvidgat ansvar för Statskontoret inte är den mest lämpliga lösningen.

Ett annat alternativ är att lägga ett tydligt utvärderingsansvar på en enskild myndighet. Under 1990-talet inleddes en trend inom svensk statsförvaltning att inrätta fristående analys- och utvärderingsmyndigheter. Utvärderingsmyndigheterna har en hög

¹⁵ Ibid.

¹⁶ SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.

grad av självständighet och ofta en stark forskningsanknytning, vilket medför att rapporterna kan hålla hög kvalitet och tillföra opartiskhet och mångfald i beslutsunderlag till departementen. Den producerade informationen utgör ofta en resurs för alla som är intresserade av policyutveckling vilket kan bidra till att höja nivån på den allmänna debatten och öka ”intensionsdjupet i politiken”.¹⁷ Exempel på fristående utvärderingsorgan är:

- Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)
- Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)
- Institutet för utvärdering av internationellt utvecklings-samarbete (SADEV)
- Brottsförebyggande rådet (BRÅ)
- Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU)
- Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)
- Statens livsmedelsekonomiska institut (SLI)
- Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS)

I en rapport¹⁸ om förutsättningarna för ett utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet diskuterades framgångsfaktorer för utvärderingsmyndigheter:

1. En viktig faktor för att klara objektivitetskrav i utvärderingsarbetet är självständighet som bör säkras institutionellt, professionellt och finansiellt. Den professionella självständigheten är hög i universitetsvärlden där integritet i kunskap och analys värderas högt.
2. Forskningsinslaget framhålls också som en viktig faktor för att höja kvaliteten i rapporterna. En förutsättning för att kunna framföra obekväma resultat är att metodiken är oklanderlig. Utbytet inom forskarvärlden bidrar med värdefull kvalitetsgranskning och perspektiv för framtida utvärderingar.
3. Utvärderingsmyndigheten måste också behålla pluralism i ansatsen eftersom utvärderingen utöver forskning även innehåller uppföljning, revision och processanalys.
4. Myndigheten bör vara producerande och inte bara beställande, för att kunna diskutera på en jämställd fot med de ledande instituten för forskning och utvärdering. Myndigheten måste därmed vara stor nog att uppnå en kritisk massa av egen analytisk kompetens.

¹⁷ Molander (2004).

¹⁸ Ibid.

5. Huruvida utvärderingsmyndigheten ska ge åtgärdsförslag eller låta resultaten tala för sig själva bör övervägas. Den senare ansatsen undviker att myndigheten binder sig till en viss handlingslinje.
6. Slutligen måste spridning av information vara högt prioriterad och anpassas till mottagaren.

Inte alla utvärderingsorgan är forskningsorienterade och uppgifter som t.ex. ansvar för statistik och databaser varierar. Vidare varierar inslagen av operativa uppgifter och endast vissa institut är ålagda att komma med konkreta åtgärdsförslag till regeringen. Det finns också en variation i storlek, finansiellt och resursmässigt. I rapporten uppskattas att ett medelstort utvärderingsinstitut har ungefär 25 anställda och en årsbudget på 20–25 mkr.¹⁹

Det finns även exempel på förslag att skapa större myndigheter med ett mer renodlat utvärderingsansvar. Skolmyndighetsutredningen föreslår t.ex. att antalet skolmyndigheter ska minska till tre, där ett nytt Skolverk ska få en inriktning mot uppföljning, analys och utvärdering samt styrande och generellt stödjande uppgifter.²⁰ I prop. 2007/08:78 *En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft* föreslår regeringen att Nutek, Glesbygdsverket och ITPS ska läggas ner. Istället ska två nya myndigheter inrättas, en med ”ansvar att främja entreprenörskap och företagens konkurrenskraft samt regional utvecklingskraft i alla delar av landet” och en med ”uppgift att utvärdera åtgärder och analysera förutsättningar som har betydelse för en hållbar tillväxt”.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är en utvärderingsmyndighet som har funnits i tio år och vars verksamhet därmed har kunnat utvärderas. IFAU är ett uttalat forskningsinstitut med uppdrag att främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar om effekter av arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt, samt arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen och åtgärder inom utbildningsväsendet. IFAU ska även aktivt sprida information om sin verksamhet för att göra samhällsvetenskapliga data lättillgängliga för andra forskare. Den största delen av IFAU:s budgetanslag går till egenproducerade utvärderingar, men en del medel fördelas till extern forskning främst inom områden där institutet saknar egen kompetens. Vid

¹⁹ Molander (2004).

²⁰ SOU 2007:79 Tre nya skolmyndigheter.

institutet finns ett vetenskapligt råd vars ordförande och ledamöter utses av regeringen. Rådet ska bl.a. lämna förslag till fördelning av forskningsmedel. Till institutet finns även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagarsidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade. I en utvärdering av IFAU från år 2004²¹ ansågs institutets produkter hålla hög klass. Det som framfördes i första hand var aktningsvärd vetenskaplig nivå, bra kvalitetssäkringsprocess och ambitiös utåtriktad verksamhet.

Den utvärderande funktion vår utredning ser framför sig innehåller två delar, dels att ansvara för samordningen av miljömålsarbetet, inklusive den fördjupade utvärderingen vart fjärde år, dels att granska miljöarbetet generellt hos både sektorsmyndigheter och andra myndigheter. Granskningen ska kunna ge kvalificerade bidrag till arbetet med fördjupad utvärdering och på det sättet åstadkomma en utveckling av miljöpolitiken med förankring i vetenskap och internationella erfarenheter. Eftersom Naturvårdsverket har en nyckelroll i genomförandet av miljöpolitiken är det viktigt att en utvärderande roll kan fungera självständigt gentemot verket. Som utredningen påpekat tidigare finns både för- och nackdelar med den nuvarande organisationen av den fördjupade utvärderingen. Genom att Miljömålsrådet utgörs av representanter från miljö- och sektorsmyndigheterna tydliggörs ett gemensamt ansvar för miljömålsfrågorna men samtidigt försvåras möjligheten att objektivt granska det arbete som myndigheterna har utfört på miljömålsområdet.

Ett alternativ skulle kunna vara att lägga ansvaret för den fördjupade utvärderingen på ett helt fristående organ. Utredningen gör emellertid bedömningen att det gemensamma ansvaret, det gemensamma ägarskapet av miljömålsfrågorna, är väsentligt för att systemet ska kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt. Det är en styrka i dagens system att de inblandade myndigheterna står bakom ett gemensamt förslag till regeringen och att även myndigheter som inte ansvarar för ett enskilt miljömål har ett tydligt ansvar för att miljömålen ska nås. De förslag som arbetas fram i den fördjupade utvärderingen står på en gedigen kunskapsgrund vilket kan vara avgörande för att förslagen ska kunna implementeras i praktiken. Förslagen är förankrade hos myndigheternas generaldirektörer (eller motsvarande) vilket ger goda förutsättningar för genomförandet i de enskilda myndigheterna när regering och riksdag väl

²¹ Hjalmarsson m.fl. (2004).

fattat sina beslut. Mot bakgrund av detta anser utredningen att Miljömålsrådet som ett särskilt organ bör finnas kvar och att de deltagande myndigheterna fortfarande bör representeras på GD-nivå. Utredningen anser dock att den fördjupade utvärderingen bör kompletteras genom ett breddat kunskapsunderlag, vilket kan uppnås med en tydligare anknytning till forskningen, samt att rådet bör frigöras från kopplingen till Naturvårdsverket.

Utredningen har övervägt att ge Miljömålsrådet ett utökat granskningsuppdrag av generella miljöfrågor och lägga rådet som en permanent kommitté under regeringskansliet. Enligt den tidigare nämnda rapporten om utvärderingsorgan är det emellertid av vikt att utvärderingsorganets självständighet garanteras, både gentemot andra myndigheter och gentemot regeringen. En kommitté är en självständig myndighet men har inget eget anslag utan tilldelas en budget från regeringskansliets förvaltningsanslag. Denna myndighetsform lämpar sig enligt utredningen inte för mer långsiktiga myndighetsuppgifter.

6.3.2 Förslag

Utredningen föreslår att en ny myndighet, Miljömålsinstitutet, skapas. Miljömålsinstitutet ska ansvara för granskning och utvärdering av miljöarbetet och ska ha ett specifikt samordnings- och utvecklingsansvar för miljömålsarbetet. Miljömålsinstitutet ska vara ett enrådhetsverk med GD som ytterst ansvarig inför regeringen. Ett anslag för myndighetens räkning ska föras upp på statsbudgeten. Miljömålsinstitutet ska ha två huvuduppgifter; en granskande verksamhet samt ett övergripande strategiskt och samordnande ansvar för miljömålsfrågorna. Ett tredje verksamhetsområde, forskning och omvärldsbevakning, ska finnas som stöd till de två huvuduppgifterna.

Det första verksamhetsområdet omfattar en löpande granskande och reviderande verksamhet av både miljö- och miljömålsarbetet hos sektors-, miljömåls- och andra myndigheter. Med detta avses en bedömning av hur miljö- och miljömålsarbetet bedrivs, om myndigheterna arbetar på ett effektivt sätt, om arbetsmetoderna är ändamålsenliga för att få eftersträvat genomslag i olika verksamheter, om det finns goda förutsättningar för de enskilda medarbetarna i myndigheterna att arbeta med frågorna, om miljöarbetet har en rimlig och tillräcklig omfattning i förhållande till

vilken miljönytta som kan uppnås etc. Här kan också en systematisk genomgång av alla sektorsmyndigheters kärnverksamhet ur miljömålsperspektiv ingå, liksom granskning av hur verksamheter hos andra myndigheter kan anpassas för att kunna bidra till att nå miljömålen. Studier för att bedöma miljöeffekter av vissa åtgärder kan göras i de fall där kunskaperna inte tas fram i processen med den fördjupade utvärderingen av miljömålen. Inom ramen för miljörelaterad verksamhet bör Miljömålsinstitutet själv kunna välja vad som ska granskas. Miljömålsinstitutet ska i anslutning till sina granskningar kunna ge förslag till förbättrad verksamhet med avseende på ökad miljönytta och ökad effektivitet i miljöarbetet. Genom granskningen sätts fokus på miljöfrågorna, vilket kan förstärka sektorsmyndigheternas och övriga myndigheters del i genomförandet av miljöpolitiken. Granskningen kan göra genomförandet av miljöpolitiken mer effektivt, både sett till miljönytta och till kostnaderna kopplade därtill. Miljömålsinstitutet ska kunna lyfta fram de goda exemplen och sprida erfarenheterna. Mottagare av Miljömålsinstitutets rapporter kan vara såväl de granskade myndigheterna som regeringen, och rapporterna kan fungera som underlag till den fördjupade utvärderingen.

Det andra verksamhetsområdet för Miljömålsinstitutet är ett övergripande och samordnande ansvar för miljömålsfrågorna. De uppgifter som i dag ligger under Miljömålsrådet förs över till Miljömålsinstitutet, inklusive de förändringsförslag angående årsrapporter och information som presenteras i avsnitt 6.4. Fördelning av medel för miljöövervakning ska dock inte föras över (se kapitel 7). Den fördjupade utvärderingen samt halvtidsrapporterna blir därmed viktiga uppgifter för den nya myndigheten.

Miljömålsmyndigheterna och sektorsmyndigheterna behåller samma ansvar som i dag för sina respektive miljömål. Detta innebär ansvar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information av respektive myndighets miljö kvalitetsmål. Ansvaret ska som tidigare regleras i myndigheternas instruktion, med enda skillnad att Miljömålsinstitutet ska stå som mottagare av miljömåls- och sektorsrapporter. De medel som i dag står till förfogande för miljömålsuppföljningen ska flyttas till Miljömålsinstitutet. Den nuvarande definitionen av medlens användande bör vidgas så att även andra myndigheter och organisationer än Miljömålsrådets medlemmar ska kunna få bidrag till projekt. För att förstärka miljömålssystemets koppling till det internationella arbetet ska Miljömålsinstitutet i den fördjupade

utvärderingen samt i halvtidsrapporterna till regeringen även rapportera kring den internationella utvecklingen ur ett övergripande perspektiv.

För att värna om det gemensamma ansvaret och förankringen av den fördjupade utvärderingen ska Miljömålsrådet flyttas till Miljömålsinstitutet. Miljömålsrådet ska ha i princip samma sammansättning som i dag med representation på GD-nivå. Miljömålsrådet ska med undantag för fördelning av medel till miljöövervakning (se kapitel 7) ha samma ansvarsområden som i dag och arbeta med den fördjupade utvärderingen och halvtidsrapporten. Miljömålsinstitutets GD ska vara ordförande i rådet. Miljömålsrådet ska även fortsättningsvis ha ett samlat ansvar för att ta fram en gemensam utvärdering, men Miljömålsinstitutets GD blir ytterst ansvarig för både halvtidsrapporterna och den fördjupade utvärderingen och har även i övrigt ett ansvar för att ge regeringen underlag för fortsatt utveckling av miljöarbetet.

För att stärka åtgärdsstrategiarbetet föreslår utredningen att Miljömålsinstitutet får ett utpekat administrativt samordningsansvar för alla de tre åtgärdsstrategierna. De involverade myndigheterna för de utpekade miljömålen inom respektive strategi ska fortsatt ha ett gemensamt ansvar för att åtgärdsstrategirapporterna tas fram och Miljömålsinstitutet ska fungera som processledare. Genom det samlade ansvaret med de tre åtgärdsstrategierna får Miljömålsinstitutet en strategisk roll för hela miljömålsarbetet. De tre åtgärdsstrategierna kan kopplas ihop på ett övergripande plan. Arbetet med strategierna har hittills skett framförallt i slutfasen av arbetet med den fördjupade utvärderingen. Utredningen bedömer att det behöver starta tidigare och vara ett mer kontinuerligt arbete som kan befruktas genom särskilda utvärderingar och forskning. Genom sin centrala roll i miljömålsarbetet kan Miljömålsinstitutet under arbetets gång identifiera behov av att knyta ytterligare myndigheter till åtgärdsstrategiarbetet, tillfälligt eller permanent. Myndigheten ska då påtala detta för regeringen som kan definiera uppdraget i berörd myndighets regleringsbrev. Även myndighetens forskningsmöjligheter kan användas för en strategisk utveckling av miljömålssystemet.

Det är viktigt att myndigheten har en hög grad av professionalism för att gransknings- och utvärderingsresultaten ska få genomslag i miljöpolitiken. Både sakkunskap och metodologiskt kunnande krävs. En väsentlig aspekt av Miljömålsinstitutets arbete är integritet gentemot miljövårdsmyndigheter, sektorsmyndigheter

och regering. Som ett stöd till de två huvuduppgifterna ska Miljömålsinstitutet ha en forskningsanknytning. De utvärderings- och granskningsansvariga bör vara väl orienterade om aktuell forskning och om den internationella utvecklingen på miljöområdet. Här avses omvärldsbevakning både inom samhällsutveckling på miljöområdet och forskning. En hög vetenskaplig kompetens i myndigheten bör säkerställas. Detta bör bl.a. ske genom att ett permanent forskarråd kopplas till myndigheten som stöd till Miljömålsinstitutets ledning. I första hand ska Miljömålsinstitutet dra nytta av existerande forskning. I kapitel 2 ges ett exempel på vilken typ av forskning som kan befrukta arbetet med sektorsintegration och att nå miljömålen. Om ett forskningsbehov identifieras som inte tillgodoses av andra forskningsfinansiärer ska emellertid Miljömålsinstitutet ha möjlighet att finansiera egen forskning. Den forskning som Miljömålsinstitutet ska bedriva ska ses som ett komplement i miljö- och miljömålsarbetet. Miljömålsinstitutet kan härigenom addera en ytterligare dimension i forskningen för att koppla samman de olika miljömålen och åtgärdsstrategierna i ett helhetsperspektiv. För att få en hög kvalitet samtidigt som organisationen inte ska växa sig allt för stor ska Miljömålsinstitutets forskningsverksamhet omfatta en kombination av både producerande och beställande verksamhet. Myndigheten ska ha möjlighet att komplettera med externa finansieringskällor, t.ex. från EU eller andra forskningsfinansiärer, när det är förenligt med myndighetens uppdrag.

Utredningen föreslår att det Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald ska flyttas från Naturvårdsverket till Miljömålsinstitutet, vilket beskrivs i kapitel 11. Denna verksamhet förstärker ytterligare Miljömålsinstitutets forskningsanknytning.

För att främja en hållbar samhällsutveckling och för att få ut största möjliga miljönytta integreras miljömålsarbetet med en samhällsekonomisk aspekt. För att förstärka detta arbete föreslår utredningen att verksamheten inom Expertgruppen för miljöstudier flyttas till den nya myndigheten. Dess uppdrag att granska den samhällsekonomiska effektiviteten i miljöarbetet kommer att vara till nytta både i den reviderande verksamhet som Miljömålsinstitutet utför och i den fördjupade utvärderingen. Expertgruppen för miljöstudier har funnits som en kommitté under Finansdepartementet sedan år 2004 och ska bidra till att bredda och fördjupa underlaget för framtida miljöpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden inom miljöområdet och därigenom för-

bättra förutsättningarna för att miljövårdens resurser får mesta möjliga effekt och måluppfyllelse. Inom ramen för expertgruppens verksamhet har bl.a. rapporterna "A broader palette: The role of technology in climate policy" och "Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll" producerats. Verksamheten ska enligt expertgruppens direktiv utvärderas år 2009.

Genom att göra den fördjupade utvärderingen mer självständig gentemot miljömålsmyndigheterna och tydligt knyta ihop den med forskning och en generell miljögranskning bedömer utredningen att miljömålsarbetet kan vidareutvecklas och effektiviseras. En vidgad utvärderingsgrund kan bidra med fler infallsvinklar och andra sätt att förstå miljöproblemen. Samtidigt är inte bara problemförståelsen utan också problemlösningen väsentlig i den fördjupade utvärderingen. Genom att ge Miljömålsinstitutet en roll i åtgärdsstrategiarbetet får myndigheten en tydlig ingång till processen med att ta fram åtgärdsförslag. I åtgärdsstrategiarbetet kan Miljömålsinstitutets kunskaper i kombination med kunskaperna hos miljömåls- och sektorsmyndigheterna leda fram till konkreta åtgärdsförslag för att öka måluppfyllelsen av miljö kvalitetsmålen.

Det upplägg som utredningen föreslår ställer höga krav på den nya myndighetens generaldirektör. Generaldirektören ska kunna åstadkomma ett fruktbart samarbete inom myndighetens två verksamhetsområden och kunna agera självständigt gentemot miljömåls- och sektorsmyndigheterna. Samtidigt ska generaldirektören främja ett gott samarbetsklimat och kunna förankra eventuella förändringsförslag i Miljömålsrådet. Upplägget ställer också krav på samordning vid fördelningen av medel för miljömålsuppföljning och medel för miljöövervakning, där det förstnämnda administreras av Miljömålsinstitutet och det senare av Naturvårdsverket (se kapitel 7). Dessa två väsentliga delar i miljömålssystemet måste samverka för att systemet ska vara effektivt. Miljömålsinstitutet bör därför samråda med Naturvårdsverket innan medlen för miljömålsuppföljning fördelas.

6.3.3 Förhållandet Miljömålsinstitutet – Naturvårdsverket

Naturvårdsverket ska även fortsatt vara en central förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ha ett pådrivande och samlande ansvar i miljöarbetet. Verket ska fortsatt bidra med underlag och

expertkunskap till regeringen. Naturvårdsverket ska ha ett ansvar för att vägleda övriga myndigheter i miljöarbetet, bland annat med hjälp av Miljömålsinstitutets granskande och utvärderande verksamhet. Verkets övergripande ansvar för miljömålsfrågor flyttas till Miljömålsinstitutet, liksom ansvaret att generellt utvärdera miljöarbetet i förhållande till övriga myndigheter. Naturvårdsverkets ansvar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information av sina tio miljökvalitetsmål består. Verkets samordnande ansvar för åtgärdsstrategierna tas bort men verket har ett ansvar att tillsammans med andra berörda myndigheter delta i arbetet med åtgärdsstrategierna.

6.4 De årliga miljömålsrapporterna och övrigt informationsarbete inom miljömålssystemet

6.4.1 Överväganden

Utredningen gör bedömningen att den rapportering som skett hittills inom miljömålssystemet kan minska utan att systemet för den skall urholkas. Ett steg i denna riktning har redan tagits genom att regeringen nyligen beslutade att länsstyrelsernas uppdrag att årligen till regeringen rapportera kring miljömålsarbetet ska upphöra. En annan del i rapporteringen är de Facto, den årliga miljömålsrapporteringen, vars primära mottagare utgörs av regering och riksdag. Ett argument för en årlig rapport har varit regeringens behov av underlag till budgetpropositionen. Enligt Styrtutredningens betänkande²² kan man ifrågasätta realismen i att göra en årlig prövning av verksamheten i samband med budgetprocessen. I praktiken mäktar inte departementen med att gå djupare in i alla områden när anslagsnivåerna för nästa år ska sättas. I linje med detta kan behovet av en årlig miljömålsrapportering till regeringen ifrågasättas.

de Facto-rapporterna är uppskattade av myndigheter och kommuner.²³ Rapporterna ses som en bra och kontinuerligt återkommande bedömning av utvecklingen och redovisar situationen på miljömålsområdet på ett lättfattligt sätt. Informationen från Miljömålsrådet når dock inte utanför myndighetssfären i någon större utsträckning. I utvärderingen från år 2004 framförs syn-

²² SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

²³ Salino & Faugert (2004).

punkten att Miljömålsrådet bör anpassa sina produkter efter olika målgrupper om kunskapen om miljömålssystemet ska få en vidare spridning.²⁴

Miljömålsrådet skriver i sin rapport²⁵ att för att olika aktörer ska se sin roll i miljöarbetet behöver de känna till vilka de mest angelägna miljöfrågorna är. Kanske är kunskaperna om miljömålen inte viktiga på detaljnivå, men målen kan fungera som hjälp att prioritera och ge inspiration. Miljömålsrådet anser vidare att det krävs såväl bättre förståelse och kunskaper för att få till stånd mer hållbar konsumtion som att myndigheter och företag genom sin planering och sina produkter ger den enskilda individen större möjligheter att handla mer miljöanpassat i sin vardag.

6.4.2 Förslag

Utredningen föreslår att de årliga miljömålsrapporterna till regering och riksdag ersätts med en halvtidsrapport mellan de fördjupade utvärderingarna. På så sätt kan den administrativa bördan både på Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter minska. Regering och riksdag får en kontinuerlig uppdatering av hur miljöarbetsarbetet fortlöper vartannat år. Genom detta skapas utrymme för att i mellanperioderna producera information för olika målgrupper utan bundenhet till ett specifikt format. Informationen kan exempelvis fokuseras på något enskilt mål eller specialanpassas för en utpekad målgrupp för att få större genomslag. Målgrupper som är identifierade i Miljömålsrådets nuvarande informations- och kommunikationsstrategi är förutom regering, riksdag och myndigheter också näringsliv, intresseorganisationer, lärare och elever samt allmänheten. Tanken är inte att Miljömålsinstitutet ska överta miljömåls- och sektorsmyndigheternas informationsansvar, utan att Miljömålsinstitutet ska förstärka informationsarbetet genom övergripande information om miljömålssystemet och genom specialinriktad information på områden som bedöms vara särskilt viktiga. Samarbete mellan Miljömålsinstitutet och de mål- och sektorsansvariga myndigheterna är viktigt i informationsinsatserna. Härigenom kan befintliga resurser för miljömålsrapporteringen utnyttjas bättre och medvetenheten om miljömålssystemet och kunskaperna om miljöarbetet kan spridas på en bredare front.

²⁴ Ibid.

²⁵ Miljömålsrådet 2008.

Utredningen anser inte att upplägget med en fördjupad utvärdering vart fjärde år bör ändras.

7 Miljöövervakning

Förslag

- Ge Naturvårdsverket en samordnande roll för all miljöövervakning, vilket ska specificeras i verkets instruktion. Det utökade ansvaret medför ett behov av resursförstärkning på förvaltningsanslaget med två tjänster.
- Flytta beslutanderätten för miljöövervakningsmedlen från Miljömålsrådet till Naturvårdsverket. Medel för miljöövervakning ska fördelas efter samråd med Miljömålsinstitutet.
- Specificera i instruktion eller regleringsbrev att de myndigheter som bedriver övervakning av miljö är skyldiga att rapportera om detta till Naturvårdsverket.
- Gör en översyn av myndigheternas policy och prissättning av miljöövervakningsdata i syfte att skapa en konsekvent hantering och öka tillgängligheten på miljöövervakningsdata.
- Utredningen ansluter till Havsmiljöutredningens förslag att utöka Naturvårdsverkets föreskriftsrätt för miljöövervakning.

7.1 Bakgrund

Miljöövervakningen är en av verkets kärnuppgifter. I 3 § NV-instruktionen anges att verket ska ”ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet och miljöutvecklingen”. I 10 § anges att Miljömålsrådet ska ”fördela medel som behövs för uppföljningen av miljökvalitetsmålen och för miljöövervakningen samt viss internationell rapportering”. Utöver instruktionen finns anvisningar i regleringsbreven, t.ex. angavs i regleringsbrevet för år 2008 att verket ska bygga upp ett nationellt referensregister över naturinventeringar och andra

undersökningar av naturmiljön. Medräknat både hantering av miljöövervakningsprogrammen och rapporteringen omfattade miljöövervakning ca en tiondel av verkets totala arbetsinsats under 2007.

Miljöövervakningen syftar till att bevaka tillståndet i miljön, att bidra med information och kunskap och att upptäcka förändringar i miljötillståndet. Miljöövervakningen är ett komplext system med många aktörer inblandade på nationell, regional och lokal nivå. Arbetet är decentraliserat och bedrivs av myndigheter, företag och ideella organisationer. Vilka data som samlas in påverkas framförallt av regeringens krav och den internationella agendan via direktiv och andra svenska internationella åtaganden men också via t.ex. miljökvalitetsnormerna i miljöbalken.

Naturvårdsverket ansvarar för viss samordning av miljöövervakningen i Sverige och driver ett nationellt miljöövervakningsprogram. Via Miljömålsrådet fördelas medel till miljöövervakning, uppdelat i olika program, från anslag 34:2 *Miljöövervakning*. Medlen fördelas på årsbasis men programmen löper under en period om fem år. I praktiken ansvarar Miljömålsrådet för en övergripande fördelning mellan de olika nationella programmen medan Naturvårdsverket gör fördelningar inom programmet och har det praktiska ansvaret för programmens genomförande. Naturvårdsverket skriver avtal med forskningsinstitut, konsultfirmor eller andra organisationer som utför övervakningen och rapporterar till s.k. datavärddar, som kvalitetsgranskar resultatet och rapporterar vidare till t.ex. SCB eller Naturvårdsverket. En datavärd är för det mesta någon större myndighet, t.ex. SMHI, Fiskeriverket, Smittskyddsinstitutet, i undantagsfall ett universitet (SLU) eller någon konsult (IVL) i enlighet med avtal med Naturvårdsverket. På nationell nivå finns också sakmyndigheter och sektorsmyndigheter som finansierar och bedriver övervakning inom sina respektive områden, exempelvis SGU och Jordbruksverket. SSI har ett eget program för att ta fram dataunderlag för miljömålet Säker strålmiljö. Data som tas fram inom det nationella systemet är i allmänhet offentliga.

Den regionala miljöövervakningen inriktar sig främst på programområdena sötvatten, hav och luft. Länsstyrelserna har ett samordningsansvar och tar fram regionala miljöövervakningsprogram för respektive län. Finansieringen kommer delvis, till ca 20 %, från Naturvårdsverkets anslag för miljöövervakning, från vilket länsstyrelserna kan ansöka årligen. Resterande medel

kommer från vatten- och luftvårdsförbund, från kommuner och landsting och även från andra anslag som Naturvårdsverket disponerar. Här kan anslaget för biologisk mångfald nämnas, där verket bl.a. ansvarar för att ge uppdrag att inventera djur- och växtliv och för kalkningsprogrammets genomförande. Länsstyrelsernas samarbetsorgan RUS samordnar insamlingen av data för den regionala uppföljningen av miljökvalitetsmålen. RUS har också ett utvecklingsansvar för regionala indikatorer kopplat till nationella indikatorer. Ett gemensamt indikatorsystem har möjliggjort jämförelser mellan länen. RUS finansieras bl.a. från medlen för miljömålsuppföljning som fördelas av Miljömålsrådet.

På kommunal nivå skiljer sig miljöövervakningen mycket åt från kommun till kommun. En del kommuner har en omfattande bevakning medan andra saknar långsiktiga program. Inget av Naturvårdsverkets anslag för miljöövervakning fördelas till kommunerna. Kommunerna ansvarar bl.a. för att samla in uppgifter om badvatten (styrt av EU-direktiv) och luftkvalitet (kopplat till miljökvalitetsnormer).

Genom 26 kap 22 § miljöbalken kan företag som påverkar miljön åläggas att undersöka miljöeffekterna. Företagen kan enas om en samordnad recipientkontroll när ett större geografiskt område påverkas, t.ex. ett vattendrag eller ett län. Verksamhetsutövarna finansierar i huvudsak denna övervakning, men recipientkontrollprogrammen kan kompletteras inom ramen för de regionala medel som länsstyrelsen hanterar. Naturvårdsverket har här inget direkt ansvar för genomförandet men kan agera som metodstöd.

Även ideella föreningar bidrar årligen till miljöövervakningen, kanske främst kring den biologiska mångfalden. Sveriges Ornitologiska förening, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Jägareförbundet och Sveriges Mykologiska Förening är några av de föreningar som levererar data kring djur- och växtbestånd. En stor del av de ideella föreningarnas uppgifter samordnas i ArtData-bankens register.

Ett flertal indikatorsystem finns som används i olika rapporter. Indikatorerna är en del i miljömålsuppföljningen och kan vara ett sätt att enkelt informera om miljöutvecklingen. På miljömålsportalen finns ett system för nationell och regional miljömålsuppföljning. Kommunala indikatorer håller på att utvecklas. Statistiska centralbyrån har tagit fram en uppsättning av 87 indikatorer för hållbar utveckling, varav tolv har valts ut som

huvudindikatorer. Avsikten är att de ska ge en översiktlig bild av hållbar utveckling i Sverige. Det finns en ambition att minska på antalet indikatorer.

I sin samordning använder sig Naturvårdsverket av ett flertal instrument, bland annat har man skapat gemensamma datalager hos nationella datavärddar och man ger rekommendationer och råd kring metoder för miljöövervakning, kvalitetssäkring och hur man genomför miljöövervakningsprojekt. Miljöövervakning som finansieras från Miljömålsrådet (år 2008 har 188 mnkr tilldelats för nationell och regional miljöövervakning) ska enligt avtal använda sig av dessa olika instrument. Den miljöövervakning som finansieras av rådet är emellertid inte den övervägande delen av all miljöövervakning som sker. För övrig miljöövervakning sker metodstödet på samarbetsbasis. Gemensamma utvärderingar ses också som en del i samordningen. Naturvårdsverket har rätt att utfärda föreskrifter för den övervakning som följer av ramdirektivet för vatten, men har i övrigt ingen föreskriftsrätt. De generella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer ger stöd för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter.

En viktig del i miljöövervakningen är avrapportering och informationsspridning, vilket i stor utsträckning sker via datavärddskapen genom nationell och internationell rapportering, presentationer på webben samt genom rapporter – ofta i samarbete med ett flertal andra myndigheter. Övervakningen av påverkansfaktorer såsom t.ex. utsläpp och belastningsberäkningar sker genom det s.k. SMED-konsortiet. SMED står för Svenska Miljö-EmissionsData där IVL, SLU, SMHI och SCB samarbetar. Syftet med verksamheten är att utveckla och driva nationella emissionsdatabaser. Naturvårdsverket lägger mycket tid på rapportering, Miljödataenhetens tjugo anställda arbetar i stort sett enbart med information och rapportering. Enheten sammanställer rapporter om utsläpp till luft, vatten och från avfall, samt om utsläpp av farliga ämnen. Enheten arbetar även med IT-stöd för t.ex. granskning och lagring av data.

En stor del av miljöövervakningen är internationellt relaterad. Enligt rapporten "Naturvårdsverkets internationella arbete" är ca 60 % av miljöövervakningen styrd av internationella krav. Ett arbete pågår från verkets sida att i internationella förhandlingar sträva efter en effektivisering genom att i så stor utsträckning som möjligt utnyttja redan pågående mätningar och synkronisera olika

rapporteringskrav bättre. Enligt tidigare nämnd rapport lades år 2003 nästan 60 åk på internationellt rapporteringsarbete. Naturvårdsverket har gett SMED i uppdrag att ansvara för all internationell rapportering åren 2006–2014 vad gäller utsläpp till luft och vatten samt avfallsområdet.

Havsmiljöutredningen föreslår i sitt betänkande *En utvecklad havsmiljöförvaltning*¹ att Naturvårdsverkets ansvar för styrning och samordning av miljöövervakning och andra återkommande undersökningar måste förtydligas. Regeringen bör enligt förslaget ge Naturvårdsverket utökad rätt att utfärda föreskrifter om innehåll och genomförande av miljöövervakningsprogram. Naturvårdsverket bör hålla nere antalet utförare och se till att avtalen är tydliga. Vidare föreslår utredningen att ett nytt råd, Havsmiljörådet, ska ansvara för samordning av miljöövervakning på vattenområdet. Ett nytt havsmiljöinstitut ska ge vetenskapligt stöd till övervakning av miljön och göra kvalificerade analyser, synteser och utvärderingar och även ha en viktig roll för informationsspridning rörande miljötillståndet i havet. Havsmiljöutredningen föreslår också att vattenmyndigheterna ges rättsliga befogenheter att förelägga enskilda vattenanvändare att delta i eller bekosta övervakningsprogram.

7.2 Utredningens bedömning och förslag

7.2.1 Överväganden

I de intervjuer utredningen genomfört har framkommit att Naturvårdsverkets arbete i fråga om miljöövervakning i huvudsak uppfattas som väl utfört men att det finns brister i samordningen både avseende insamling, lagring och dokumentation. Utredningen kan konstatera att det inte finns något enhetligt datasystem för sammanställning av data vare sig på nationell eller regional nivå. Koordineringen av de olika mätningarna brister och de olika datavärdena är inte samordnade i sitt sätt att bearbeta och presentera data. Det handlar om brist på information om vilka mätningar som genomförs, begränsad tillgänglighet till databaser, varierande dokumentation och kvalitetsmärkning och brist på standarder i presentation av data.² Miljömålsrådets rapport³ påtalar att de olika

¹ SOU 2008:48 *En utvecklad havsmiljöförvaltning*.

² Vetenskapsrådet 2008.

systemen för indikatorer medför att de myndigheter som är ansvariga för uppdatering och tolkning av mätresultat många gånger gör dubbelarbete.

Den splittrade finansieringen och de skilda bevekelsegrunderna för de olika delarna av miljöövervakningen försvårar Naturvårdsverkets möjligheter att genomdriva ett enhetligt system. Exempelvis kommer den övervägande delen, ca 80 %, av finansieringen av den regionala miljöövervakningen från andra källor än de medel som miljömålsrådet fördelar, vilket begränsar Naturvårdsverkets möjligheter att utforma kraven på inrapporteringen. Den kommunala miljöövervakningen finansieras över huvud taget inte med statliga medel. Ett annat exempel är den miljöbalksstyrda recipientkontrollen, där det finns små möjligheter att med stöd i lagen kräva en enhetlig rapportering eller att få rapporter kring alla parametrar. Naturvårdsverkets begränsade föreskriftsrätt för miljöövervakningen bidrar också till problemet, då verket i stor utsträckning är hänvisad till modellstöd på samarbetsbasis.

Utredningen har också fått synpunkter på den tidsmässiga planeringen av övervakningen, där t.ex. viss data inte funnits tillgänglig för att kunna tas med i den fördjupade utvärderingen. Här finns ett inbyggt problem i systemet, rapporteringen styrs både av nationella och internationella krav vilket försvårar synkroniseringen av datainsamlingen. Europeiska Miljöbyrån (EEA) arbetar i viss utsträckning för att förbättra samordningen av internationella direktiv, bland annat genom med SEIS (Shared Environmental Information System). Miljömålsrådet pekar i sin rapport³ på att användningen av internationella miljödata kan utökas i miljömålsuppföljningen.

I några av intervjuerna har synpunkter på Miljömålsrådets roll som medelsfördelare för miljöövervakningsprogrammen framförts; vissa intervjuade menar att rådets inblandning inte medför något mervärde för processen. Innan Miljömålsrådet instiftades fördelades medlen av Miljöövervakningsnämnden. Vid miljö-målssystemets införande gavs Miljömålsrådet rätten att fördela medlen, eftersom miljöövervakningen är nära kopplad till bedömningen av miljömålsarbetet. En beredningsgrupp under rådet förbereder underlagen för medelsfördelningen. För några år sedan inrättades dessutom ett antal referensgrupper där man samlar

³ Miljömålsrådet 2008.

⁴ Ibid.

berörda myndigheter och organisationer inför planering och revision av respektive övervakningsprogram. Referensgrupperna fungerar som rådgivare till respektive myndighets representanter i Miljömålsrådets beredningsgrupp och har genom sin sammansättning bättre möjligheter än beredningsgruppen att sätta sig in i och påverka detaljerna kring de olika programmen. Drivande i dessa referensgrupper är i regel Naturvårdsverkets representant.

Den påbörjade implementeringen av vattendirektivet ökar kraven på miljöövervakningen. Det finns en svaghet i samordningen på vattenområdet, där det funnits en otydlig ansvarsfördelning mellan Naturvårdsverket och vattenmyndigheterna. I Naturvårdsverkets regleringsbrev för år 2008 förtydligades dock verkets samordnande uppdrag. Utredningen har med hänsyn till Havsmiljöutredningens uppdrag valt att inte gå djupare in på problematiken kring vattendirektivet.

7.2.2 Förslag

En nationellt helt samordnad miljöövervakningsprocess är inte möjlig att åstadkomma utan omfattande ändringar av bl.a. ansvarsfördelningen i systemet. En sådan ändring kräver en mer djupgående studie av systemet och dess olika aktörer och även en bedömning av hur stora behoven är av miljöövervakning. Utredningen har inte företagit en sådan studie och kan inte värdera om en sådan förändring skulle vara av godo.

Havsmiljöutredningen föreslår att ett nytt Havsmiljöråd ska ansvara för samordningen för miljöövervakningen på vattenområdet. Vår utredning menar dock att samordningen av all miljöövervakning, både inom vattenområdet och inom övriga områden, bör läggas samlat i samma organisatoriska kropp. Som ett led i en förbättrad samordning föreslår utredningen att Naturvårdsverket ges ett samordnande ansvar för all miljöövervakning. Till samordningsansvaret bör också ansvaret för medelsfördelningen till den nationella och regionala miljöövervakningen kopplas. Utredningen föreslår därför att denna funktion flyttas från Miljömålsrådet till Naturvårdsverket. För att kunna fullgöra det samordnande ansvaret behöver omfattningen på Naturvårdsverkets miljöövervakningsarbete öka. Utredningen bedömer att ytterligare två tjänster skulle behövas och föreslår att förvaltningsanslaget ska förstärkas med motsvarande medel.

Samspelet mellan medlen för miljöövervakning och miljömålsuppföljning är väsentligt för att miljömålsarbetet ska fungera väl. Naturvårdsverket bör därför fördela medlen för miljöövervakning efter samråd med Miljömålsinstitutet. Miljömålsinstitutet ska genom sitt ansvar att följa upp miljömålsarbetet även ansvara för att följa upp miljöövervakningen, både avseende datainsamling, rapportering och samordning, och ge förslag kring förbättringar.

För att ge Naturvårdsverket bättre verktyg att utöva sitt samordnande ansvar finner utredningen att Havsmiljöutredningens förslag om att ge Naturvårdsverket utökad föreskriftsrätt för miljöövervakningen är välmotiverat. Vår utredning föreslår också att de myndigheter som bedriver miljöövervakning i egen regi ska vara skyldiga att rapportera till Naturvårdsverket om detta, så att Naturvårdsverket får en samlad bild av vilka undersökningar som genomförs. Denna skyldighet bör specificeras i respektive myndighets instruktion eller regleringsbrev. Det arbete som Naturvårdsverket initierat med att ta fram en metadatabas över existerande miljömätningar och inventeringar avseende biologisk mångfald är exempel på hur informationen kan förbättras. Ambitionen bör vara att utöka informationen med fler ämnesområden för att få en så heltäckande bild som möjligt av miljöövervakningen. En av de nya tjänsterna på Naturvårdsverket bör inriktas på arbete med att samla kunskapen om vad som görs på miljöövervakningsområdet och att tillgängliggöra denna kunskap. Utredningen förordar också att Naturvårdsverket och regeringen fortsatt stödjer EEA:s och övrigt internationellt arbete med samordning av direktiv- och konventionsarbete.

Att hitta en enkel teknisk lösning för en gemensam sammanställning av alla miljöövervakningsdata är inte möjligt. Utredningen bedömer dock att ansträngningarna att samordna mätningarna, datalagring och datadistribuering bör öka. En utökad föreskriftsrätt är en del i detta. Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas avtal med utförare och datavärdar kan också spela en viktig roll där kraven på dataformat och distribution bör vara tydligt specificerade. Det finns redan exempel på gemensamma system, t.ex. för grundläggande geografiska data från länsstyrelserna. Här bör Naturvårdsverket arbeta för ökad enhetlighet i upplägget av data via exempelvis SMED och RUS. Den andra av de nya tjänsterna bör inriktas på arbetet med att främja en enhetlig rapportering.

Tillgängligheten av data bör förbättras även på andra sätt. De många myndigheter som tar fram data relaterat till miljöforskning

har olika policy och prissättning på sina produkter. Regeringen bör låta utföra en översyn för att skapa en enhetlig policy för detta i syfte att öka tillgängligheten av miljödata. På så sätt kan data som redan samlas in utnyttjas i fler sammanhang, vilket blir mer kostnadseffektivt, och risken för dubbelarbete minskar.

Rent administrativt finns vissa effektivitetsvinster att göra. Förutom det förslag som Havsmiljöutredningen lagt om att använda sig av ett begränsat antal utförare och datavårdar så kan också avtalslängden med dessa ses över. I dag skrivs avtalen i de flesta fall på ett år, men de skulle kunna förlängas till hela programperioden som sträcker sig över fem år. Detta är ett arbete som Naturvårdsverket redan påbörjat.

8 Tillsyn enligt miljöbalken

Förslag

- Tydliggör i tillsynsförordningen (1998:900) att Naturvårdsverket har ett samordnande ansvar för miljötillsynsarbetet under miljöbalken. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt att ge råd och stöd till länsstyrelserna i deras tillsynsvägledning mot kommunerna. Av förordningen bör också framgå att länsstyrelserna har det regionala ansvaret för samordning, styrning och utveckling av kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken.
- I tillsynsförordningen bör skrivas in en skyldighet för länsstyrelserna att årligen till Naturvårdsverket redovisa sina insatser med tillsynsvägledning mot kommunerna. Likaså bör det framgå av förordningen att Naturvårdsverket är ansvarigt för att samråd hålls om länsstyrelsens tillsynsredovisning.
- I 26 kap. 4 § miljöbalken bör göras ett tillägg som innebär att innan en länsstyrelse beslutar om överlåtelse av operativt tillsynsansvar till en kommun ska samråd hållas med Naturvårdsverket. Om oenighet uppstår mellan myndigheterna om det lämpliga i överlåtelsen, ska Naturvårdsverket kunna underställa regeringen frågan för avgörande. Vid det årliga samrådet om länsstyrelsens tillsynsarbete, ska dessutom Naturvårdsverket kunna begära att redan överlåtten tillsyn återkallas. Även denna fråga ska kunna underställas regeringen.
- Av Naturvårdsverkets instruktion och länsstyrelseinstruktionen bör framgå att myndigheterna årligen ska upprätta och redovisa en plan för arbetet med tillsynsvägledning.
- Tillsyns- och föreskriftsrådet bör vara kvar som särskilt organ inom Naturvårdsverket. Rådet ska bestå av företrädare för Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen och Statens jordbruksverk samt två representanter vardera från länsstyrelserna och kommunerna.

- Tillsätt en arbetsgrupp bestående av representanter för Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen, näringslivet samt andra intressegrupper för att ta fram ett förslag om hur systemet med branschexperter ska utvecklas och finansieras.
- Skriv in i Naturvårdsverkets instruktion att myndigheten har ansvar för de nationella miljösamverkansformerna och för att delta i de regionala samverkansformerna. I länsstyrelseinstruktionen bör göras ett tillägg med innebörden att länsstyrelserna har ett ansvar för regional samverkan och vad den ska bestå av.

Rekommendationer till Naturvårdsverket

- Naturvårdsverket bör gå vidare i arbetet med att utarbeta föreskrifter om det operativa tillsynsansvaret enligt miljöbalken.
- Naturvårdsverket bör se över sina rutiner för författningsarbetet.

8.1 En bakgrundsteckning om verksamheter och tillsyn

8.1.1 Miljörätten före miljöbalken

Miljörätten i Sverige var före miljöbalken uppdelad på en rad olika lagar. De ”gröna” frågorna reglerades genom naturvårdslagen (1964:822, NVL) och skogsvårdslagen (1979:429, SVL). Uppdelningen var att länsstyrelsen höll i områdesskydden (främst naturreservat), medan Skogsstyrelsen (SKS) var tillsynsorganisation för naturvårdshänsynen i skogsbruket. Hälsoskyddet var en kommunal angelägenhet och reglerades genom hälsoskyddslagen (1982:1080, HSL). Vattenlagen (1983:291, VL) byggde på en allomfattande tillståndsplikt för vattenföretag. Vattendomstolarna var tillståndsorgan och länsstyrelserna utövade tillsynen över dessa verksamheter. Kemikaliefrågorna reglerades i lagen om kemiska produkter (1985:426, LKP). På det området var Kemikalieinspektionen central myndighet. Tillsynen på området var fördelad mellan inspektionen, länsstyrelserna och kommunerna.

Miljöskyddslagen (1969:387, ML) utgick från en samordnad bedömning av alla slags miljöstörningar från fasta anläggningar (utsläpp i vatten, luftförorening, lukt, buller m.m.). Lagstiftningen byggde på tillstånds- och anmälningsplikter för större och medelstora anläggningar samt en allmän möjlighet för till-

synsmyndigheterna att ingripa mot miljöfarliga verksamheter. För s.k. A-verksamheterna var det Koncessionsnämnden för miljöskydd som meddelade tillstånd. För de något mindre B-verksamheterna var länsstyrelserna tillståndsmyndighet. Naturvårdsverket spelade en central roll. Dels kunde myndigheten meddela dispenser från tillståndskravet för nya verksamheter (fram till 1981)¹ och initiera s.k. tillåtlighetsprövningar av pågående verksamheter.² Dels hade man ett nationellt tillsynsansvar. I övrigt var tillsynen uppdelad mellan länsstyrelserna och kommunerna. Länsstyrelsen skulle utöva tillsynen över verksamheter med tillstånd. Kommunen var tillsynsmyndighet för de anläggningar som var anmälningspliktiga (s.k. C-verksamheter), men också för alla andra verksamheter som i och för sig omfattades av ML:s kravregler men som inte var tillstånds- eller anmälningspliktiga. Kommunerna kunde också begära att få ta över tillsyn över verksamheter med tillstånd genom delegation från länsstyrelsen, en möjlighet som utnyttjades i stor omfattning.

8.1.2 Miljöbalken

Förberedelserna för dagens miljöbalk (1998:808, MB) pågick under stora delar av 1990-talet.³ Utgångspunkten för miljöbalksreformen 1999 var att samla och utveckla 16 olika miljölagar till en gemensam lagstiftningsregim.⁴ Miljöbalken har 33 kapitel, uppdelade i sju avdelningar. Fem avdelningar innehåller gemensamma bestämmelser; Avd. I: Övergripande bestämmelser, 1–6 kap.), Avd. IV: Prövning av mål och ärenden (16–25 kap.), Avd. V: Tillsyn (26–28 kap.), Avd. VI: Påföljder (29 och 30 kap.) samt Avd. VII: Ersättning och skadestånd. Till dessa kommer två avdelningar som gäller särskilda frågor. Avd. II: Skydd av naturen (7 och 8 kap.) och Avd. III: Bestämmelser om särskilda verksamheter (9–15 kap.).

I de två sistnämnda avdelningarna ryms reformerade bestämmelser om naturvård och artskydd (7–8 kap.),⁵ miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (9 kap.),⁶ förorenade områden (10 kap.), vatten-

¹ 10 § 2 st. § ML i dess lydelse före den 1/7-81. Enligt uppgift i Heurgrenska utredningen (SOU 1987:32 s. 205) uppgick antalet dispenser i mitten av 1980-talet närmare 3 000 st.

² 41 §§ ML.

³ SOU 1993:27 och SOU 1996:103.

⁴ Prop. 1997/98:45, del 1 och 2.

⁵ Tidigare NVL.

⁶ Tidigare från ML och HSL.

verksamhet (11 kap.),⁷ kemikalier och avfall (14–15 kap.)⁸ m.m. Tillståndsplikten enligt 11 kap. är liksom tidigare allmän på så vis att den gäller för all vattenverksamhet som inte uttryckligen är undantagen. Traditionen från ML lever vidare i 9 kap., dvs. tillstånds- och anmälningsplikterna är listade i en bilaga till förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd (1998:899, FMH). FMH har ändrats flera gånger sedan 1999. Den separata tillståndsregimen för täkter flyttades från 12 kap. till FMH den 1 augusti 2005.⁹ Den senaste reformen trädde i kraft den 1 januari 2008. Den innebär att ett större antal tillståndspliktiga A- och B-verksamheter gjordes till anmälningspliktiga C-verksamheter. Vidare fördes ett antal C-verksamheter bort från bilagan.¹⁰

Reglerna om tillsyn ges i 26 kap. MB. Enligt förarbetena utgör tillsyn en avgörande länk i kedjan mål, hänsyn, tillstånd, tillsyn, omprövning, överträdelse, straff.¹¹ Av den inledande paragrafen framgår att tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalkens bestämmelser. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål kontrollera efterlevnaden av de regler som finns i balken och de underliggande författningarna (förordningar och föreskrifter). Vidare ska tillsynsmyndigheterna fortlöpande bedöma om villkoren i tillstånd är tillräckliga. Man ska även vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse när så behövs (26 kap. 1 § 1 st.). Myndigheten har en skyldighet att anmäla överträdelser till polis eller åklagare om det finns misstanke om brott (26 kap. 2 §).

Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, länsstyrelserna, kommunerna och de övriga myndigheter som regeringen bestämmer i förordning. I förarbetena uttalas att tillsynen i större utsträckning än hittills bör ligga på kommunal nivå. Kommunerna tillsynsansvar bör därför omfatta det som gällde enligt den äldre lagstiftningen, med vissa tillägg. Av 26 kap. 3 § 3 st. MB framgår att det kommunala ansvaret omfattar tillsyn över sådan verksamhet enligt 9 kap. som inte har tillstånd samt hanteringen av kemikalier och avfall. Som tidigare är det också möjligt för en kommun att från länsstyrelsen

⁷ Tidigare VL.

⁸ Tidigare LKP.

⁹ Därmed utökades FMH-bilagans B-verksamheter med 2 700 verksamheter.

¹⁰ Cirka 50 verksamheter fördes från A- till B- och 1 200 st. från B- till C. Totalsiffrorna för tillstånds- och anmälningsverksamheterna enligt FMH är efter reformen följande (omfattar inte täkter): A-verksamheter: ca 450 st. B-verksamheter: ca 4 200 st. och C-verksamheter 18 750 st. Siffrorna kan jämföras med de som angavs i Heurgrenska utredningen för 1986 (SOU 1987:32 s. 198): Tillstånd av KN (A-): 770 st., tillstånd av länsstyrelsen (B-); 10 200 st., anmälan (C-); 5 100 st.

¹¹ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 484.

överta tillsynen över verksamheter med tillstånd. Delegationsmöjligheten är emellertid inte begränsad till enbart miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap., utan är allmängiltig för balkens hela tillämpningsområde (26 kap. 3 §).¹² Om en kommun begär att få överta tillsynsansvaret och länsstyrelsen motsätter sig det, ska frågan avgöras av regeringen. Överlåtet tillsynsansvar kan återkallas. Den ska återkallas om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den bryter mot kommunallagens regler (26 kap. 4 §). Kommunerna får sluta avtal med varandra om att en tillsynsuppgift ska skötas av endera av dem. Befogenheten att fatta beslut kan emellertid inte överlåtas till den andra kommunen, men väl i vissa fall till en anställd i den kommunen (26 kap. 7 §). Kommunerna kan även uppdra åt personer som inte är anställda att utföra besiktningar enligt villkor i tillstånd (26 kap. 8 §).

När det gäller de nationella tillsynsmyndigheternas ansvar uttalas i propositionen att de bör regelbundet följa upp tillsynen och ta initiativ till mer omfattande utvärderingar. De bör aktivt stödja de regionala och lokala myndigheterna i deras arbete, men också ingripa i de fall som tillsynen inte sköts. Slutligen har de nationella tillsynsmyndigheterna att samordna informationsinsamlandet till och från de lokala och regionala tillsynsmyndigheterna.¹³

Tillsynsmyndigheterna ska samarbeta med varandra. Föreskrifter kan meddelas om att tillsynsmyndigheten ska lämna de uppgifter som behövs för att de regionala och centrala myndigheterna ska kunna fullgöra sitt samordnande, kontrollerande och uppföljande ansvar (26 kap. 6 §).

8.1.3 Förordningen om tillsyn enligt miljöbalken

Den närmare fördelningen av tillsynsansvaret framgår av tillsynsförordningen (1998:900). Man skiljer här mellan operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Tillsynsvägledning definieras som utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de myndigheter som utövar den.¹⁴

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning kring miljöbalkens tillämpning, om inte annan myndighet uttryckligen är utpekad i tillsynsförordningen.¹⁵ Dessa andra

¹² Prop. 1997/98:45 del 1, s. 492.

¹³ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 490.

¹⁴ 3 § F (1998:900), se även 3 § 1 p. NV-instruktionen (2001:1096).

¹⁵ 13 § F (1998:900).

myndigheter är tretton till antalet, däribland Fiskeriverket (fiske och vattenbruk), Skogsstyrelsen (frågor om skogsbruk och biotopskydd i skogen), Statens jordbruksverk (jordbruks- och trädgårdsnäring), Kemikalieinspektionen (hantering av kemikalier och gentekniska produkter), Statens räddningsverk (olycksfrågor) och Socialstyrelsen (hälsoskydd). Det regionala ansvaret för tillsynsvägledning ligger på länsstyrelserna.¹⁶ De myndigheter som har ansvaret för tillsynsvägledning ska aktivt verka för samverkan kring informationsförsörjning inom sina ansvarsområden. Som en del i detta har olika samverkansformer utvecklats. Miljösamverkan Sverige är ett samarbete mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna för att öka enhetligheten över landet i olika tillsynsfrågor. Det finns även regionala samverkansformer som omfattar länsstyrelser och kommuner.

Med operativ tillsyn avses sådan tillsyn under miljöbalken som utövas direkt gentemot verksamhetsutövare.¹⁷ De operativa tillsynsmyndigheterna ska avsätta tillräckliga resurser för sitt arbete, utreda tillsynsbehovet inom sitt område och föra register över de verksamheter som omfattas, utarbeta en tillsynsplan för arbetet samt regelbundet utvärdera sina aktiviteter.¹⁸ Vidare ska man initiera omprövningar av tillstånd och villkor enligt 24 kap. MB.¹⁹ Den operativa myndigheten ska även lämna den information som de tillsynsvägledande myndigheterna begär eller som framgår av föreskrifter som de senare har meddelat.²⁰

Det operativa tillsynsansvaret ligger främst på länsstyrelserna och kommunerna, eller snarare, den kommunala nämnd som kommunen utsett att sköta tillsynen enligt miljöbalken.²¹ Fördelningen mellan myndigheternas ansvarsområden följer av bilagan till tillsynsförordningen och kan i grova drag sägas vara att länsstyrelserna sköter naturvården, vattenfrågorna och de stora industrianläggningarna. Resterande frågor sköter kommunerna. Kemikalietillsynen är fördelad mellan Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna. Befogenheten att utöva tillsyn och att fatta vissa naturvårdsbeslut (bl.a. strandskyddsdispenser) är också i betydande grad delegerad till kommunerna. Som redan nämnts i avsnitt 3.2.1,

¹⁶ 14 § F (1998:900).

¹⁷ 3 § F (1998:900).

¹⁸ 7 § F (1998:900).

¹⁹ 8 § F (1998:900).

²⁰ 9 § F (1998:900).

²¹ 4 § F (1998:900).

har Naturvårdsverket det operativa tillsynsansvaret för gränsöverskridande avfall och producentansvaret för elavfall.

8.2 Utredningar och rapporter

8.2.1 Diskussionen om tillsyn sedan tillkomsten av miljöbalken

Diskussionen om tillsyn har varit intensiv under hela 2000-talet. Frågan har ventilerats i ett antal rapporter, skrivelser och utredningar från såväl nationella myndigheter som internationella och EU-placerade organ. I detta avsnitt ges en kort redogörelse för de några av utredningar och rapporter som är intressanta för diskussionen kring Naturvårdsverkets roll i tillsynsarbetet.

8.2.2 Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn

Tillsynsutredningens slutbetänkande *Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*²² kom 2004. I betänkandet diskuteras den statliga och den kommunala tillsynen på flera områden. Då miljötillsynen utgör en mycket stor del av samhällets tillsynsarbete – i kommunerna uppmot hälften – är resonemangen och slutsatserna i betänkandet i högsta grad giltiga för vår utredning. Detta gäller inte minst frågan om EG-rätten och hur dess principer om god förvaltning inverkar på de svenska myndigheternas möjlighet att bedriva tillsyn.

Tillsynsutredningen föreslår en legaldefinition av begreppet tillsyn:²³

(E)n oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektansvariga.

Definitionen avser enbart den myndighetsverksamhet som i dag betecknas som operativ tillsyn. Utredningen menar att uttrycket

²² SOU 2004:100.

²³ SOU 2004:100 s. 13.

tillsynsvägledning är tveksamt, då det ger intryck av att bara bestå av "mjuk" påverkan som inte är tvingande. Som gemensam beteckning för en överordnads myndighet möjligheter att samordna, styra och utveckla andra myndigheters tillsyn på ett område, föreslår man istället "samordning av tillsyn".²⁴

Särskild uppmärksamhet ägnas åt den kommunala tillsynen. Utredningen konstaterar att kommunerna bedriver tillsyn inom nio olika samhällsområden enligt ett tjugotal författningar. Miljö-tillsynen är den mest omfattande av dessa, sett såväl till antalet tillsynsobjekt som kostnader. Tillsynsutredningen utgår från att de brister som finns i dagens system är möjliga att åtgärda inom ramen för fortsatt kommunalt ansvar för dessa tillsynsområden. Bland de positiva sidorna i kommunal tillsyn är den breda förankringen. Utredningen pekar emellertid också på att den kommunala tillsynens oberoende har ifrågasatts. All lagstiftning – inte minst EU-rätten – utgår från att reglerna tillämpas lika över hela landet. Även det faktum att särskilda EU-myndigheter tillskapas medför krav på institutionell uppstramning i medlemsländerna för att t.ex. möta ökade rapporteringskrav. Staten bör därför ta ett större ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna, varvid huvuduppgiften bör vara att verka för likvärdighet i fråga om rättssäkerhet, oberoende och kompetens i den lokala verksamheten.

Föreskrifter om tillsyn ska kunna omfatta krav på inventeringar och tillsynsplaner, rapportering, frekvens på inspektioner, provtagningar, samråd och dokumentation m.m. De statliga myndigheternas tillsynssamordning ska vidare vara granskande gentemot kommunerna. Påpekanden om bristfällig tillsyn bör kunna följas upp med regelrätta förelägganden med krav på åtgärder eller t.o.m. ett återkallande av tillsynsbefogenheterna. Miljöbalkens regler om kommunal samverkan bör göras allmängiltiga. Finansieringen av tillsynen ska baseras på principen om full kostnadstäckning och att avgifterna på ett tillsynsområde ska vara enhetliga över hela landet. Det bör därför finnas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om kommunala avgifter. Utredningen anser inte heller att länsstyrelsens roll som tillsynsvägledare är förenlig med det förhållande att myndigheten överprövar kommunala tillsynsbeslut. Dessa beslut bör därför överklagas direkt till förvaltningsdomstol.

För att garantera rättssäkerheten på området, samtidigt som tillsynens granskande och ingripande funktioner upprätthålls, föreslår

²⁴ SOU 2004:100 s. 55.

tillsynsutredningen en allmän lag om tillsyn. Förutom de grundläggande bestämmelserna på området, bör där ingå ett antal nyskapelser. Samverkan mellan olika myndigheter och samordning inom ett rättsområde mellan de olika nivåerna ("normerande inspektioner") är exempel på sådant. Krav om att inspektioner hos en objektansvarig ska vara samtidigt för olika tillsynsområden bör också lagfästas. Vidare bör lagen innehålla en katalog med ingripandemöjligheter som tillsynsorganen kan använda sig av. Syftet med denna är att ge utrymme för både ändamålsenliga och nyanserade ingripanden i spannet mellan oförbindande råd och skarpa förelägganden gentemot tillsynsobjekten. Så bör tillsynsorganet ha möjlighet att avstå från ingripanden, eller utfärda anmärkningar och varningar vid mindre överträdelser.

8.2.3 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft

Som redan nämnts i avsnitt 2.3.3, kom Ansvarskommittén med sitt slutbetänkande i början av 2007.²⁵ Kommittén föreslår en ny och gemensam läns- och regionkommunal samhällsorganisation. Man skissar på en uppdelning av landet i 6–9 regioner utifrån invånarantal (1–2 miljoner), förmågan att driva och underhålla regionsjukhus och forskningsuniversitet, att arbetsmarknader inte ska delas upp samt att medborgarna ska känna anknytning till sin region. Regionstyrelsen ska vara instrument för regeringen. Kommitténs grundtanke kan sägas vara att "återsamla staten", samtidigt som medborgarperspektivet ska stärkas enligt följande:

Vidare måste samhällsorganisationen tillgodose höga krav på rätts-säkerhet. Alla medborgare ska kunna räkna med den säkerhet som skapas genom rättsregler som tillämpas på ett förutsebart och effektivt sätt. Denna likhet inför lagen säkras bland annat genom möjligheter för medborgare att överklaga beslut som fattats av ett kommunalt eller statligt organ.²⁶

Det regionala ledarskapet har enligt kommittén två tydliga uppdrag. Dels ett politiskt utvecklingsuppdrag som i princip är en kommunal och regionkommunal angelägenhet. Dels ett myndighetsuppdrag som handlar om tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning, samt uppföljning, utvärdering och tvärspektoriell kunskapsbildning kring

²⁵ SOU 2007:10.

²⁶ SOU 2007:10 s. 79.

välfärdstjänsterna. Dessa uppgifter ska i princip förbehållas länsstyrelserna.

Kommittén ansåg att normering bör ske genom författning (lag, förordning eller myndighets föreskrift) och att semirättsliga styrformer som myndigheters allmänna råd bör utmönstras. Offentlig tillsyn är av central betydelse för att skydda medborgarnas rättmätiga intressen och bör i princip vara ett statligt ansvar. Tillsynen ska inte variera ifråga om kvalitet, resurser eller bedömningar beroende på var i landet den bedrivs. Den offentliga tillsynen behöver vidare samordnas i större utsträckning än i dag. Länsstyrelserna ska därför ges ett samlat ansvar för tillsynen inom länet. De bör också överta merparten av kommunernas nuvarande tillsynsuppgifter samtidigt som regional tillsyn hos vissa sektorsmyndigheter samlokaliseras med länsstyrelsen. En tillsynsdelegation inrättas vid länsstyrelsen, bland annat med uppgift att samordna och planera tillsyn.

Ansvarskommittén är öppen för att ett sådant förstatligande av tillsynen måste föregås av vidare överväganden. Inom några områden kan det finnas särskilda skäl för ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap. Sådana kan vara att verksamheten har stark lokal anknytning, t.ex. räddningstjänst eller plan- och byggfrågor. Kommittén är också medveten om att förstatligande av tillsynen kommer att få stor betydelse på miljöområdet och för möjligheten att upprätthålla kompetensen där.²⁷

8.2.4 Tillsyn och framsyn. Naturvårdsverkets tillsynsvägledning 2007–2009

Som en del i arbetet att tydliggöra sin tillsynsvägledande roll, utarbetade Naturvårdsverket i början av 2007 en ”strategisk tillsynsplan”.²⁸ Det bakomliggande syftet angavs vara att skapa förutsättningar för likvärdig och effektiv tillsyn som bidrar till att säkerställa miljöbalkens syfte.

I planen konstateras inledningsvis att Naturvårdsverket har förändrat sin kompetens över åren. Man har gått från specialistkunskap till generalistkunskap i och med att flera samhällsvetare har anställts på bekostnad av tekniker/naturvetare. Naturvårdsverket ska syssla med främst normering och allt arbete måste präglas av en

²⁷ SOU 2007:10 s. 255.

²⁸ Naturvårdsverket Rapport 5675, feb 2007.

prioritering utifrån väsentlighet och risk. Inriktningen bör vara på det som är strategiskt och nationellt viktigt. Fram till utgången av 2009 är det operativa målet för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning att kunna informera om nya regler på webben inom två veckor och att ge stöd och råd om tillämpningen av dessa inom sex månader. Till denna tidpunkt ska man även ha utarbetat en metod för prioritering av operativ tillsyn utifrån miljökvalitetsmål och risker samt skaffat sig rutiner för att regelbundet följa upp tillsynsvägledningens effekter. Berörd personal på länsstyrelser och kommuner ska då också känna till Naturvårdsverkets uppdrag och prioriteringar. Arbetet med att delta i prövningar och ärenden ska fortsätta att vara inriktat på viktiga prejudikatfrågor, t.ex. om energihushållning. En uttalad policy är vidare att ge främst miljörättsligt stöd. Branschteknik och annat liknande tekniskt stöd kommer att fortsätta ligga utanför Naturvårdsverkets fokus.

I den strategiska tillsynsplanen anges också att Naturvårdsverket ska stödja regional samverkan och sådant som många kan ha användning av (t.ex. tillsynsarkivet).²⁹ Man menar också att kommuner och länsstyrelser kommer att märka att det ges fler centrala kurser, seminarier och webb-service. I planen anges slutligen operativa mål för tillsynsvägledningen på olika områden.

8.2.5 Utvärdering av tillsynsvägledning avseende miljöbalken.

Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) lät under hösten 2007 genomföra en utvärdering av den centrala och regionala tillsynsvägledningen på miljöbalkens område.³⁰ Utvärderingen omfattade bara tillsynsvägledning i form av råd och stöd. Syftet med studien var att utreda om den centrala och regionala tillsynsvägledningen fungerar på ett effektivt och samordnat sätt. Som utgångspunkt för bedömningen användes begreppet ”god tillsynsvägledning” enligt ToFRs definition:

Med en likvärdig och effektiv operativ tillsyn menas att miljöbalken får genomslag på det sätt som lagstiftaren avsett med hjälp av bra arbetsätt och med så små resurser som möjligt. Detta innebär exempelvis att aktiviteten inom miljöbalksområdet är tillräcklig på alla nivåer, att det finns tillgänglig god tillsynsvägledning, att den operativa tillsyns-

²⁹ Naturvårdsverket 2007b s. 20.

³⁰ Utvärdering av tillsynsvägledning avseende miljöbalken. ToFR, december 2007.

myndigheten nås av den, att prioriteringar görs, att operativ tillsyn utförs, att de operativa tillsynsmyndigheterna kan tillämpa tillsynsreglerna och att reglerna tillämpas likartat och att rättspraxis får genomslag.

Utifrån ett mottagarperspektiv har rådet försökt identifiera problem som försvårar en likvärdig och effektiv operativ tillsyn. Inledningsvis pekar studien på det problematiska i att det är många myndigheter som delar på ansvaret för miljöbalken och tillsynsvägledningen kopplad till den. Det faktum att tillsynsvägledningen ibland går direkt från centrala myndigheter till de operativa tillsynsmyndigheterna och ibland via länsstyrelsen skapar också svårigheter för mottagarna att se helheten. Samverkan på central nivå är sannolikt också svår att åstadkomma. En systematisk kommunikation, speciellt från de fyra centrala myndigheter som har huvuddelen av ansvaret för tillsynsvägledningen enligt miljöbalken (Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen och Jordbruksverket) bedöms ha stor betydelse för kvaliteten.

Tillsynsvägledning är som begrepp inte entydigt, vilket till stor del har sin förklaring i att olika centrala myndigheter utformar sitt arbete på olika sätt. Det är också stor skillnad på hur olika länsstyrelser hanterar sin tillsynsvägledning. I vissa län har man speciellt avdelade resurser för att hantera frågan. I andra delegerar man större delen av den operativa tillsynen till kommunerna, vilket också får konsekvenser för framtida tillsynsvägledning med avseende på kompetens m.m. Länens storlek och kommunernas karaktär gör också skillnad. Länsstyrelser som är aktiva i samverkansprojekt syns mer och uppfattas därför som mer stödjande.

Vidare kan det vara ett problem när länsstyrelserna tillsynsvägleder på samma områden som man är överprövningsmyndighet på. Vissa kommunrepresentanter menar att länsstyrelserna då inte vill ge alltför tydlig tillsynsvägledning eftersom det kan skapa "låsningar" vid en eventuell överprövning.

Behovsanalysen kan utvecklas. Många av mottagarna menar att man många gånger inte får det man behöver. En ökad tydlighet kring hur de centrala myndigheterna prioriterar olika områden kan vara till hjälp. Här har miljösamverkan i olika tappningar en viktig roll att spela. Vidare behövs referensmaterial och praxis till stöd för tillsynsbeslut. Det är också viktigt för en enhetlig bedömning av likartade fall i olika delar av landet. I dag hämtar många av mottagarna material från t.ex. Miljösamverkan Västra Götaland eller från grann-

kommuner m.fl. Detta "underifrån-perspektiv" skapar risker för olikheter i hantering och tolkningar. För enhetlighet behövs en samordning från centralt håll.

8.2.6 Naturvårdsverkets branschexperter. Effektiva spindlar i det stora tillsynsnätet.

Som en del i diskussionen kring kunskapsförsörjningen på miljöområdet, gjorde Naturvårdsverket under senhösten 2007 en utvärdering av systemet med "branschexperter".³¹

Det ursprungliga syftet med systemet när det introducerades för femton år sedan var att decentralisera miljöarbetet. Om länsstyrelserna tog ett större ansvar för miljöfrågorna inom sitt eget verksamhetsområde kunde Naturvårdsverket fokusera mer på det nationella arbetet. Tanken var att "riksexperterna" under en del av sin ordinarie arbetstid på en länsstyrelse skulle ta ansvar för en särskild bransch. Den tid som var reserverad för arbetet uppgick till 120 tim/år, varav 1/3 finansierades av Naturvårdsverket. Experten skulle företräda Naturvårdsverket och i den egenskapen vara underställd en enhetschef med rapporteringsskyldighet. Huvuduppgiften var att följa utvecklingen inom branschen, vägleda och bistå länsstyrelser och kommunala nämnder vid handläggning av ärenden. Utöver det skulle experten biträda Naturvårdsverket i arbetet med allmänna råd, branschfaktablad och liknande. Experten anlätades för att avge yttranden vid prövningar av mål och ärenden. De skulle även representera Naturvårdsverket i utredningar och i internationella sammanhang. I uppgifterna ingick också att hålla föredrag, organisera möten eller bygga nätverk. Man skulle så att säga vara "spindeln i tillsynsnätet".

Systemet med branschexperter utvecklades positivt fram till 1996, då det fanns 15 experter utspridda på tio länsstyrelser och två kommuner. I dag är sju av dessa kvar, fördelade på fyra länsstyrelser och en kommun. De är experter inom följande områden; fotografisk verksamhet, grafisk verksamhet, mineralull, textilindustri, slakterier, bildemontering och bilskrötning samt terrängskörningsfrågor, snöskoter m.m. Systemet har dock stagnerat som centralt initiativ. En viktig orsak till detta är enligt rapporten oenigheter kring finansieringen. Experterna har också blivit isolerade på sina egna myndig-

³¹ Naturvårdsverkets branschexperter. Effektiva spindlar i det stora tillsynsnätet. Naturvårdsverket Rapport 5805, februari 2008.

heter och har alltför liten kontakt med Naturvårdsverkets tekniska och juridiska experter. De årliga träffarna med experterna har i stort sett upphört och de uppdateras inte med kunskap från verket. De branschexperter som är kvar säger sig behöva arbetsbeskrivning och prioriteringar från centralt håll. Samtidigt konstateras att utvecklingen på miljöområdet med decentralisering av tillsynsansvaret har medfört ökande krav på central kunskapsförsörjning.

I rapporten diskuteras för- och nackdelar med dagens ordning med branschexperter. Det kommunala tillsynsansvariga betonar att de kan hantera juridiken men behöver stöd i tekniska frågor. Samtidigt konstateras att det saknas organ och funktioner som kan möta detta behov istället för systemet med branschexperter. Samverkansformer som Miljösamverkan Sverige kan fylla vissa luckor, men är främst inriktat på projekt. Branschexperterna arbetar mer kontinuerligt med vissa frågor. Branschorganisationerna kan givetvis spela en roll, men experterna ses som motvikt till denna koncentration av teknisk sakkunskap och partsintresse. Nätverkandet kan fungera som problemlösningsprocess, men förutsätter i själva verket branschexperter för att fungera tillfredsställande. I rapporten diskuteras också alternativet att ha branschexperterna placerade på Naturvårdsverket. Invändningen är att kunskap om branschen ofta är relaterad till det arbete som nuvarande experter gör inom ramen för sitt länsstyrelseuppdrag. Fördelen med att ha experten på verket skulle främst vara att det skulle underlätta det ömsesidiga informationsutbytet.

Rapporten sammanfattar med att de flesta anser att experterna fyller ett behov. För kollektivet är den uppgift som han eller hon utför ett billigt och effektivt sätt att förmedla tillsynsvägledning. Den goda översikten bidrar också till ökad rättssäkerhet. Systemet med enskilda experter är dock sårbart. Styrningen är också relativt vag och kommunikationen mellan experterna och Naturvårdsverket bör förbättras. Det ifrågasätts allmänt om det är rätt branscher som har experter. Experttjänsten skulle kunna förändras till tidsbegränsade insatser inom väl kartlagda problemområden. När det gäller huvudmannaskapet för systemet anges att länsstyrelserna skulle kunna vara ett alternativ till Naturvårdsverket. Ett annat vore att några centrala verk samverkade. Naturvårdsverket bör dock finnas kvar som aktör för att bibehålla experternas legitimitet.

8.3 Synpunkter i intervjuer m.m.

8.3.1 Inledning

Utredningen har genomfört ett antal intervjuer med inriktning på frågor kring tillsyn. De intervjuade har representerat Regeringskansliet, Naturvårdsverket, kommunala och statliga tillsynsmyndigheter (länsstyrelser), miljödomstolarna, näringslivet och ideella naturvårdsorganisationer. De flesta sitter på chefspositioner eller har lång erfarenhet av tillsynsarbete. Utredningen har också tagit del av skriftligt material från departementala arbetsgrupper, myndigheter, organisationer och enskilda. I detta avsnitt presenteras under fyra rubriker ett representativt axplock av de synpunkter som framkommit.

8.3.2 Tillsynsvägledning

Från Naturvårdsverkets sida har många av de intervjuade framhållit att det har tagit tid att förstå den förändrade roll som verket fått genom miljöbalken. Man pekar också på att miljöfrågorna har bytt fokus och att tillsynsarbetet måste anpassas därefter. Ett tydligt sådant exempel är EU:s ramdirektiv för vatten. En annan synpunkt var att alla förändringar möts med en konservativt motstånd, men accepteras så småningom. Detta var t.ex. tydligt när det gällde övergången från myndighetstillsyn till egenkontroll. Emellertid har man nu kunnat konstatera att tillsynsvägledningen varit eftersatt. Först med miljöbalken introducerades detta begrepp och det har tagit tio år att få en ordenlig diskussion kring Naturvårdsverkets, länsstyrelsernas och de kommunala miljönämndernas roller i tillsynsarbetet. De intervjuade på verket anser att man arbetar mycket för att få fram en gemensam tillämpning av regelverket och handfast tillsynsvägledning på olika sätt; genom nätverkande, genom Tillsyns- och föreskriftsrådet och genom Miljösamverkan Sverige. Man satsar också mycket på webb-information. En grundläggande tema för Naturvårdsverkets arbete sägs vara att prioritera arbetet utifrån väsentlighet och risk.

Vidare menade de intervjuade på Naturvårdsverket att när det finns begränsade resurser, blir det viktigt att förstå vad som är Naturvårdsverkets unika roll. Man pekar på att kompetensen att bedriva tillsyn faktiskt finns på länsstyrelserna och kommunerna och till detta måste Naturvårdsverket anpassa sig. Det kan emellertid vara

ett problem om all tillsyn är delegerad från en länsstyrelse till kommunerna. Då är det svårt att upprätthålla kompetensen på den regionala nivån. Samtidigt är vissa kommuner för små för att klara tillsynen. Problemen skulle kunna åtgärdas om det ställdes tydligare krav på tillsynsvägledning och återrapportering i länsstyrelsernas regleringsbrev. En annan möjlighet som nämndes var att ta efter livsmedelsområdet genom att införa skarpare möjligheter att ingripa mot myndigheter och kommuner som missköter sitt tillsynsansvar. Naturvårdsverkets roll som utvärderare borde också förstärkas. Flera av de intervjuade på Naturvårdsverket lyfter också fram den strategiska tillsynsplanen. Genom denna har man fått ett instrument för regional planering som bygger på en realistisk modell.

Den bild som ges av de intervjuade från länsstyrelser och kommuner är en annan. Från länsstyrelsehåll har utredningen mött påståenden om att man gett upp sina förväntningar på Naturvårdsverket när det gäller tillsynsvägledning. Detta resulterar i sin tur i att länsstyrelserna får gå samman och göra arbetet själva. Man framhåller också att det är ineffektivt att ha 21 aktörer istället för en stark röst centralt. En återkommande kritik från intervjupersonerna på länsstyrelser och kommuner är att Naturvårdsverket numera saknar egen erfarenhet av miljöarbete och därför har tappat förmågan att vägleda. Flera av de intervjuade menar också att miljöbalken har medfört en luddighet i ansvarsfördelningen genom att vägledningsansvaret ligger på både Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Vissa verksamheter som exempelvis enskilda avlopp är svåra för länsstyrelserna att hantera eftersom de aldrig haft den operativa tillsynen över dessa. Det finns inte heller något tydligt uppdrag när det gäller tillsynsvägledning. Flera av de intervjuade från länsstyrelserna betonade vikten av att Naturvårdsverkets handläggare måste ha ansvaret för den nära kontakten med vissa länsstyrelser. Detta ansvar ska omfatta besök och sammandragningar. Som ett exempel på ett tillsynsområde där Naturvårdsverkets tillsynsvägledning har fungerat på detta sätt nämns efterbehandlingsarbetet. Samtidigt påpekar flera länsstyrelsetjänstemän att det är en omöjlig tanke att återgå till den gamla ordningen då Naturvårdsverket var ute på fältet och styrde i allt. I dag är verksamheten alldeles för omfattande och disparat. Nyckel till ett effektivare system anses ligga dels i ett tydligare ansvar för Naturvårdsverket, dels i att den regionala kompetensen upprätthålls.

En allmän bedömning av de intervjuade från dessa myndigheter är annars att länsstyrelserna lider av otillräckliga resurser för tillsynen. Det blir upp till den enskilda handläggaren att prioritera. Man pekar på att under senare år har kraven på enklare och snabbare handläggningar blivit en viktig fråga i politiken, vilket har satt press på tjänstemännen att prioritera tillståndsprövningar före tillsyn. När det sedan gäller den tillsyn som ändå bedrivs, blir den mest operativ på bekostnad av egeninitierad och målstyrd. Det saknas också kriterier för prioritering av tillsyn. Miljömålen kan ju bara vara styrande för tillsynen i stort, t.ex. som underlag vid tillståndsprövningen. Men när väl dessa beslut är tagna måste efterlevnaden följas upp. Platsbesök är ofta mycket värdefulla, men sådana nedprioriteras och sker – åtminstone inom vissa länsstyrelser – sällan. Ett annat problem är att det går mycket tid åt administrativt arbete utan egentlig miljövårdsnytta. Ett exempel på detta är avgiftshanteringen. Även klagomål från närboende till anläggningarna tar mycket tid i anspråk.

Den intervjuade personalen pekar också på att länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna är komplicerad. Många kommuner har inte den kompetens som behövs och deras beslut upphävs ofta pga. formella brister. Länsstyrelserna borde därför vara tydligare i sin vägledande roll och t.ex. hålla i utbildning och rådgivningen mot kommunerna.

Från kommunalt håll är kritiken bister. Man menar att ”nån-annanismen” har utvecklats på tillsynsområdet. Det saknas en övertänt plan för vem som ska göra vad. Länsstyrelserna brister i kompetens, vilket märks bl.a. i tillståndsbesluten. Om kommunerna inte är aktiva med att skriva yttranden i miljöprövningsärendena kan villkoren bli hur som helst. Det måste finnas länkar mellan prövning och tillsyn. De flesta stora kommunerna har numera all tillsyn och då har länsstyrelsen motsvarande lite. Samordningskravet måste ses i detta sammanhang, länsstyrelserna kan inte samordna sådant som de inte kan. Vid stora tillståndsprövningar kan det därför vara så att länsstyrelsen inte har kompetens och Naturvårdsverket inte visar sig. Från kommunalt håll vill man att verket ska yttra sig i dessa ärenden.

De kommunala tjänstemännen klagar också på att kontakten med Naturvårdsverket är dålig. Vid en jämförelse med andra centrala myndigheter på miljöområdet anses Naturvårdsverket klart sämst på att visa sig ute i landet. Tjänstemännen säger samtidigt att de är medvetna om bristerna i den egna tillsynen och efterlyser skarpare

ingripandemöjligheter mot de kommuner som missköter sig. Man pekar också på att över länsstyrelsens tillsynsarbete bedrivs det över huvud taget ingen kontroll. Vissa länsstyrelser gör tillsynsbesök hos sina A- och B-anläggningar endast någon gång vart tionde år. Även här tar man livsmedelstillsynen som ett klart motexempel med enhetlig modell och styrning genom dimensionering av avgifterna. Den juridiska vägledningen som Naturvårdsverket håller med genom telefonjouren lyfts dock fram som ett föredömligt exempel på en god vägledningstjänst.

Från näringslivet har poängterats att Naturvårdsverket borde koncentrera sig mer på sin centrala tillsyns- och vägledningsroll. Verket ska utbilda länsstyrelserna som i sin tur ska vägleda kommunerna. Dessutom borde Naturvårdsverket och näringslivet arbeta med branschvisa tillsynsprojekt. Goda exempel på det finns i både Danmark och Norge.

8.3.3 Normering

Från Naturvårdsverkets sida har utredningen mötts av en samstämmig uppfattning om att arbetet med att ta fram vägledningsmaterial numera går bra. Bara under 2007 har miljörättsavdelningen givit ut 15 publikationer och fyra webbvägledningar. Man försöker möta omvärldens krav, vilket dock inte alltid är enkelt. Ibland får verket kritik för att vara för långsamt och säga för litet. Kritiken kan också bli den omvända om materialet kommer för snabbt och är alltför konkret och ställningstagande. Rent allmänt föredrar man i dag att arbeta med snabbare vägledningsmaterial än handböcker, t.ex. skrivelser i mindre frågor. Personalen på Naturvårdsverket lyfter också fram att man tar egna initiativ på detta område, vilket FMH-reformen är ett exempel på. Man har också förbättrat sitt samarbete med näringslivet, vilket inte minst visar sig i det pågående regel-förenklingsarbetet som sker i en gemensam arbetsgrupp.

Även på detta område ges en annan bild av de intervjupersoner som representerar andra aktörer. Det vägledningsmaterial som kommer från Naturvårdsverket bedöms vara för svagt och senfärdigt, vilket sätts i samband med tappad sakkunskap hos verket. Många av intervjupersonerna lyfter fram farorna med en svagare nationell tillsynsvägledning. Förhållandet leder till att varje tillsynsmyndighet måste göra egna tolkningar, vilket leder till skillnader i rättstillämpningen. Genom Naturvårdsverkets frånvaro skapas vidare utrymme

för företagens branschorganisationer att utveckla egna rekommendationer och riktlinjer. Branschorganisationerna har ofta goda resurser och hög kompetens. Det finns exempel på hur standarder som utvecklats på detta sätt blivit normerande genom att miljödomstolarna har förlitat sig på dem. Det ses som ett problem att myndigheterna inte kan matcha denna verksamhet.

Från miljödomstolarnas sida kommer både ris och ros. Man menar att det är helt nödvändigt för miljöprövningen att Naturvårdsverket och andra myndigheter producerar vägledningsmaterial i sakfrågorna på området. Om dessa rubriceras som allmänna råd eller något annat spelar mindre roll. Det är också viktigt att Naturvårdsverket är förutseende när det gäller vad som är på gång.

Från näringslivet har det kommit synpunkter om att Naturvårdsverket tar fram föreskrifter och riktlinjer utan kontakt med företagen. Man borde samarbeta mer med att framställa vägledning och branschfakta. Det finns också många exempel på att verket "överimplementerar" EG-rättsliga krav, vilket måste undvikas. Som exempel anges arbetet med att genomföra batteridirektivet och skrotbilsdirektivet. Det pågående arbetet om regelförenkling är emellertid positivt och det vore bra att inkludera näringslivet mer i olika referensgrupper. Företagen borde också släppas in i Tillsyns- och föreskriftsrådet. Slutligen måste servicen mot småföretagen förbättras, t.ex. genom att inrätta frågelådor på webben (FAQ) på områden där regelverket är komplicerat.

Flera av de intervjuade har vidare framfört kritik om att Naturvårdsverket haft för bråttom att gå ut med kontroversiella tolkningar av miljölagstiftningen. Efterarbetet vid stormen Gudrun är ett sådant exempel, då man kom på kollisionkurs med Kemikalieinspektionen. Ett annat exempel som lyfts fram är övergångsreglerna för de nya miljöstraffsavgifterna vid 2007 års straffrättsreform.

Slutligen har det också framförts kritik kring Naturvårdsverkets författningsarbete. De intervjuade anser att förslagen från Naturvårdsverket om nya bestämmelser ofta är sakligt sett väl underbyggda. När det emellertid gäller det juridiska hantverket kan förslagen emellanåt vara av dålig kvalitet. De intervjuade menar att detta tyder dels på brister i kompetensen, dels på dålig samordning inom myndigheten mellan jurister och sakhandläggare.

8.3.4 Branschexpertisen

Även när det gäller frågan om vem som ska hålla i branschexpertisen skiljer sig uppfattningarna beroende på vem man talar med. En gemensam utgångspunkt är att det är svårt att hävda miljöfrågor utan expertkunskap. Det som skiljer är inställningen till vem som ska svara för den. Från Naturvårdsverkets sida betonas att tillsynsvägledningen ska vara inriktad på frågor kring miljöjuridiska frågeställningar och att länen bör ta ansvar för att upprätthålla tillräcklig branschexpertis i samverkan. Verkets ansvar anges vara att inventera och ha överblicken över expertisen på systemnivå, inte att syssla med detaljer. Det finns emellertid också intervjupersoner på verket som pekar på att man gått för långt i nedrustningen av experter, vilket tyder på en undervärdering av punktkällornas betydelse för miljön. Många gånger måste man också ha teknisk vägledning i rättstillämpningsfrågor, t.ex. när det gäller frågor om bästa tillgängliga teknik på ett område, avfallsdefinitionen m.m. En samstämmig uppfattning är dock att Naturvårdsverket måste prioritera de viktigaste branscherna.

Från länsstyrelsehåll är man tydligt kritisk. Man menar att Naturvårdsverket inte tar tag i frågan om hur branschexpertisen ska upprätthållas. Jämförelser gjordes med Norge där personer från centrala och regionala myndigheter sades ha ett betydligt närmare utbyte och dialog. Från länsstyrelsehåll poängterades också att på de områden där det behövs branschexperter måste man satsa på att behålla dessa. Det är också viktigt med ständig omprövning av de branscher som ska prioriteras eftersom dessa skiftar. Dessutom måste Naturvårdsverket vara berett att ge ordentlig ersättning för arbetet som branschexpert.

Denna bild bekräftades av intervjupersonerna från kommunerna. Man menade att ända fram till slutet av 1990-talet kallade Naturvårdsverket till branschträffar där tillsynare och branschfolk över hela landet träffades. Dessa var mycket betydelsefulla för kunskapsuppbyggnad, erfarenhetsförmedling och kontaktknytande. Trots detta drogs de in med motiveringen att sådana aktiviteter i fortsättningen skulle organiseras av länsstyrelserna. Länsstyrelsen har dock alls inte tagit på sig den rollen och branschexperterna fungerar inte bra i dag. De kommunala tjänstemännen anser också att det är ett systemfel när branschexperterna sitter på länsstyrelsen där de sedan ska yttra sig över kommunala ärenden som överklagas.

De branschfaktablad som Naturvårdsverket framställer är dock mycket användbara i den kommunala tillsynsverksamheten.

Av givna skäl har också näringslivet en tydlig uppfattning i denna fråga. Man säger att branschförbund och företag ofta framför att de saknar samtalspartner i industrifrågor. Naturvårdsverket besitter inte kunskap om hur företagen bedriver sitt miljöarbete och de saknar även en branschkunskap som de tidigare hade. Det gäller både personer med kompetens i frågor om de tekniska aspekterna på verksamheterna och deras miljöpåverkan och sådana som känner till industrins villkor.

8.3.5 Miljösamverkan

När det gäller miljösamverkansformerna verkar det råda en enighet om att systemet har goda sidor och att har kommit för att stanna. Man har dock något olika syn på vad samverkan ska användas till. Från Naturvårdsverkets sida menar man sig i dag ha det nationella greppet och pekar på att man delfinansierar Miljösamverkan Sverige. Den senare ska stå för den fortlöpande, vardagliga vägledningen medan verket ska agera banbrytande. Det finns tolv regionala nätverk med Miljösamverkan Västra Götaland som flaggskepp. Kvaliteten skiftar mellan nätverken men de ger ut åtskilliga handledningar. Många av dessa är av god kvalitet, t.ex. om vatten, där ju länsstyrelserna har det traditionella tillsynsansvaret. Man påpekar dock att det borde finnas en miniminivå för regional samverkan. Från denna nivå kunde sedan en utveckling ske, t.ex. genom att tillsyn över djurskydd och livsmedel inkluderades.

Från länsstyrelser och kommuner är man inte fullt lika entusiastisk. Samverkansformerna kan och ska inte täcka hela behovet av tillsynsvägledningen. Det är ju också så att endast en del av de projekt som organiseras av Miljösamverkan Sverige de kommande åren är inriktade på tillsynsvägledning. Vidare finns det en risk att den centrala vägledningen förlorar i betydelse genom de regionala nätverken. Statusen hos den vägledning som arbetas fram i samverkansorganen är oklar. Samverkansformerna är dock bra för erfarenhetsspridning, tillsynskampanjer och liknande. Därmed kan de verka utjämnande på skillnaderna i kompetens, erfarenhet m.m. mellan de olika länen och kommunerna. Man bör dock observera att samverkan genererar mycket arbete och diskussioner, den medför ingen direkt effektivisering. Från kommunalt håll har man också

framhållit att länen arbetar väldigt olika mot de kommunala samverkansformerna (t.ex. Miljösamverkan Skåne). Först när länsstyrelserna är med i dessa fungerar de bra. Frågan är också om kommunerna har resurser till att driva detta arbete i längden.

8.4 Överväganden och förslag

8.4.1 Problembilden

Den bild som de intervjuade på Naturvårdsverket ger av tillsynsvägledningen bekräftas inte av de personer från länsstyrelser och kommuner som utredningen har talat med. Där de förra uttrycker tillförsikt med den valda inriktningen, uttrycker de senare kritik som emellanåt är skarp. Naturvårdsverket framhåller betydelsen av s.k. målinriktad tillsyn och utvecklandet av informella nätverk som Miljösamverkan Sverige. De operativa tillsynsmyndigheterna menar att de har svårt att ställa om till målrelaterad tillsyn då det fattas värderingskriterier. Man saknar också metoder för utvärdering och uppföljning av den operativa tillsynen, vilket gör att det är svårt att få en uppfattning om den fungerar.

Kommuner, länsstyrelser och Naturvårdsverket har också olika uppfattningar om behovet av central tillsynsvägledning och vad den bör omfatta. De operativa myndigheterna efterfrågar praktisk användbar vägledning och betonar dess roll för att öka effektiviteten i miljöarbetet, uppnå likformighet i rättstillämpningen och vinna större oberoende gentemot branschintressena. De uppfattar att vägledningen har blivit mer generell och att Naturvårdsverket på flera områden inte längre har kompetens för att möta behoven hos de operativa myndigheterna. Naturvårdsverket menar å sin sida att det inte är möjligt att tillhandahålla en detaljerad vägledning på miljöbalkens alla områden.

Utredningen kan alltså konstatera att de bilder som de olika aktörerna har av Naturvårdsverkets roll i tillsynsarbetet skiljer sig stort. I denna del bekräftar våra studier den kritik som under senare år uttalats från flera håll, bl.a. av Riksrevisionen.³² Även om det givetvis är svårt att avgöra vem som har "rätt" problembild, är en utgångspunkt för de fortsatta övervägandena att Naturvårdsverket har kommit för långt bort från det praktiska miljöarbetet. Under lång tid har man satsat på en generalistroll, vilket har varit en nödvändig

³² Riksrevisionen 2006:2 avsnitt 4.6.

anpassning till nya miljöfrågor och samhällsförhållanden. Samtidigt har specialistkompetensen och operativt tillsynsansvar skjutits nedåt i miljövårdsförvaltningen på ett sätt som gjort att Naturvårdsverket tappat något av kontakten med denna del av verksamheten. Detta förhållande påverkar möjligheten att ge tydlig vägledning för länsstyrelsernas och kommunernas tillsynsarbete.

En annan observation är att en stor del av problemet med tillsynsvägledningen verkar ligga i den regionala nivån. Länsstyrelserna är högst olika när det gäller såväl det operativa tillsynsansvaret som resurser, kompetens och ambition i tillsynsvägledningen. Som motpoler kan nämnas Halland och Västra Götaland. Den förra länsstyrelsen har operativt tillsynsansvar för mellan 10 och 15 anläggningar,³³ medan den senare kontrollerar 450. Ett grundläggande problem är också att tillsynsarbetet inte har öronmärkta resurser inom länsstyrelserna. Därmed har det uppstått ett inbyggt incitament i systemet för att kommunerna – som ju får behålla sina tillsynsavgifter – ska ta över det operativa tillsynsansvaret. Miljöbalkens regelstyrning av överlåtelser är också svag, vilket har medfört att kommunerna kan ta över i stort sett närhelst de begär det. Om en kommun missköter sitt operativa tillsynsansvar har dessutom länsstyrelsen små möjligheter att ingripa. Till detta kommer att rollfördelningen mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna är oklar när det gäller vägledningsansvaret. Även kommunerna och deras förhållande till länsstyrelserna skiljer sig radikalt från varandra. Så finns fortfarande ett antal kommuner med en blandad nämndorganisation som strider mot kommunallagen, vilket onekligen är anmärkningsvärt.³⁴ Vidare har ett antal kommuner fortfarande ensaminpektörer, trots att arbetsområdet har ökat avsevärt genom EG-rättens och miljöbalkens inträde på scenen. Dessa kommuner är i stor utsträckning beroende av samverkan med andra kommuner och vägledning från sina länsstyrelser. Mot dessa står ett antal större kommuner och andra med höga miljöambitioner som är utrustade med betydande resurser, personal och hög kompetens på miljöområdet. I dessa fall spelar givetvis länsstyrelsen en mindre roll.

³³ I siffran ingår inte täktverksamheter. För samtliga andra B-verksamheter utom två är det operativa tillsynsansvaret överlåtet till kommunerna.

³⁴ Enligt SKL-rapporten Jäv och beroende (s. 7) är det 21 kommuner som har en "olämplig lösning" med avseende på jäv.

8.4.2 Påverkande tendenser i omvärlden och i samhället

Den viktigaste påverkansfaktorn för allt myndighetsarbete på detta område är förhållandena i miljön. Alla resonemang kring tillsynsarbetet beror på vilka miljöfrågor som prioriteras, såväl nationellt som internationellt. De överväganden och förslag som presenteras i detta avsnitt ska därför ses mot den bakgrundsteckning av miljöfrågorna som ges i kapitel 2.

En annan utgångspunkt är att påverkan från EU kommer fortsatt att öka under överskådlig tid. Detta kommer att uttryckas på olika sätt. För det första genom fortsatta reformer av de gemensamma reglerna. Reformeringen av avfallsdirektiven och de kommande direktiven om markskydd och havsmiljön är exempel på detta. För det andra genom den uppmärksamhet på ett effektivt genomslag av reglerna som väckts genom utvidgningen av unionen och olikheterna mellan EU:s 27 medlemsstater. Förslaget om minimidirektiv om tillsyn med krav på inspektioner och förslaget om direktiv om straffbestämmelser på miljöområdet är exempel på detta. Även Århuskonventionens³⁵ genomförande i EG-rätten medför krav på effektiva rättsmedel. För det tredje genom institutionella reformer i EU, som tillskapandet av nya EU-myndigheter med ökande krav på rapporteringar m.m. Sammantaget medför detta att det svenska tillsynsarbetet i allt högre grad påverkas av vårt medlemskap. Ett tydligt exempel på den systematiska kollision som kan därvid kan uppkomma är mötet mellan den svenska traditionen av egenkontroll vid miljöövervakning och den myndighetsinitierade kontroll som är utgångspunkten i EU:s ramdirektiv för vatten.

Diskussionen om statlig eller kommunal tillsyn på miljöområdet går vidare. Det ingår inte uttryckligen i utredningens uppdrag att lämna förslag i den frågan. Vi måste ändå förhålla oss till den, i den mån som Naturvårdsverkets roll i den existerande tillsynsorganisationen berörs. Den bild av "återsamling av staten" som Ansvarskommittén målar upp ansluter till en allmän tendens, vilken inte minst gäller tillsynsfrågorna. Tillsynen på andra områden kännetecknas av skärpta krav på *hur* den bedrivs. Statens möjligheter att *ingripa* mot bristande tillsyn ökar (livsmedelsområdet) och tillsynsansvaret *"seglar uppåt"* i organisationen (djurskyddet). En rimlig utgångspunkt är att även tillsynen enligt miljöbalken påverkas av dessa tendenser. Utredningen utgår också från att det statliga

³⁵ FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, SÖ 2005:28.

intresset framgent kommer att representeras av ett färre antal aktörer på regionnivå, oavsett om det sker på det sätt som Ansvarskommittén förespråkar eller genom samverkan mellan länen. Ett nytänkande härvidlag finns i Koncentrationsutredningens förslag till samordning av länsstyrelseuppgifter.³⁶ Tillskapandet av vattenmyndigheterna är ett annat exempel på en regional indelning av annat slag än den länsvisa. Ytterligare en utgångspunkt för utredningen är Tillsynsutredningens uppfattning om de nationella tillsynsmyndigheternas *samordningsansvar*. I det ansvaret ingår samordning, styrning och utveckling av andra myndigheters tillsyn på ett område.

En sista tydlig tendens i samhällsutvecklingen som utredningen måste beakta är det pågående arbetet med regelförenkling i Sverige och Europa ("better regulations"). Som en del i detta arbete genomfördes vid årsskiftet 2006/07 en omfattande avlövnings- och anmälningsplikter enligt den s.k. FMH-bilagan (se avsnitt 8.1.2). En effekt av reformen som har försvunnit något i den allmänna debatten är dess påverkan på de kommunala miljömyndigheternas arbete. Från att ha varit remissinstans vid en tillståndsprövning hos en annan myndighet blir man nu handläggare av ett eget anmälningsärende. Förutom att det administrativa arbetet ökar, blir miljöprövningen betydligt osäkrare för de inblandade genom frånvaron av tydliga handläggningsregler i FMH. Detta förhållande – att 290 kommuner ska handlägga relativt stora och miljöstörande verksamheter utan klara handläggningsregler – ställer givetvis större krav på den statliga styrningen på området.

8.4.3 Utredningens slutsatser

Allmänna synpunkter

En effektiv miljötillsyn förutsätter att hela kedjan Naturvårdsverket-länsstyrelserna-kommunerna fungerar. De brister med dagens tillsynsarbete som påtalats för utredningen är till stor del allmänna och ligger utanför vårt uppdrag att lämna förslag om. Vissa av dem är emellertid så angelägna att de borde föranleda initiativ från Miljödepartementet inom en snar framtid. Exempelvis bör det klargöras att de överordnade nivåerna har ett ansvar för att det operativa tillsynsarbetet fungerar på de underliggande nivåerna. Inom näraliggande tillsynsområden har lagstiftaren löst detta genom möj-

³⁶ Ds 2007:28.

ligheter för de nationella myndigheterna att ingripa mot de operativa nivåerna med förelägganden, möjligheter att överflytta tillsynen till annan myndighet m.m.³⁷ Mot bakgrund av den problembild som utredningen mött, framstår sådana lösningar som nödvändiga även på miljöområdet.

Vidare borde det vara självklart att systemet för tillsynsavgifter ska befrämja – inte som i dag motverka – att länsstyrelserna behåller nödvändig operativ tillsyn. Likaså borde rutinerna för ärendehantering hos länsstyrelserna ses över för att skilja tillsynsvägläggande funktioner från överprövande, exempelvis genom att olika personer hanterar ärendena. Ett särskilt problem utgörs av de med miljöbalken utvidgade möjligheterna till att överlåta operativt tillsynsansvar till kommunerna. Detta har på sina håll lett till att länsstyrelsen i det närmaste har abdikerat från sitt ansvar på detta område. Därmed har man också tappat en del av sin förmåga att tillsynsvägleda på området. Det är utredningens uppfattning att denna utveckling bör motverkas och att delegationsreglerna borde ses över. Detta arbete bör vara inriktat på att dels begränsa utrymmet för kommunal miljötillsyn, dels ge tydliga kriterier för när överlåtelse ändå kan ske. Det framstår även som angeläget att införa en allmän möjlighet för länsstyrelserna att förordna att tillsynen ska tas ifrån den kommun som inte sköter sina åligganden eller som har en olämplig organisation.

En tydligare roll som expertmyndighet

Mot bakgrund av beskrivningen ovan, menar utredningen att Naturvårdsverket måste återfå en tydlig roll med ett övergripande ansvar för att leda och fördela tillsynsarbetet. Flera av de idéer som presenteras i verkets strategiska tillsynsvägläggningsplan ("TVL-planen", se avsnitt 8.2.4) är goda men enligt utredningens uppfattning inte tillräckligt långtgående. För att fungera som nationell tillsynsvägläggare, måste Naturvårdsverket ha en egen, högt utvecklad sakkunskap på miljöområdet. Rekryteringen av specialister inom teknik och naturvetenskap och andra sätt att knyta sådan spetskompetens till myndigheten måste förstärkas. Det kan röra sig om personal med forskarkompetens, men kanske främst av experter med operativ erfarenhet. Utredningen menar emellertid att denna fråga inte främst har med storleken på resurserna eller personalens utbildning

³⁷ Jfr. 18 § livsmedelslagen (2006:804) och 24 e och 24 f §§ djurskyddslagen (1988:534).

att göra. Det är Naturvårdsverkets rekryteringspolicy som bör ändra inriktning.

Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna

När det sedan gäller Naturvårdsverkets roll i miljötillsynen, menar utredningen att den inte kan bygga på att den nationella myndigheten arbetar mot landets 290 kommuner. Verkets arbete måste främst vara riktat mot länsstyrelserna och dess roll i tillsynssystemet måste stärkas. Dessutom måste förhållandet mellan nationell och regional tillsynsvägledningen klargöras. I några avseenden kan detta ske med relativt enkla medel och inom ramen för vårt uppdrag. I dessa delar lämnar utredningen förslag om en skyldighet för länsstyrelserna att årligen redovisa sitt tillsynsarbete till Naturvårdsverket, ett samråd mellan nivåerna och en möjlighet för Naturvårdsverket att underställa regeringen beslut om överlåtelse av tillsyn.

Även om Naturvårdsverket inte primärt ska arbeta mot kommunerna, bör man ha ett ansvar för att den lokala tillsynen fungerar. Utredningen delar uppfattningen att en viktig del i detta arbete går genom miljösamverkansformerna. Det finns dock en befogad oro för att de regionala och kommunala nätverken kan komma att ersätta nationell vägledning för rättstillämpningen. Dessutom är samverkansformerna ojämnt utvecklade över landet och endast hälften av länen deltar i regional samverkan. Naturvårdsverket bör därför ha ett övergripande ansvar för systemet med miljösamverkan. Detta kan ske genom att verket aktivt deltar i ledningen av Miljösamverkan Sverige. Som en del av ansvaret för länens tillsynsvägledning bör man också delta i de regionala samverkansformerna. Vissa minimikrav bör också ställas på länsstyrelsernas ansvar för sådan samverkan. Vidare bör Naturvårdsverket fortsätta att arbeta med seminarier och sammankomster, kommundagar och liknande. Inom vissa områden där det krävs hög specialistkunskap bör verket behålla eller t.o.m. utveckla viss direktservice gentemot kommunerna så länge som länen inte kan ta över. Ett exempel på detta är juristjouren och de branschexperter som bedöms nödvändiga att vara placerade centralt.

Normeringsverksamheten

När det sedan gäller normeringsverksamheten menar utredningen att det finns ett stort behov av "mjuka normer" i miljöfrågor. På detta område – som ju är präglad av en vid ramlagstiftning, blandad med specificerad EG-rätt, tekniska standarder och naturvetenskapliga förhållanden och begrepp – är vägledning genom allmänna råd, handböcker, faktablad, skrivelser, webb-information och liknande en förutsättning för fungerande tillsyn på såväl regional som lokal nivå. Här är det viktigt att Naturvårdsverket tar det nationella ansvaret för framställningen av materialet. Det är givetvis önskvärt att vägledning produceras inom ramen för miljösamverkansformerna eller av särskilt utsedda länsstyrelser. Näringslivets branschorganisationer och övriga intresseorganisationer i samhället bör också i högre grad involveras när material utarbetas. Det är emellertid av stor vikt för enhetligheten i systemet att det är Naturvårdsverket som har det yttersta ansvaret för vägledningar på miljöbalkens område. Samtidigt kan utredningen konstatera att det är en svår balansgång att producera "rätt" material. De operativa tillsynsmyndigheterna efterfrågar snabb och konkret vägledning, men sådan har också lätt att hamna i skottgluggen om den är alltför tydlig och auktoritativ när rättsläget är oklart. Vidare medför Naturvårdsverkets flitiga användning av konsulter särskilda problem i detta sammanhang. Det uppstår svårigheter för mottagarna att identifiera vem som står för en framförd uppfattning redan när t.ex. inhyrda tekniker eller advokater skriver handböcker eller håller i utbildningsdagar för verkets räkning. Denna otydlighet ökar om samma personer dessutom företräder verksamhetsutövarna som motparter till myndigheterna i miljöprövningar. En sådan ordning kan påverka Naturvårdsverkets trovärdighet som oberoende miljömyndighet.

Branschexperterna

Utredningen menar också att Naturvårdsverket bör ha huvudansvaret för branschexpertisen inom prioriterade områden. Detta behöver dock inte innebära att alla experter ska vara knutna dit. Verket ska dock ha ett helhetsgrepp och detta förutsätter som nämnts ovan att den tekniska kompetensen inom myndigheten upprätthålls på en hög nivå. I dag har Naturvårdsverket god eller mycket god kompetens inom ett antal branscher och sektorer, t.ex.

skogindustri, järn och stål, plast och kemi, verkstad och förbränning. Nyrökryteringen har emellertid under lång tid varit avtagande och flera nyckelpersoner närmar sig pensionsåldern. Kunskapsöverföring mellan generationerna kan därför försvåras om inte något görs. Enligt utredningens mening bör därför en översyn genomföras snarast. Likaså bör systemet med regionalt eller kommunalt placerade branschexperter vidareutvecklas. Vi delar den uppfattning som kommer till uttryck i Naturvårdsverkets utvärdering av systemet, nämligen att branschexperterna erbjuder avancerad kunskapsförsörjning till många på ett kostnadseffektivt sätt. Systemet måste dock förnyas för att göra det mer anpassningsbart. Rekommendationerna i Naturvårdsverkets utvärdering kan därvid användas som utgångspunkt. Dessa går ut på att identifiera ”rätt” branscher att ha nationella experter inom, att precisera och anpassa arbetsbeskrivningar efter bransch, att fördela branschexpertsystemets kostnader rättvist samt att tillgängliggöra information för att garantera att experten talar i huvudmannens namn.

De branscher som ska ingå i systemet måste identifieras genom en prioritering utifrån kriterier som miljönytta, rättssäkerhet och efterfrågan. Systemet bör vidare göras mer flexibelt genom att utnämningen som branschexpert är begränsad i tiden eller till ett beting. På så vis kan en löpande omprövning ske av vilka branscher som ska ingå. Branschexperterna bör ha ansvaret för att samordna kunskapsförmedlingen på sitt område och bör arbeta aktivt ut mot länsstyrelser och kommuner med nätverkande, regionala seminarier, platsbesök (”normerande inspektioner”) m.m. Branschexperterna bör omges av referensgrupper bestående av personer med teknisk kompetens från olika delar av landet för att få representation för de varierande förhållandena som råder. Projektgrupper bör även bildas med näringslivet och andra för arbetet att ta fram vägledningar och tekniska standarder. Experterna ska även hålla i arbetet med att ta fram branschfaktablad och liknande informationsmaterial. De ska vidare delta i arbetet inom EU och internationellt. Andra samordningsfunktioner bör kunna läggas på länsstyrelsenivå eller t.o.m. kommunal nivå, men Naturvårdsverket måste ta del i arbetet på de viktigaste områdena. Detsamma gäller i de fall som den tekniska expertisen bäst samordnas mellan de länsstyrelser som har ”få-verksamheter”, t.ex. stålverk och kafferosterier.

8.4.4 Utredningens förslag

Inledning

Som framgått ovan, anser utredningen att Naturvårdsverkets roll i tillsynssystemet bör stärkas. Ett steg i den riktningen tas i kapitel 9, där vi föreslår en utökad möjlighet för Naturvårdsverket att överklaga beslut av kommuner och länsstyrelser. I detta kapitel presenterar utredningen några förslag för att klargöra och utveckla Naturvårdsverkets samordningsansvar i tillsynsarbetet. Förslagen omfattar nya regler och skrivningar i 26 kap. miljöbalken, i tillsynsförordningen och i Naturvårdsverkets respektive länsstyrelsernas instruktioner.

Naturvårdsverkets och länsstyrelsens roll i tillsynsarbetet

Naturvårdsverket har "det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning" (13 § tillsynsförordningen). Utredningen anser att detta ansvar bör preciseras och markeras. Detta kan ske genom att en skrivning motsvarande den som i dag finns i 4 § 1 p. NV-instruktionen (2007:1052) förs in i tillsynsförordningen (1998:900). Länsstyrelserna bör ha ansvaret för att leda och samordna miljötillsynen i kommunerna. Ett klargörande om detta bör göras i tillsynsförordningen.

Redovisning och samråd

Fördelningen av Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas vägledningsansvar är i dag oklart. Samordningen mellan myndigheterna måste klargöras genom att riktlinjer utarbetas av Naturvårdsverket. Vidare bör det framgå av myndigheternas instruktioner att tillsynsvägledningsplaner ska utarbetas och uppdateras årligen. Vidare måste det ställas ökade krav på länsstyrelsernas vägledningsarbete. Kraven bör omfatta resurser, samverkansformer, utbildningsinsatser m.m. På livsmedelsområdet har länsstyrelserna börjat arbeta med "kommuninspektioner" för att kontrollera att den lokala tillsynen fungerar tillfredsställande, vilket kan fungera som förebild. Det bör vara Naturvårdsverkets ansvar att kontrollera att länsstyrelserna sköter sina vägledningssuppgifter. Detta kan fullgöras genom att länsstyrelserna årligen redovisar sitt arbete med tillsynsvägledning till

Naturvårdsverket. I samband med denna redovisning ska myndigheterna samråda och verket har då möjlighet att lämna synpunkter på den regionala tillsynsvägledningen. Länsstyrelsernas redovisningsskyldighet och Naturvårdsverkets ansvar för samrådet bör framgå av tillsynsförordningen.

Möjlighet att underställa regeringen beslut om överlåtelse/återkallande av operativ tillsyn

Som framgått ovan, är miljöbalkens regelstyrning svag när det gäller överlåtelser av tillsyn. Utredningen anser att det är en avgörande brist och har lämnat allmänna synpunkter på detta i avsnitt 8.4.3. Enligt vår uppfattning bör emellertid en uppstramning av systemet kunna ske redan nu. Det bör därför införas en skyldighet för länsstyrelsen att samråda med Naturvårdsverket inför beslut om överlåtelse av operativt tillsynsansvar till en kommun. Om Naturvårdsverket inte delar länsstyrelsens uppfattning om det lämpliga i överlåtelser, ska verket kunna underställa regeringen frågan för avgörande. Naturvårdsverkets bedömning ska givetvis ske utifrån en helhetssyn av tillsynssituationen i länet och dess kommuner. Bedömningen ska omfatta såväl de regionala myndigheternas del i tillsynsarbetet, som de operativa myndigheternas förmåga att sköta sina åligganden (jfr. 11 § tillsynsförordningen). Utredningen föreslår att den nya ordningen för tillsynsoverlåtelser införs genom ett tillägg i 26 kap. 4 § miljöbalken. Därutöver bör Naturvårdsverket också ha en möjlighet att väcka frågan om återkallelse av redan överlåten operativ tillsyn. Frågan diskuteras lämpligen i samband med det årliga samråd som ska hållas kring länsstyrelsens redovisning av tillsynsarbetet. Om Naturvårdsverket då inte kan övertyga länsstyrelsen om att förutsättning numera saknas för kommunalt ansvar för operativ tillsyn enligt 11 § tillsynsförordningen, ska verket även i detta fall kunna underställa regeringen frågan för avgörande. Utredningen vill i detta sammanhang poängtera att förutsättningarna i den aktuella bestämmelsen inte bara tar sikte på den kommunala myndighetens förmåga och resurser, utan även på miljöpåverkan och ”övriga frågor av betydelse”. En sådan fråga kan vara att ansvarsfördelningen inverkar negativt på tillsynsarbetet i länet i sin helhet, t.ex. på länsstyrelsens förmåga att upprätthålla kompetens på ett viktigt område.

I samband med de föreslagna ändringarna i 26 kap. 4 § miljöbalken bör det också klargöras att om ett länsstyrelsebeslut om

överlåtelse överklagas av en kommun, ska det ske till regeringen. Detta mot bakgrund av att det råder viss osäkerhet om instansordningen vid beslut om återkallande av operativt tillsynsansvar.³⁸

Utredningen menar att samrådsskyldigheten och möjligheterna att lyfta överlåtelsefrågorna till regeringen kan ge systemet en viss styrning. Förslaget utgör också en markering att Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för miljöbalkstillsynen. Som en del av detta ansvar rekommenderar utredningen Naturvårdsverket att gå vidare i arbetet med att utarbeta allmänna föreskrifter om operativt tillsynsansvar (jfr. 9 § tillsynsförordningen).

Tillsyns- och föreskriftsrådet

Som nämndes i avsnitt 8.1.3, finns vid sidan av Naturvårdsverket tretton andra nationella myndigheter på miljöområdet som har ett ansvar för tillsynsvägledning inom sina områden. Gentemot dessa myndigheter har Naturvårdsverket inte något företräde, vilket kan skapa problem på de regionala och lokala nivåerna. Naturvårdsverket bör enligt utredningen ha ett tydligt samordningsansvar för tillsynsvägledningen under miljöbalken. Detta ansvar bör skötas genom ett bibehållet Tillsyns- och föreskriftsråd som fortsatt bör vara placerat på verket. Rådets uppdrag och sammansättning ska regleras i Naturvårdsverkets instruktion. I dag ingår alla centrala myndigheter i dess styrelse. En sådan krets är onödigt stor och försvårar arbetet inom rådet. Därför bör enbart miljöbalkens ”kärnmyndigheter” ingå, dvs. Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen och Jordbruksverket samt representanter från länsstyrelser och kommuner. För att upprätthålla auktoriteten i rådets arbete är det viktigt att myndigheterna är representerade på hög nivå. Rådet ska som i dag avge en återkommande rapport från tillsyns- och föreskriftsarbetet under miljöbalken. Där bör ingå inte bara en redovisning av det arbete som utförts, utan också analyser och rekommendationer om regelverkets utveckling.

³⁸ MÖD 2004:16.

Normeringen

När det gäller normeringsverksamheten bör den anpassas efter den tydligare specialistkompetens för Naturvårdsverket som utredningen förespråkar. Även i denna del bör alltså tonvikten läggas på tekniskt och naturvetenskapligt vägledningsmaterial. Den valda inriktningen på snabbare information som presenteras i TVL-planen framstår som ändamålsenlig i det avseendet. Ett närmare samarbete bör utvecklas mellan juristerna på Miljödepartementet och de på Naturvårdsverket för att höja kvaliteten i författningsarbetet. Ett sådant samarbete skulle kunna genomföras både på en mer övergripande nivå där grundläggande principer för författningsarbete diskuteras och genom löpande kontakter när ett förslag tas fram. Utredningen rekommenderar Naturvårdsverket att se över rutinerna för hur författningsförslag utarbetas så att sakenheter och jurister arbetar gemensamt med författningsarbetet på ett sätt som säkrar god kvalitet.

Branschexpertisen

Utredningen anser det klarlagt att en övertänkt ordning för att upprätthålla branschexpertis är en förutsättning för ett fungerande tillsynsarbete. Det är ett nationellt ansvar för Naturvårdsverket att upprätthålla systemet. Utredningen rekommenderar därför regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att tillsätta en arbetsgrupp för att se över kunskapsförsörjningen på detta område i enlighet med de synpunkter som gavs i avsnitt 8.4.3. Gruppen bör bestå av representanter från Naturvårdsverket, näringsliv och andra intressenter. Mot bakgrund av det tillsynsarbete som håller på att utvecklas under Reach, kan det också vara lämpligt att Kemikalieinspektionen är med i arbetsgruppen. Inriktningen för arbetet bör vara att verket ska ansvara för ett fungerande system av branschexperter på utvalda områden. Systemet ska omprövas med jämna mellanrum. Utredningen menar att en betydande del av branschexperterna bör finnas på Naturvårdsverket, medan andra kan vara regionalt eller lokalt placerade. Arbetsgruppen bör ta ställning till denna fråga, liksom till frågan om hur systemet ska finansieras.

Miljösamverkan

Naturvårdsverket bör ha ett övergripande ansvar för miljösamverkansformerna. Som en del av ansvaret för länens tillsynsvägledning ska man också delta i de regionala samverkansformerna. Ändringar bör göras i Naturvårdsverkets instruktion för att klargöra denna uppgift. Vidare bör det ställas krav på att länsstyrelserna att de ska initiera och driva regional miljösamverkan med tydlig fokus på tillsynsfrågor. En tydlig miniminivå bör fastställas för länsstyrelsernas insatser för regional samverkan. Nivån kan omfatta krav på nätverk, utbildningsinsatser, vissa projekt m.m. Detta ansvar bör framgå av länsstyrelseinstruktionen.

9 Bevakningen av mål och ärenden

Förslag

- Förtydliga och utveckla Naturvårdsverkets processuella ansvar i verkets instruktion. Det ska vara obligatoriskt för Naturvårdsverket att delta i miljöprövningar som gäller principiellt viktiga frågor eller som har stor betydelse för miljön.
- Ge Naturvårdsverket möjlighet att överklaga alla slags överklagbara beslut som fattas av kommuner och länsstyrelser med stöd av miljöbalken. Naturvårdsverket ska även kunna överklaga beslut om sådana detaljplaner enligt plan- och bygglagen som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.
- Tydliggör Naturvårdsverkets ansvar för omprövningen av verksamheter i instruktionen. Återrapporteringen av omprövningsuppdraget i regleringsbrevet för länsstyrelserna ska fullgöras mot Naturvårdsverket. Av instruktionen för Naturvårdsverket bör framgå att verket ska sammanställa, utvärdera och vidarerapportera uppgifterna till regeringen.
- Öka Naturvårdsverkets förvaltningsanslag med motsvarande fem tjänster i syfte att öka omfattningen av miljöprövningen

Rekommendation till Naturvårdsverket

- Naturvårdsverket bör inrätta en särskild miljöprövningsenhet. Enheten bör ha personal med miljöprocessuell utbildning och erfarenhet

9.1 Inledning

Enligt 4 § NV-instruktionen (2007:1052) ska Naturvårdsverket bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndighet och i domstol och därvid följa hur miljöbalken tillämpas. Arbetsuppgiften fullgörs främst genom att verket svarar på remisser från miljödomstolarna i pågående mål samt överklagar beslut och domar. Även att hålla sig à jour med utvecklingen av myndighets- och rättspraxis kan också sägas ingå i uppgiften.

9.2 Bakgrund om prövningssystemet och Naturvårdsverkets roll

Redan när Naturvårdsverket bildades 1967 betonades rollen som företrädare för de allmänna intressena. Som en självklar del i denna uppgift ingick att föra det allmännas talan i beslutsprocesser i miljöfrågor, bl.a. genom att överklaga olika beslut. Så kunde Naturvårdsverket exempelvis klaga på alla slags beslut enligt 1964 års naturvårdslag (40 § NVL). Det var t.o.m. så att lagstiftaren vid denna tid betonade att den nationella naturvårdsmyndigheten skulle vara den *enda företrädaren* för de allmänna intressena. Den besvärsrätt som tillkom vissa miljövårdsorganisationer enligt 1952 års naturskyddslag (1952:688) överfördes till den statliga myndigheten i samband med tillkomsten av 1964 års naturvårdslag (1964:388).¹ Även 1969 års miljöskyddslag (1969:387, ML) utgick från att det var Naturvårdsverket som var det allmännas företrädare. Här var den processuella rollen än mer betonad; verket var tillsynsmyndighet och kunde initiera olika tillståndsprövningar och meddela dispenser.² Man kunde även överklaga beslut om tillsyn och tillstånd.³

Den inslagna vägen med Naturvårdsverket som enda företrädaren för de allmänna miljöintressena förblev oförändrad ända

¹ I lagstiftningsärendet avsågs Statens naturvårdsnämnd, Naturvårdsverkets föregångare. De organisationer som hade talerätt enligt KK 1952:821 var Svenska Naturskyddsföreningen, Vetenskapsakademien och Samfundet för hembygdsvård. Den historiska redogörelsen i detta avsnitt bygger på Heurgrenska utredningen (SOU 1987:32), s. 174ff.

² 38 och 26 §§ ML. Förutom regelrätta tillstånd fanns det "tillåtlighetsprövningar" av befintliga verksamheter som inleddes efter hemställan av Naturvårdsverket (41 § ML). Dispenser var ett slags undantagsbeslut som ersatte regelrätta tillstånd (10 § 2 st. ML), se avsnitt 8.1.1.

³ 48 a § ML.

fram till miljöbalkens inträde.⁴ Det förekom utredningsförslag om att släppa in vissa miljöorganisationer i beslutsprocessen,⁵ men dessa vann inte gehör. Lagstiftningen utgick från att prövningen visserligen var öppen för alla, men möjligheten att överklaga var reserverad för myndigheterna. Samtidigt betonades att Naturvårdsverket skulle koncentrera sina ansträngningar till de från miljövardssynpunkt mest betydelsefulla, principiellt viktiga eller tekniskt komplicerade ärendena. Det var av givna skäl främst de större tillståndsprövningarna i Koncessionsnämnden för miljöskydd som man hade för ögonen.⁶ Även verkets roll vid omprövningen av villkor för större verksamheter med tillstånd betonades.⁷

Diskussionen om Naturvårdsverkets roll som företrädare för de allmänna miljöintressena aktualiserades återigen i miljöbalksarbetet. Då reformen innebar en övergång till miljöprövning i allmän domstol, föreslog bl.a. Koncessionsnämnden att Naturvårdsverkets medverkan i de mest komplicerade ärendena skulle göras obligatorisk. Regeringen ansåg inte att detta var nödvändigt, men betonade att verket måste spela en mer aktiv roll i miljöprövningen än hittills med inriktning på de miljömässigt viktiga och för rättspraxis betydelsefulla ärendena.⁸ Även frågor av omfattande natur eller som rörde en hel näringsgren borde prioriteras för att uppnå att verksamheterna bedrevs i enlighet med miljöbalkens hänsynsregler.⁹

9.3 Verksamheten enligt årsredovisningarna 2006 och 2007

Av årsredovisningen 2006 framgår att Naturvårdsverket avgav ett sextiototal yttranden under året i mål om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Yttranden i övriga mål och ärenden uppgick till ca 300. Dessa gällde områdesskydd, efterbehandling, samråd, och tillsyn enligt miljöbalken, planärenden enligt plan- och bygglagen samt jaktärenden enligt jaktlagstiftningen. Under 2006 överklagade

⁴ De miljöskyddsavgifter som infördes 1981 i 52–63 §§ ML kunde enbart beslutas av Koncessionsnämnden efter talan av Naturvårdsverket.

⁵ SOU 1987:32, avsnitt 7.3.4.

⁶ Se t.ex. SOU 1987:32 s. 268ff och SOU 1991:32 s. 65.

⁷ SOU 1991:32 s. 71.

⁸ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 461f.

⁹ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 875.

Naturvårdsverket fem avgöranden om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och 70 av annat slag.¹⁰

I årsredovisningen 2007 betonades det tidiga deltagandet från Naturvårdsverkets sida i utvalda mål och ärenden, främst sådana som rört infrastrukturprojekt där man har samverkat nära med Vägverket och Banverket. I 45 sådana ärenden avgav Naturvårdsverket yttrande redan i samrådsskedet, med prioritering av stora projekt med stor miljöpåverkan eller där höga naturvärden har hotats. I övrigt riktade Naturvårdsverket in sig på sådana ärenden där man har en unik roll som central miljömyndighet eller där ärendet är av stor principiell betydelse.¹¹ I mål om miljöfarlig verksamhet koncentrerade Naturvårdsverket sig under 2007 på transportfrågor, energihushållning och kemikalieanvändning. Vid prövningen av vattenverksamheter prioriterade man att agera till skydd av den biologiska mångfalden vid exploatering av småskalig vattenkraft, Natura 2000 och mål som gällde skyddade älvsträckor. Sammantaget yttrade sig Naturvårdsverket under året i 149 ärenden hos miljödomstolar och myndigheter och 36 gånger till Miljööverdomstolen.

När det gäller mål enligt 9 och 11 kap. MB överklagade Naturvårdsverket ett ärende.¹² I övriga ärendekategorier överklagade verket 154 strandskyddsdispenser och två beslut enligt terrängkörningslagen.

Naturvårdsverket tog inga initiativ till omprövningar enligt 24 kap. MB eller grupptalan enligt 32 kap. MB under 2006 och 2007. Under 2006 slutfördes emellertid omprövningen av Landvetters flygplats som hade initierats av Naturvårdsverket. Slutligen är Naturvårdsverket även samordningsmyndighet och central miljömyndighet under den s.k. Esbo-konventionen.¹³ År 2007 avgavs två yttranden i Esbo-ärenden om gasledning i Östersjön resp. Västerhavet.

¹⁰ Statistiken stämmer inte, då antalet överklagade strandskyddsdispenser enligt aktuell uppgift från Naturvårdsverket var 88 under 2006. Skillnaden beror på uppdateringar av siffrorna.

¹¹ Naturvårdsverkets Årsredovisning 2007 s. 13.

¹² Naturvårdsverkets Årsredovisning 2007 s. 18.

¹³ Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, SÖ 1992:1.

9.4 Problembilden

Som redan nämnts, har utredningen genomfört ett större antal intervjuer med personal från Naturvårdsverket och andra miljömyndigheter, kommuner, miljödomstolarna, näringslivet, miljöorganisationer och andra aktörer i miljöprocessen. När det gäller frågor om Naturvårdsverkets bevakning av mål och ärenden har den problembild som framkommit varit relativt entydig.

Naturvårdsverket har i dag en strategi för vilka mål och ärenden som myndigheten agerar i. Detta gäller både med avseende på yttranden och överklaganden. De ärenden som man deltar i gäller ofta stora anläggningar som massa- och pappersbruk, kemikalieindustrier, stål- och metallverk, tillverkningsindustri, gruvor och liknande. Ett urval görs i samråd mellan sakenheter och jurister. Naturvårdsverket yttrar sig alltid efter anmodan från Miljööverdomstolen och Högsta domstolen, liksom i de enskilda regeringsärenden som förekommer. I miljöprövningar hos länsstyrelser och miljödomstolar sorterar man ut de viktigaste. Prövningsmyndigheterna är mest intresserade att få svar på policyfrågor, generella ställningstaganden och tekniska spørsmål. Överlag anses kvaliteten på det som Naturvårdsverket gör som hög, särskilt i de fall man samarbetat nära med länsstyrelsen.

En samstämmig uppfattning är emellertid att det har skett en kraftig minskning av antalet ärenden där Naturvårdsverket deltar. Även om det finns en förståelse för att den nationella myndigheten måste prioritera är kritiken mot detta förhållande utbredd. Till detta kommer att Naturvårdsverket ibland uppfattas som förvånansvärt passivt, t.ex. genom att utebli från sammanträden i viktiga miljöprövningar. Att Naturvårdsverket inte deltar i miljöprövningar är problematiskt av flera skäl. Dels därför att det då blir länsstyrelsen som får företräda det allmänna miljöintresset, vilket kan medföra intressekonflikter eftersom den myndigheten också företräder andra allmänna intressen. Dels därför att länsstyrelsens och kommunernas miljöhandläggare står ensamma mot de stora företagen som ofta förfogar över juridisk och teknisk expertis. De intervjuade från miljödomstolarna poängterade att det är avgörande för prövningssystemet att Naturvårdsverket är aktivt och levererar frågeställningar att bedöma. I miljöprövningen är det ofta nödvändigt att ta tillvara de senaste rönen inom forskning och teknikutveckling för att kunna omsätta nya kunskaper i praktiken. Verket behövs också pga. av sin stora sakkunskap inom EG-rätten.

Naturvårdsverkets roll är slutligen viktig i alla de ärenden där det saknas en motpart till verksamhetsutövaren.

En annan kritik som framförts är att processföringen från Naturvårdsverkets sida emellanåt är svag. Bland annat nämndes att Naturvårdsverket i vissa fall kommer in i processen i ett alltför sent skede. Exempel gavs också på att Naturvårdsverket hade överklagat men sedan inte deltagit i huvudförhandlingen. I vissa mål har domstolen fått påminna Naturvårdsverket om att det är verket som är sökande och därför ska stå för processföringen. Dessutom kan samordningen mellan länsstyrelsen och Naturvårdsverket vara svag, vilket medför att det blir ”två spår”. Juristerna på verket kopplas ibland in för sent i målen. De är dessutom ovana att processa, vilket tyvärr går tillbaka på en gammal tradition.

När det gäller omprövningar av tillstånd pekar de intervjuade på att dessa ärenden är enormt resurskrävande. Som exempel angavs Landvetter som kanske tog 50 personveckor i anspråk enbart för Naturvårdsverket. Allmänt uttalades också kritik mot omprövningsuppdraget, dels därför att man ifrågasatte miljönyttan med de resurser som krävs för detta, dels därför att det anses vara ett systemfel att omprövningsinitiativet ligger på miljömyndigheterna. Skyldigheten att uppdatera tillstånden borde istället ligga på tillståndshavarna, antingen genom ett laggivet krav på omprövning eller genom att tillstånden tidsbegränsades.

Som en sammanfattning av problembilden kan sägas att kvaliteten på Naturvårdsverkets bevakning av mål och ärenden anses hög men att man borde agera oftare och tidigare. Myndighetens partsroll är mycket viktig, vilket dock förutsätter att den upprätthåller teknisk expertis med nationell standard och att den förstärker sina kunskaper och erfarenheter i processföring.

9.5 Prövningssystemet

9.5.1 Allmänt

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler genomdrivs genom tillstånd och liknande beslut (godkännanden, dispenser) samt genom tillsyn. De viktigaste tillståndsregimerna finns i 9 och 11 kap. Båda dessa kapitel innehåller också regler om att vissa verksamheter är anmälningspliktiga. Dessa kan i princip påbörjas efter att en viss tid – oftast sex veckor – har förflutit sedan anmälan gjordes till tillsyns-

myndigheten. Även samrådsplikten i 12 kap. har en liknande konstruktion. Den stora majoriteten av tillsynsobjekten omfattas emellertid inte av någon tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöbalken. Gentemot dessa sker istället genomförandet av hänsynsreglerna genom att miljömyndigheterna ställer krav i det enskilda fallet.

Alla beslut enligt miljöbalken överklagas i samma linje. Kommunala beslut av olika slag överklagas till länsstyrelsen, därefter till miljödomstol och slutligen – efter prövningstillstånd – till Miljööverdomstolen. En mängd beslut tas direkt av länsstyrelsen, t.ex. inom det gröna lagstiftningsområdet. Det finns också en mindre kategori beslut som tas av centrala förvaltningsmyndigheter som Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket. De mål som börjar i miljödomstolen överklagas också till Miljööverdomstolen, men går sedan vidare till Högsta domstolen. I dessa ”ansökningsmål” eller ”stämningssmål” finns inget krav på prövningstillstånd vid Miljööverdomstolen men väl i Högsta domstolen. Till denna målkategori hör främst de som gäller tillstånd till vattenverksamhet och miljöfarliga verksamheter av större omfattning.

Det bör också nämnas att vissa tillstånd till större verksamheter enligt miljöbalken och en rad andra lagar¹⁴ måste föregås av ett s.k. tillåtlighetsbeslut av regeringen enligt 17 kap. MB. Beslutet – som är bindande i den efterföljande tillståndsprövningen – är ett ställningstagande till att verksamheten får bedrivas på viss plats och under vissa villkor. Regeringens beslut kan emellertid rättsprövas i Regeringsrätten enligt den särskilda lagen därom (2006:304, RPL).

9.5.2 Miljöprocessens aktörer

Det typiska miljöärendet kännetecknas av att flera intressen och parter är inblandade. Mot verksamhetsutövarens enskilda intresse och det allmänna intresset av att en verksamhet bedrivs står andra allmänna och enskilda motintressen. Officialprövningsprincipen innebär att alla som vill kan delta i en miljöbeslutsprocess, både genom att lämna skriftliga synpunkter och att delta i samråd eller sammanträde när sådana hålls. När det sedan gäller rätten att agera processuellt – t.ex. genom att överklaga – gäller de gängse reglerna

¹⁴ Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, väglagen (1971:948), luftfartslagen (1957:297) och minerallagen (1991:45) m.fl.

inom förvaltningsrätten (16 kap. 12 § MB).¹⁵ Förutsättningen är alltså att saken ska angå vederbörande och beslutet ha gått honom eller henne emot. I denna krets av ”berörda” ingår givetvis verksamhetsutövaren, som ju är sökande eller adressat för de miljörättsliga kraven. Vilka övriga som är sakägare är avhängigt av flera faktorer.

När det gäller närboende till miljöfarliga verksamheter görs en bedömning utifrån verksamhetens och störningarnas art och omfattning, områdets karaktär och användning m.m. Av stor betydelse är störningarnas geografiska utbredning.¹⁶ I mål om vattenverksamhet tillämpas numera ett liknande synsätt.¹⁷ Vissa prövningar anses emellertid endast gälla avvägningen mellan allmänna intressen och verksamhetsutövarens intresse, och då uteslängs de närboende och andra enskilda. Detta synsätt tillämpas främst vid beslut om strandskydd men även i ärenden om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.¹⁸ Av avgörande betydelse är också om beslutet gäller en verksamhet med eller utan tillstånd enligt miljöbalken. När det gäller verksamheter utan tillstånd kan den berörda sakägaren klaga på alla slags tillsynsbeslut, inklusive beslut att inte ingripa (s.k. 0-beslut).¹⁹ När det däremot gäller regleringen av verksamheter med tillstånd med rättsverkan enligt 24 kap. MB är situationen en annan. Tillstånden är i allmänhet eviga, men villkoren kan omprövas efter tio år eller i förtid under vissa förutsättningar.²⁰ Möjligheten att begära omprövning är emellertid reserverad för miljömyndigheterna. Enskilda är utestängda från att ta ett sådant initiativ, oavsett hur ingripande verkningarna är från den störande verksamheten. Miljömyndighetens obenägenhet att begära omprövning är inte heller överklagbar.²¹

När det gäller miljöorganisationernas tillgång till rättslig prövning erbjuder miljöbalken vissa möjligheter. Några av dessa kom redan när balken introducerades 1999, andra är resultatet av att Sverige och EU har tillträtt den s.k. Århuskonventionen.²² Enligt 16 kap. 13 § MB har vissa föreningar möjlighet att överklaga domar

¹⁵ Jfr. med 22 § förvaltningslagen (1986:223).

¹⁶ RÅ 1997 ref. 38, MÖD 2002:82, MÖD 2003:56, MÖD 2003:98 och MÖD 2003:99.

¹⁷ NJA 2004 s. 590 I och II och MÖD 2002:83.

¹⁸ MÖD 2001:29, MÖD 2005:8 och MÖD 2007:6.

¹⁹ MÖD 2000:43, MÖD 2000:44 och MÖD 2007:28.

²⁰ Det är enbart på täktområdet som tidsbegränsade tillstånd förekommer i någon utsträckning.

²¹ MÖD 2000:49.

²² Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, SÖ 2005:28.

och beslut om tillstånd, dispens eller godkännanden enligt miljöbalken. Kraven är emellertid högt ställda; det ska vara fråga om en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att främja naturvård eller miljöskydd, den ska ha varit verksam i tre år och ha minst 2 000 medlemmar. I praktiken medför dessa krav att det bara är Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) och Sveriges Ornitologiska Förbund (SOF) som kan utnyttja bestämmelsen och då främst genom sina riksorganisationer.²³ Dessa organisationer får också klaga på tillsynsbeslut under 10 kap. MB, dvs. sådana som rör förorenade områden. De kan vidare överklaga vissa tillstånd enligt andra lagar på miljöområdet²⁴ och detaljplanebeslut enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) som gäller verksamheter som kan befaras medföra betydande miljöpåverkan.²⁵ Till detta kommer att 16:13-organisationerna också kan begära rättsprövning av sådana regeringsbeslut som utgör "tillståndsbeslut som omfattas av art. 9.2 Århuskonventionen" (2 § RPL). Vissa av regeringens tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. MB kan vara sådana, liksom beslut om Natura 2000-områden.

Naturvårdsverkets och övriga myndigheters processuella roll regleras i 16 kap. 12 § första stycket 4. Här ges en påminnelse om den förvaltningsrättsliga grundregeln om att statliga myndigheter som agerar för att tillvarata ett allmänt intresse inte har rätt att överklaga en annan myndighets beslut utan uttryckligt författningsstöd. Sådant stöd förekommer på flera håll, både direkt i balken och i de underliggande förordningarna. Den allmänna regeln om tillståndsprövningen ges i 22 kap. 6 §.²⁶ Här framgår att Naturvårdsverket ska föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. I uppgiften att föra talan ingår att överklaga domar och beslut om tillstånd.²⁷ Rätten för Naturvårdsverket att överklaga andra slags beslut enligt miljöbalken framgår av de

²³ De lokala föreningarna kan dock agera ombud åt riksorganisationen, se MÖD 2001:9. I Ds 2008:21 (se avsnitt 9.6.4) föreslås att skrivningen i 16 kap. 13 § ska vidgas till att även omfatta friluftshintressen för att möjliggöra för t.ex. Friluftsrådet att överklaga strandskyddsdispenser.

²⁴ Bl.a. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, väglagen (1971:948), luftfartslagen (1957:297) och minerallagen (1991:45).

²⁵ Enligt 13 kap. 6 § PBL kan miljöorganisationerna klaga på detaljplanebeslut om sådana verksamheter som omfattas av 5 kap. 18 § 3 st. PBL, däribland industrier, köpcentra och skidbackar.

²⁶ 20 kap. gäller ansökningsmål i miljödomstol, men genom en hänvisning i 19 kap. 5 § gäller paragrafen även vid tillståndsprövningar i kommuner och länsstyrelser.

²⁷ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 874.

underliggande förordningarna.²⁸ Någon allmän möjlighet för myndigheten att överklaga tillsynsbeslut enligt balken finns inte, vilket alltså är en skillnad mot vad som gällde under miljöskyddslagen. Utöver reglerna om klagorätt, framgår av 24 kap. 7 och 13 §§ att Naturvårdsverket är en av de myndigheter som kan begära omprövning eller ändring av verksamheter med tillstånd. Verket kan också i olika sammanhang lyfta frågor till regeringen för avgörande.²⁹ Slutligen finns ett antal bestämmelser som – åtminstone indirekt – får uppfattas som ett processuellt åliggande för Naturvårdsverket. Så framgår exempelvis av 7 § NV-instruktionen att myndigheten får väcka grupp-talan om skadestånd enligt 32 kap. 13 och 14 §§ MB och lagen (2002:599) om grupp-rättegång om det anses nödvändigt för att tillgodose angelägna allmänna intressen.³⁰

Behörighetsregeln i 22 kap. 6 § MB gäller även andra offentliga aktörer i miljöprocessen. Vissa nationella myndigheter, länsstyrelser och kommuner får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen vid prövningar av tillstånd enligt miljöbalken. Av de nationella myndigheterna nämns Räddningsverket och Fiskeriverket, vars yttranden är viktiga i mål som rör deras kompetensområden. Den myndighet som annars är mest processuellt aktiv är Kammarkollegiet. Enligt sin instruktion ska kollegiet föra talan för att ta till vara miljöintressen och andra allmänna intressen enligt vad som framgår av miljöbalken.³¹ Av tradition har inriktningen främst varit på mål om vattenverksamhet. Numera arbetar man också mycket med större mål om energi-anläggningar och gruvor.

I övrigt finns stöd för de statliga myndigheternas processuella behörighet spritt i de förordningar som ligger under balken. Utöver detta har kommunerna i rättspraxis tillerkänts en rätt att

²⁸ Detta gäller beslut om enligt 7 kap. (40 § F (1998:1252)), länsstyrelsebeslut om mindre vattenverksamheter enligt 11 kap. (25 § F (1998:1388)), samrådsbeslut enligt 12 kap. 6 § (13 § F (1998:904)), beslut om miljöriskområden (14 § F (1998:930)) samt dispenser för deponering av avfall enligt 15 kap. (45 § F (2001:512)).

²⁹ Detta gäller dels vid tillståndsprövningar av verksamheter, då Naturvårdsverket kan begära att tillåtlighetsfrågan hänskjuts till regeringen (21 kap. 7 § MB och 4 § F (1998:899)), dels att olika åtgärdsprogram ska bestämmas av regeringen (6 kap. 4 § F (2004:660) och 15 § F (2001:527)).

³⁰ Det finns också processuella bestämmelser i balken och förordningarna som rör mindre frågor. Många av dessa gäller att yttranden och samråd ska ske med verket innan beslut fattas (6 § F (1998:905), 23 a och 49 §§ F (2007:845)). Andra gäller att ansökningshandlingar och liknande ska sändas till Naturvårdsverket när ett ärende eller mål inleds eller information om vissa beslut (22 kap. 7 § MB, 9–11 och 20 b §§ F (1998:899), 9–11 §§ F (1998:1388)).

³¹ 3 § F (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

som företrädare för de allmänna miljöintressena överklaga andra beslut än de som täcks av 22 kap. 6 §.³² I enlighet med den allmänna förvaltningsrätten har vidare den beslutande myndigheten – oavsett om det är en statlig myndighet eller en kommunal nämnd – rätt att överklaga beslut som innebär att dess beslut ändras vid överprövning (7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291)).³³ Däremot finns det inte någon allmän klagorätt enligt miljöbalken för en myndighet i dess egenskap av operativ tillsynsmyndighet.

9.6 Överväganden och förslag

9.6.1 Utgångspunkter

Det ingår inte uttryckligen i utredningens uppdrag att ha någon uppfattning om den svenska miljöprocessen. Vi måste ändå förhålla oss till frågan i en mån den rör Naturvårdsverkets roll och ansvar för bevakningen av mål och ärenden. En utgångspunkt härvidlag är att denna roll bör förstås mot bakgrund av mötet mellan den svenska miljöprövningen och kraven från omvärlden genom EG-rätten och internationella konventioner.

9.6.2 Den svenska miljöprocessen

Den svenska miljöprocessen är enkelspårig på så vis att alla slags beslut avgörs i en enda domstolslinje. Detta är en fördel då prövningsordningen därmed bidrar till enhetlig rättspraxis. Samtidigt finns det inslag som gör miljöprövningen internationellt sett långsam. En förklaring till detta ligger i att processen är reformatorisk, dvs. att den överprövande domstolen i princip bedömer hela saken om igen i alla dess delar. Till detta kommer att processen börjar i en myndighetslinje och slutar i upprepade överprövningar i allmän domstol. Antalet instanser är i många fall fyra. Till detta kommer regeringens tillåtlighetsprövningar enligt 17 kap. MB och den efterföljande rättsprövningen i Regeringsrätten.³⁴ Den

³² MÖD 2003:18.

³³ MÖD 2003:19.

³⁴ Denna ordning kan jämföras med den som råder i vårt grannland Finland. Där meddelas tillstånd av kommuner, 13 regionala miljöcentraler och tre miljötillståndsverk. Samtliga dessa beslut överklagas direkt till Vasa förvaltningsdomstol och sedan vidare till Högsta förvaltningsdomstolen i Helsingfors. Antalet överprövningsinstanser är alltså två, där vi har

svenska "salen" för överprövning kan därmed sägas vara vid och lång, men porten som leder dit är trång. Av dem som representerar motstående intressen till verksamhetsutövaren har endast ett fåtal tillträde. De närboende till störande verksamheter som bedrivs utan tillstånd kan visserligen utmana tillsynsmyndigheternas passivitet. I mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet kan de berörda också agera, men bara vid det första beslutet. Därefter är de utestängda. I "gröna frågor" saknar grannar och andra enskilda klagorätt, vilket alltså gäller strandskyddsdispenser, områdesskydd och Natura 2000-beslut. När det gäller miljöorganisationer är de svenska begränsningarna av talerätten mycket stränga i en internationell jämförelse.³⁵ Det höga kravet på antalet medlemmar tillsammans med begränsningen till ideella föreningar gör att väletablerade organisationer som är aktiva i andra länder stängs ute. Inte heller lokala miljöföreningar eller "ad hoc-grupper" (en-fråge-föreningar) göre sig besvär. Till detta kommer att de svenska organisationernas klagorätt enbart gäller vissa typer av beslut, vilket har tolkats mycket snävt i domstolspraxis.³⁶ Organisationernas klagorätt gäller heller inte för verksamheter med miljöpåverkan som regleras genom lagstiftning utanför miljöbalken, t.ex. slutavverkningar enligt skogsvårdslagen (1979:429) eller skyddsjakt enligt jaktlagen (1987:259).

9.6.3 Naturvårdsverkets roll i miljöprövningen

Naturvårdsverket har en unik roll i det svenska miljöprövnings-systemet i två tydliga avseenden. Den första gäller verkets position som en central *aktör med spetskunskaper*. Den nationella myndigheten har den överblick som krävs för att avgöra vilka miljöprövningar som har principiell betydelse för framtiden. I viktiga miljöfrågor är det också hos Naturvårdsverket som den främsta expertisen inom miljöförvaltningen sitter. Exempel på sådana områden är IPPC-området, Natura 2000 och avfallsregleringen.

sex (länsstyrelsen, miljödomstolen, Miljööverdomstolen, Högsta domstolen, regeringen och Regeringsrätten).

³⁵ Se Summary report on the inventory on the EU member states' measures on access to justice in environmental matters. Milieu Environmental Law and Policy, Bryssel 2007, s. 18 och tabell 1. Rapporten är publicerad på EU-kommissionens hemsida: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm

³⁶ NJA 2001 s. 279, NJA 2004 s. 885, MÖD 2003:74, MÖD 2006:22.

Detsamma kan sägas om samtliga områden där Naturvårdsverket är engagerat i det internationella samarbetet.

Den andra rollen som är unik för Naturvårdsverket är att myndigheten i många miljöfrågor vid sidan av Kammarkollegiet är den *enda aktör som kan företräda det allmänna intresset* som står emot intresset att kunna utöva en verksamhet eller exploatera en naturresurs. Denna situation förekommer främst i samband med gröna beslut, där enskilda sällan har någon möjlighet att överklaga. Om frågan dessutom gäller sådana frågor som inte kan kännetecknas som "tillstånd, godkännanden eller dispens" kan inte heller miljöorganisationerna utmana beslutet rättsligt. Det finns ett stort antal sådana ställningstaganden i miljöbalken, t.ex. upphävande av naturreservat eller ändringar i reservatsföreskrifter, samrådsbeslut enligt 12 kap. 6 §, tillsynsbeslut, m.m. Många av dessa ställningstaganden kan gälla EG-rättsligt skyddade intressen. I detta sammanhang bör det observeras att såväl på den kommunala som på den regionala nivån kan beslutsfattandet på miljöområdet ske i nämnder och styrelser som är politiskt tillsatta. Det är alls inte ovanligt att sådana organ utövar rättstillämpning genom beslut med EG-rättsliga implikationer. Möjligheten för Naturvårdsverket att överklaga i dessa situationer kan sägas vara garanten för att EG-rätten ska få genomslag i Sverige.

Enligt utredningens uppfattning är emellertid möjligheterna till rättslig överprövning inte enbart en fråga om EG-rättens genomslag. En allmän förutsättning för en lagstiftningsregims rättsenlighet är att besluten kan överprövas. Detta gäller inte minst på miljöområdet, där besluten rör viktiga samhälleliga intressen. Naturvårdsverkets roll i det sammanhanget kan illustreras med regleringen kring strandskyddet. Befogenheten att meddela strandskyddsdispenser är i hög grad delegerad från länsstyrelserna till landets kommuner. Dessa står för mer än 75 % av de dispenser som meddelas varje år. Antalet dispenser har ökat radikalt; från ca 3 000/år i början av 2000-talet till närmare 5 000 under 2007. Enligt en rapport som Naturvårdsverket gjorde 2002 är det stora skillnader i kommunernas och länsstyrelsernas praxis på området. Vidare anges att endast 32 % av de kommunala besluten var välgrundade och en stor andel rent felaktiga.³⁷ Den bedömning som gjordes i rapporten var att den generösa dispensgivningen – tillsammans med det faktum att endast ett fåtal beslut överklagas och

³⁷ Naturvårdsverket, 2002b. Se även Ds 2005:23.

att tillsynen fungerar illa – medförde att strandskyddet urholkas i strid mot lagen. Som framgått ovan, tyder mycket på att denna utveckling förstärkts sedan rapporten skrevs. Mot denna bakgrund framstår Naturvårdsverkets roll som övervakare av lagstiftningen som betydelsefull. Verket stod för 154 överklaganden under 2007, vilket gör ungefär 3 % av besluten. Därutöver är det enbart en mycket snävt avgränsad krets av organisationer som kan överklaga, vilket skedde i mellan 20 och 30 fall. Framgångsprocenten för Naturvårdsverket är enligt uppgift hög, mellan 80–90 % av de överklagade kommunala besluten upphävs av länsstyrelsen eller miljödomstol.

9.6.4 Utredningens slutsatser

Mot bakgrund av omgivningens krav på den svenska miljölagstiftningen och behovet av överprövning av rättstillämpning i politiskt tillsatta organ, anser utredningen att i de delar som Naturvårdsverket har en unik roll i miljöprövningssystemet bör denna förstärkas. Framtiden kan visserligen komma att bjuda på olika slags reformer av den svenska miljöprocessen, inte minst när det gäller enskildas och organisationers tillgång till rättslig prövning. Det är emellertid utredningens uppfattning att behovet av Naturvårdsverket som den nationella företrädaren av de allmänna miljöintressena inte kommer att minska under överskådlig tid. I denna roll ska verket bevaka att miljölagstiftningen – såväl den nationella som den EG-rättsliga och konventionsgrundade – tillämpas lika över hela landet. Denna roll kan inte spelas av vare sig enskilda eller miljöorganisationer. Att Naturvårdsverket bör ha denna uppgift har också varit en samstämmig uppfattning bland de aktörer som utredningen intervjuat. Från miljödomstolarnas sida har betonats att även om officialprövningsprincipen ska råda i miljöprocessen, är Naturvårdsverkets medverkan ofta nödvändig för att uppnå balans i prövningen. Ett förstärkt samarbete mellan verket och länsstyrelserna kan många gånger erbjuda en god lösning. Förutsättningarna för ett sådant samarbete bör förbättras genom de förslag som diskuterades i kapitel 8. Enligt utredningens uppfattning bör dock Naturvårdsverkets arbete med att bevaka mål och ärenden öka i omfattning, såväl när det gäller remissyttranden och deltagande i samråd som när det gäller närvaro på sammanträden och överklaganden.

När det gäller Naturvårdsverkets medverkan i miljöprocessen i dag är den uppfattning som de intervjuade givit uttryck för att verket gör bra ifrån sig när det gäller sakbehandlingen av miljöfrågorna. Även urvalet av principiella frågor är träffsäkert. Däremot har det framkommit kritik om bristande kunskaper och erfarenhet i processföringen. Det är också så att arbetsuppgifterna med prövningen av mål och ärenden är av "gökungekaraktär" och därmed svårplanerade. Efterfrågan på juriststöd från Naturvårdsverket internt och från tillsynsmyndigheterna är i dag så stort att prövningsverksamheten nedprioriteras. Den särskilda prövnings- och tillsynsgrupp som finns i dag räcker inte till för att sköta bevakningen av mål och ärenden på ett tillfredsställande sätt. Det har framkommit synpunkter om att det därför borde bildas en särskild Miljöombudsman för dessa uppgifter. Utredningen delar inte denna uppfattning. Expertisen om verksamheterna och miljöfrågorna finns på Naturvårdsverket och den kunskapen behövs i prövningsprocessen. Den nära kontakten mellan verkets jurister och sakhandläggare är nödvändig för att arbetet ska vara effektivt. Genom denna närhet säkerställs även den del av uppgiften som består i att hålla sig à jour med utvecklingen av myndighets- och rättspraxis. Istället bör det ske en förstärkning av verkets organisation för att kunna delta i miljöprövningar. Denna förstärkning bör avse såväl resurserna som personal med särskild utbildning och erfarenhet på området.

Som framgått ovan har Naturvårdsverkets möjlighet att överklaga stor betydelse för genomslaget av EG-rätten i Sverige och för rättssystemets allmänna legitimitet. Mot bakgrund av den problembild som angivits ovan, menar utredningen att klagorätten är särskilt viktig med avseende på den lagtillämpning som sker i kommunala och regionala organ. Den statliga kontrollen syftar i dessa situationer inte primärt till att göra en annan avvägning än den som kommunen eller länsstyrelsen har gjort, utan att kontrollera att beslutet håller sig inom den ram som anges i lagstiftningen. Möjligheten att överklaga har också betydelse för utvecklingen av rättspraxis på områden där behov av sådan vägledning är stor. Enligt utredningens mening bör därför Naturvårdsverkets möjligheter att överklaga utvecklas i vissa avseenden. Verket kunde tidigare överklaga tillsynsbeslut enligt miljöskyddslagen, men denna möjlighet fördes inte över till miljöbalken. Trots att detta närmast verkar ha varit en lapsus från lagstiftarens sida, har Miljööverdomstolen inte velat vidga tolkningen av reglerna i

detta avseende.³⁸ Förutom i de sällsynta fall då Naturvårdsverket är operativ tillsynsmyndighet, kan alltså myndigheten – trots att detta förutsätts i förarbetena³⁹ – inte ingripa i de fall som en operativ tillsynsmyndighet inte sköter sina åligganden. Det finns också en mängd andra miljöbeslut enligt miljöbalken som Naturvårdsverket i egenskap av nationell övervakare av lagstiftningen bör ha möjlighet att utmana rättsligt. Exempel på sådana beslut av kommuner och länsstyrelser är fastställande av åtgärdsprogram enligt 5 kap. 4 § miljöbalken, dispenser enligt 14 och 15 §§ artskyddsförordningen (2007:845), transporttillstånd enligt 26 § avfallsförordningen (2001:1010) och tillstånd till användningen av vissa växtskyddsmedel enligt 47 § förordningen (2006:1010).

Även plan- och bygglagen innehåller beslutskategorier som kan få stor betydelse på miljön. Det finns därför ett krav i 5 kap. 18 § PBL att de detaljplaner som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska föregås av en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. MB. Som nämnts ovan kan vissa av dessa detaljplanebeslut överklagas av miljöorganisationer enligt 16 kap. 13 § MB. Mot bakgrund av utredningens allmänna inställning till Naturvårdsverkets roll i bevakningen av mål och ärenden, framstår det som självklart att även verket bör ha denna möjlighet. Myndighetens rätt att överklaga bör gälla samtliga de detaljplaner som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Kravet på miljökonsekvensbeskrivning har ett EG-rättsligt ursprung och den föreslagna klagorätten ligger i linje med utredningens uppfattning om Naturvårdsverkets roll i dessa sammanhang.

En vanligt förekommande uppfattning i de intervjuer som utredningen genomfört är att det inte är rimligt att Naturvårdsverket sysslar med masshantering av ärenden. Som exempel på detta tas kontrollen av strandskyddsdispenser, där antalet ärenden är mycket stort och ökande. Det har nyligen presenterats ett förslag till nya regler för strandskydd och en ny ordning för beslutsfattandet i departementspromemorian *Stranden – en värdefull miljö*.⁴⁰ I promemorian föreslås lättnader i reglerna i områden som har betydelse för landsbygdsutvecklingen. Kommunerna ska helt ta över dispensgivningen och själva kunna upphäva strandskyddet genom detaljplan. Det instrument som länsstyrelsen har i dag att ingripa mot missbruk – att dra tillbaka

³⁸ MÖD 2000:54.

³⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, sid. 490.

⁴⁰ Ds 2008:21.

dispensbefogenheten för kommunen – ska ersättas med en möjlighet att överpröva och vräka besluten i det enskilda fallet. Modellen för denna statliga ex officio-kontroll är hämtad från 12 kap. PBL, men den föreslås gälla både för detaljplaner och enskilda dispenser. Samtidigt som denna möjlighet införs, föreslås att Naturvårdsverkets överklaganderätt avskaffas. Motivet anges vara främst praktiska; det är svårt för verket att hinna med alla beslut och länsstyrelsen har bättre möjligheter att bedöma ärendena utifrån lokala och regionala förhållanden.

Den föreslagna ordningen med ex officio-kontroll genom länsstyrelsen medför en avlastning av ärenden från Naturvårdsverket. Den vardagliga granskningen av dispensgivningen förs då över till den myndighet som har praktiska möjligheter att utöva den utifrån kännedom om de lokala förhållandena. Denna ordning minskar enligt utredningens uppfattning emellertid inte behovet av en bibehållen möjlighet för Naturvårdsverket att överklaga strandskyddsdispenserna. Tvärtom förstärker en sådan ordning verkets möjligheter att utöva kontroll över systemets helhet. Naturvårdsverket kommer inte att ha anledning att gripa in i särskilt många fall, men just möjligheten att det kan ske har stor betydelse.⁴¹ Det kan gälla kommunala beslut som länsstyrelsen valt att inte överpröva eller länsstyrelsebeslut. Med en sådan ordning – ex officio-kontroll av länsstyrelsen och möjlighet för Naturvårdsverket att överklaga – utvecklas verkets roll från att gälla ärendehantering till att bli kontrollerande. Detta ligger i linje med utredningens allmänna inställning att Naturvårdsverket ska ha det nationella ansvaret och möjligheter att ingripa.

En särskild problematik är förknippad med omprövningen av tillstånd. Som lagstiftningen är utformad i dag kan dessa ärenden vara mycket resurskrävande. Detta är möjligen också förklaringen till att Naturvårdsverket är så passivt när det gäller att ta omprövningsinitiativ, trots att en tredjedel av IPPC-anläggningarna redan i årsredovisning 2006 beräknades ha inaktuella tillstånd.⁴² Inte heller länsstyrelserna initierar särskilt många omprövningsärenden. Detta är EG-rättsligt bekymmersamt eftersom dessa anläggningar enligt IPPC-direktivet skulle ha haft uppdaterade tillstånd senast vid

⁴¹ Här bör det observeras att av de 154 överklaganden som Naturvårdsverket gjorde under 2007 avsåg endast tio länsstyrelsebeslut.

⁴² Antalet IPPC-anläggningar i landet beräknas vara omkring 2 500 (Naturvårdsverket, 2004b s. 74). Omprövningen av Landvetter är enligt tillgängliga uppgifter den enda som Naturvårdsverket initierat sedan omprövningen av Eca Chemicals i Bohus 1996.

utgången av oktober 2007.⁴³ Även de närboende till dessa anläggningar har ett legitimt intresse av att myndigheterna ser till att villkoren i tillstånden är aktuella, särskilt som de själva inte kan initiera omprövningar. Utredningen anser visserligen att det ligger mycket i den kritik som menar att det är ett systemfel att omprövningsinitiativet ligger på myndigheterna och inte på tillståndshavarna. Men även om det senare vore fallet, kommer Naturvårdsverkets medverkan att krävas i framtida omprövningar av dessa anläggningar. Det är därför nödvändigt verkets ansvar förtydligas även i detta avseende.

9.6.5 Förslag

Deltagandet i prövningen av mål och ärenden

Naturvårdsverkets uppgift i bevakningen av mål och ärenden bör utvecklas och tydliggöras i myndighetens instruktion. Verkets medverkan bör vara obligatorisk, inte bara i de miljöprövningar som gäller principiellt viktiga frågor, utan även i sådana som har stor betydelse för miljön. Tillståndsprövningar av A-anläggningar är normalt sådana, liksom alla tillåtlighetsprövningar enligt 17 kap. MB. Även i tillståndsprövningar av B-anläggningar som samtidigt berör Natura 2000-intressen eller riksintressen enligt 3–4 kap. MB kan Naturvårdsverkets medverkan vara nödvändig, liksom i prövningar som gäller betydande utsläpp till Östersjön eller utsläpp till luft av farliga ämnen.

Naturvårdsverkets rätt att överklaga

För att förstärka Naturvårdsverkets kontrollfunktion när det gäller rättstillämpningen, bör myndighetens möjligheter att överklaga beslut och domar enligt miljöbalken utvidgas. För att det inte ska uppstå besvärliga gränsdragningar om vilka slags ställningstaganden som omfattas, bör bestämmelsen utformas så att den täcker alla beslut som inledningsvis fattas av kommuner och länsstyrelser. Naturvårdsverket bör även få möjlighet att överklaga beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan enligt PBL som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

⁴³ Se den s.k. 2007-förordningen (2004:989).

Bestämmelserna om Naturvårdsverkets besvärsmålsrätt bör införas under 16 kap. MB med allmänna regler om rätten att överklaga. I 22 kap. 6 § MB finns visserligen redan en regel om myndighetens processuella behörighet. Den bestämmelsen syftar dock främst till att ange att de myndigheter som nämns ska behandlas som parter i ärenden och mål om tillstånd enligt miljöbalken. Det stämmer därför bäst med balkens allmänna systematik att ange Naturvårdsverkets klagorätt i ett nytt andra stycke av 16 kap. 12 §, vilket ska gälla utöver vad som framgår av paragrafen i övrigt. Av motsvarande skäl bör den föreslagna klagorätten för Naturvårdsverket med avseende på detaljplaner placeras i 13 kap. PBL.

Omprövningsuppdraget

NV-instruktionen bör förtydliga Naturvårdsverkets övergripande ansvar för omprövningen av otidsenliga tillstånd så att dessa möter kraven från miljön och EG-rätten. Ansvaret bör bl.a. fullgöras genom att verket självt initierar prioriterade ärenden om omprövning av tillstånd till större anläggningar, t.ex. för IPPC-verksamheter. När det sedan gäller den omprövning av tillstånd som länsstyrelsen ska svara för, bör det vara verkets uppgift att kontrollera att uppgiften sköts. Som ett led i detta bör den återrapportering som sedan 2006 har varit ett återkommande krav i regleringsbrevet för länsstyrelserna (Återrapportering 2 under verksamhetsgrenen Miljötillsyn) fullgöras mot Naturvårdsverket.⁴⁴ Av instruktionen för verket bör framgå att myndigheten ska utvärdera dessa uppgifter och rapportera till regeringen.

En särskild prövningsenhet på Naturvårdsverket

En särskild enhet bör bildas på Naturvårdsverket för arbetet med miljöprövningar i myndigheter och domstolar. Enheten ska ha personal med miljöprocessuell utbildning och erfarenhet. Enheten bör vara processuellt inriktad, dvs. främst arbeta med överklagande ärenden för Naturvårdsverkets räkning. Utredningen bedömer att sådan processrättslig kompetens är viktig att upprätthålla permanent inom myndigheten och därför inte bör hyras in annat än

⁴⁴ För att tillse att miljöfarliga verksamheter bedrivs med aktuella tillstånd beslutade regeringen 2006 att länsstyrelserna årligen ska rapportera sina aktiviteter på området (regeringsbeslut 2006-07-13 (dnr M2006/3074–3094/R)).

för särskilda insatser. Den föreslagna enheten kommer att arbeta på ett liknande sätt och många gånger med liknande mål som Kammarkollegiet. Det bör finnas samordningsvinster att göra genom en fördelning mellan myndigheterna av vilka mål de uppträder i. En sådan samordning bör kunna ske formlost genom löpande kontakter mellan de handläggande tjänstemännen.

Mot bakgrund av miljöbalkens breda tillämpningsområde och det stora antalet skilda ärendeslag bör storleken på den föreslagna enheten i vart fall inte vara mindre än motsvarande funktion inom Kammarkollegiet, som sysselsätter fem advokatfiskaler. Om strandskyddsregleringen reformeras i enlighet med regeringens förslag, bör på lång sikt ett par av dessa tjänster kunna tas av den personal som i dag arbetar med dessa ärenden. För de närmaste åren kommer emellertid strandskyddsreformen att kräva omfattande insatser från Naturvårdsverkets sida för utbildning och tillsynsvägledning gentemot kommunerna. Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverkets förvaltningsanslag förstärks med medel motsvarande fem tjänster för den särskilda processenheten som vi rekommenderar att verket inrättar.

10 Arbetet med förorenade områden

Förslag

- Klargör i förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador att bidrag kan lämnas till objekt som är upptagna på den plan som Naturvårdsverket ska upprätta över de förorenade områden som är prioriterade för avhjälpande. Kravet i förordningen på kommunal delfinansiering bör avskaffas. I vissa undantagsfall bör Naturvårdsverket kunna agera som huvudman för projekt.
- Genomför Miljöansvarsutredningens förslag till myndighetslösning för saneringsersättningen (SOU 2007:21) genom ändringar av 33 kap. miljöbalken och förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring. Den beslutande myndigheten bör vara Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverkets ansvar för att samordna arbetet med att avhjälpa sådana föroreningsskador som omfattas av bidragsförordningen (2004:100) bör förtydligas i verkets instruktion. Klargör även i instruktionen att Naturvårdsverket har ett ansvar för tillsynsvägledning när det gäller allvarlig miljöskada enligt 10 kap. MB. Nuvarande konsultuppdrag som utförs av SGU och SGI bör skötas av Naturvårdsverkets personal. Detta innebär att medel motsvarande sex tjänster ska föras från anslag 34:4 till förvaltningsanslaget.

Rekommendationer till Naturvårdsverket

- Naturvårdsverket bör inrätta en särskild enhet för arbetet med bidragsobjekt. Enheten bör även fungera som beslutsorgan för den nya saneringsersättningen. Beslut om bidrag och saneringsersättning bör delegeras ned till enhetsnivå.

10.1 Inledning

Förorenade områden är ett miljöproblem som uppmärksammades relativt sent i Sverige. Här som i så många andra länder började det med en miljöskandal, den s.k. BT Kemi-affären i mitten av 1970-talet. Affären ledde till de första reglerna om miljöbrott i Sverige och andra skärpningar av miljölagstiftningen. Problemet med förorenade områden kom nu i miljömyndigheternas fokus. Så drev Naturvårdsverket i mitten av 1980-talet ett antal ärenden i Koncessionsnämnden för miljöskydd där frågan om ansvaret för dessa miljöskulder ställdes på sin spets. I slutet av 1980-talet förtydligades ansvarsreglerna i miljöskyddslagen och från början av 1990-talet blev det vanligt att efterbehandlingsfrågor diskuterades vid tillståndsprövningar för miljöfarliga verksamheter. Den rättspraxis som bildades av Koncessionsnämnden under 1990-talet har fortfarande stor betydelse på området. När miljöbalken trädde i kraft 1999 ingick ett särskilt kapitel för förorenade områden, 10 kap. MB. Med balken kom också en tidsmässig avgränsning för ansvaret; det gäller inte för sådana miljöskulder som uppkommit i verksamheter som i sin helhet avslutades före den 1 juli 1969. En saneringsförsäkring inrättades som skulle träda in för sådana föroreningar som skett efter 1989 men där den ansvariga verksamhetsutövaren inte längre var tillgänglig för kraven pga. konkurs och liknande (33 kap. MB).

Enligt Naturvårdsverkets beräkningar i dag har drygt 80 000 områden identifierats som potentiellt förorenade.¹ Inventering av dessa områden pågår och 2007 hade fler än 15 000 riskklassats. I dag antas 1 500 områden utgöra mycket stor risk för hälsa och miljö (riskklass 1). Inte mindre än 22 000 områden bedöms kunna utgöra stor risk för hälsa och miljö (riskklass 2). Som akuta objekt bedöms 38 områden, varav 30 är i undersökningsfasen och vid åtta

¹ Lägesbeskrivning av efterbehandlingsarbetet i landet 2007 (Naturvårdsverket 2008-02-21 (dnr 642-516-08 Rf)).

pågår åtgärder. Bidragsfinansierade undersökningar pågår eller har avslutats vid 500 områden sedan 1999. Motsvarande siffra för efterbehandlingsåtgärder är 80.

10.2 Naturvårdsverkets verksamhet på efterbehandlingsområdet

Enheten för förorenade områden på Naturvårdsverket svarar för vägledning, utveckling och tillämpning av miljörättsliga frågor som rör gruvor, avfallsdeponier och förorenade områden samt återutnyttjande av vissa avfallsslag. Efterbehandlingsarbetet tar ca fyra årsarbetskrafter i anspråk. Det kan sägas vara uppdelat i två huvudområden, dels styrning och uppföljning av det statliga bidragssystemet på området, dels tillsynsvägledning.

Huvuddelen av anslag 34:4 går till bidrag till efterbehandlingsprojekt som är prioriterade ur miljösynpunkt och där det inte finns någon ansvarig enligt miljöbalken. De flesta av dessa områden har förorenats av verksamheter som avslutades före 1969. Anslaget har utvecklats från 150 mnkr för 2001, legat över 400 mnkr sedan 2002 med en toppnotering för 2005 på 519 mnkr. År 2008 är anslaget 447 mnkr. Det är Naturvårdsverket som beviljar bidrag för undersökning och efterbehandling i enlighet med reglerna i förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador. Länsstyrelserna gör de inventeringar och riskklassningar som ligger till grund för prioriteringen av olika områden. För de områden som ligger i högsta riskklass (riskklass 1), kan länsstyrelsen sedan ansöka om bidrag för vidare utredning och åtgärder. En förutsättning för bidragen är att kommunen står som huvudman för projektet och att den bidrar med mellan 5 och 10 % av kostnaden i form av pengar eller arbete. Handläggningen av dessa ärenden är omfattande och här tar Naturvårdsverket hjälp av Sveriges Geologiska Undersökning (SGU).

Tillsynsvägledningen omfattar både tekniska och juridiska frågor om förorenade områden. Det finns 31 rapporter och vägledningar i ämnet, samlade under rubrikerna Översiktligt, Inventeringar, Undersökningar, Bedömning av hälso- och miljörisk, Åtgärdsteknik, Ansvarsbedömning och Tillsyn. Huvuddelen av dessa har framtagits med hjälp av konsulter. Erfarenheter från genomförda efterbehandlingsprojekt publiceras i rapporter och faktablad. Naturvårdsverket organiserar och

medverkar också i olika sammankomster med efterbehandlingspersonal från länsstyrelser och kommuner. Vidare hanterar juristjouren vid verket ganska många frågor från de operativa tillsynsmyndigheterna – kommuner och länsstyrelser – om tillämpningen av ansvarsreglerna i 10 kap. miljöbalken.

Sedan några år tillbaka får en del av anslag 34:4 gå till länsstyrelsernas tillsynsarbete i syfte att öka verksamhetsutövarnas andel av efterbehandlingskostnaderna. Med dessa medel kunde länsstyrelserna lägga ned sammanlagt ca 26 personår under 2007, inbegripet en samordnare vid Länsstyrelsen i Västra Götaland.² Sammantaget har satsningen medfört att uppmärksamheten på de förorenade områdena har ökat de senaste åren. Sedan 1999 har 3 300 områden undersökts och fler än 1 500 åtgärdats (inkl pågående projekt) inom ramen för tillsynsverksamheten. En betydande andel av all undersökning och efterbehandling i dag finansieras eller genomförs av ansvariga verksamhetsutövare eller fastighetsägare som ett resultat av tillsynsverksamheten på området.

Från anslag 34:4 får även förskottas allmänna medel för verkställighet enligt miljöbalken.³ Sådana kostnader kan uppstå vid brådskande insatser för att ta hand om läckande oljefat, avfall och liknande och där det är oklart vem som har orsakat miljöskulden. Enligt uppgifter från Naturvårdsverket medges sådana förskott bara för insatser som kostar mer än 50 000 kr, vilket sker vid enstaka tillfällen. Någon gång kan det bli fråga om belopp i miljonklassen.

Naturvårdsverket tar slutligen aktiv del i det internationella arbetet med förorenade områden. De senaste åren har mycket tid lagts på EU-arbetet för att ta fram ett nytt ramdirektiv som rör markanvändning och förorenade områden, det s.k. markdirektivet.⁴

10.3 Andra aktörer på efterbehandlingsområdet

I början av 1990-talet beslutades att Sveriges statliga civila beredskapslager för olja skulle läggas ned. De 42 oljelagren och uppdraget att avveckla dem överfördes 1994 till den nybildade myndigheten Statens oljelager (SOL). SOL gick 1998 upp i SGU

² Enligt Lägesbeskrivning 2007 gick 25 mnkr till detta ändamål under året.

³ 26 kap. 17 och 18 §§ MB och 30 § FMH (1998:899).

⁴ KOM (2006) 232 slutlig, förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av rambestämmelser för markskydd.

som fortsatte med att sälja ut, avveckla och miljösäkra oljelagren. I dag är åtta personer sysselsatta med slutfasen av detta arbete som beräknas pågå några tiotals år. Från slutet av 1990-talet inledde SGU ett samarbete med Naturvårdsverket för att utarbeta en metodik för inventering av förorenade områden. Detta samarbete förstärktes genom de kunskaper som den förra myndigheten byggde upp i avvecklingen av oljelagren. Sedan den bidragsfinansierade delen av efterbehandlingen av förorenade områden tog fart 2001 har samarbetet utvecklats ytterligare. I dag har SGU med stöd av ramavtal med Naturvårdsverket och 18 länsstyrelser byggt upp en beställar- och utförarorganisation med fyra personer. Organisationen utför alla slags tjänster på efterbehandlingsområdet åt de andra myndigheterna, från rådgivning i miljöjuridik till miljötekniska undersökningar och långsiktig miljökontroll.

En mindre del (7 mnkr) av anslag 34:4 går direkt till SGU. Anslagsposten ska användas för att inventera och undersöka sådana riskklass 1- och 2-områden som har förorenats efter 1969 av en statlig organisation som inte längre finns kvar. Exempel på sådana organisationer är Förenade Fabriksverken, Domänverket, Televerket och Nämnden för statens gruvegendom. SGU har nyligen presenterat en rapport om miljöskulderna efter dessa myndigheter och ett förslag om hur efterbehandlingsarbetet ska genomföras.⁵ Antalet områden uppskattas till tio i riskklass 1 och 30 i riskklass 2. I rapporten föreslås att SGU ska företräda staten i dessa ärenden och även genomföra efterbehandlingen mot ett särskilt anslag. Kostnaden beräknas till åtminstone 170 mnkr fram till 2015. Vidare föreslås att SGU ska bli "genomförarmyndighet" för sådana förorenade områden som förorenats av statliga organisationer som visserligen finns kvar, men som saknar kunskap och inriktning för att genomföra efterbehandlingen. Typiskt sett är det fråga om myndigheter som i dag inte bedriver miljöfarlig verksamhet eller som saknar rådighet över den förorenade fastigheten. Sammanlagt är det fråga om mindre än tio riskklass 1-objekt som hör till sådana myndigheter som Sveriges Lantbruksuniversitet och Skogsstyrelsen. SGUs uppdrag ska emellertid inte omfatta de statliga myndigheter som har ett stort antal förorenade områden inom sitt ansvar och som i dag bedriver ett planmässigt efterbehandlingsarbete, t.ex. Banverket och Försvaret.

⁵ SGU Rapport 2008-04-25.

Även Statens geotekniska institut (SGI) bedriver verksamhet inom efterbehandlingsområdet. SGI är en myndighet och ett forskningsinstitut med sektorsansvar inom geoteknik. Verksamheten är inriktad på markanvändning och de senaste åren har en av huvudinriktningarna varit föroreningsspridning. Med stöd av avtal med Naturvårdsverket arbetar myndigheten med rådgivning mot länsstyrelserna och de kommuner som är engagerade i bidragsobjekt. Rådgivningen avser geoteknik och juridik.

I detta sammanhang bör även nämnas att regeringen har låtit utreda möjligheten att genom en särskild förhandlingsman träffa överenskommelse mellan staten och de bolag som bildades vid bolagiseringen av Statens järnvägar. Syftet var att lösa ut de "miljögarantier" som lämnades för att säkerställa att bolagen skulle undgå ansvaret för miljöskulder från den tidigare verksamheten. Förhandlingsmannen redovisade sitt uppdrag i april 2008. Han konstaterade att lagliga förutsättningar saknades för att träffa en sådan överenskommelse. Han föreslog i stället att garantierna skulle samlas hos en myndighet som skulle svara för nödvändiga efterbehandlingsåtgärder när behov uppstod. Denna myndighet kunde vara SGU, Banverket eller ett av de bolag som bildades vid utförsäljningen av SJ.⁶

Ett stort antal förorenade områden utgörs av nedlagda bensinstationer och bränsledepoter. Många av dessa har förorenats efter 1969 av verksamhetsutövare som upphört att existera. Uppskattningsvis är det fråga om 5 000 områden som kan vara påverkade. Oljebolagen i Sverige har därför gått samman och bildat SPI Miljösaneringsfond (SPIMFAB) med uppgift att identifiera, undersöka och eventuellt sanera dessa områden. En överenskommelse om arbetet har träffats med Naturvårdsverket och Sveriges Kommuner och Landsting. I ett partssammansatt Saneringsråd diskuteras hur arbetet ska genomföras för varje verksamhetsår. Det är SPIMFAB som står för huvudmannskapet för dessa projekt.

Saneringsförsäkringen är ett slags kollektivt "restansvar" för sådana områden som förorenats efter den 1 juli 1989 av verksamhetsutövare som inte längre är tillgängliga för krav pga. konkurs m.m. Reglerna om saneringsförsäkringen finns i 33 kap. miljöbalken, i en särskild förordning⁷ och i försäkringsvillkor som fastställts av regeringen. Systemet finansieras med avgifter från större miljöfarliga verksamheter och administreras av ett försäk-

⁶ Riese 2008.

⁷ Förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring.

ringsbolag. Ersättning från försäkringen betalas ut efter ansökan av tillsynsmyndigheterna. Systemet har dock kommit att få en marginell betydelse i efterbehandlingsarbetet; av de uppskattningsvis 120 mnkr som betalats in sedan 1999 har 6 mnkr utbetalats. Orsaken till detta har inte varit någon brist på saneringsfall, utan restriktiva villkor i försäkringen och försäkringsgivarens snäva tolkningar av dessa som i praktiken inte har varit möjliga att få rättsligt överprövade. Saneringsförsäkringen har därför utsatts för allvarlig kritik och systemet har varit föremål för översyn. Miljöansvarsutredningen (M 2004:03) föreslog i sitt slutbetänkande *GMO-skador i naturen och miljöbalkens försäkringar* att tillämpningsområdet vidgas och utbetalningarna administreras av en myndighet.⁸ På så vis skulle skaderegleringen kunna ske under offentlig insyn och möjlighet till överprövning med högt ställda krav på rättsäkerhet, fackkunskap, snabbhet och kostnadseffektivitet. Som lämpliga myndigheter nämner Miljöansvarsutredningen Naturvårdsverket och SGU. I ett delbetänkande hade Miljöskadeutredningen tidigare lämnat ett förslag som regeringen under 2006 lade till grund för nya regler i 10 kap. miljöbalken för att genomföra EU:s s.k. miljöansvarsdirektiv.⁹ Reglerna omfattar allvarliga miljöskador på marken, vattnet och den biologiska mångfalden. "Behöriga myndigheter" för EG-direktivet är de operativa tillsynsmyndigheterna enligt miljöbalken.

Slutligen bör det nämnas att beskrivningen ovan täcker en liten del av allt efterbehandlingsarbete i samhället. Uppskattningsvis 90 % av antalet saneringsobjekt i förorenade områden sker i samband med exploatering. Dessa objekt är dock typiskt sett små och kostnaderna förhållandevis låga. För att ge en helhetsbild kan nämnas att i Göteborgs kommun finns 300-400 exploateringsprojekt i förorenade områden. Samtidigt är inte kommunen huvudman för något bidragsprojekt. Vid exploatering i kommunerna är det den operativa tillsynsmyndigheten – oftast den kommunala miljönämnden – som kontrollerar att miljöbalkens ambitioner upprätthålls vid saneringsarbetet. Det händer att miljömyndigheten i sådana situationer har svårt att hävda sig emot intresset att bygga till låga kostnader. Från Naturvårdsverkets sida menar man dock att problemet numera är hanterbart inom ramen för tillsynsvägledningen. Ett visst samarbete sker också med Boverket för att förankra efterbehandlingsarbetet tidigt i planpro-

⁸ SOU 2007:21.

⁹ Prop. 2006/07:95 och direktiv 2004/35.

cessen. Fr.o.m. i år är det också möjligt att ge villkor i en detaljplan om att bygglov är avhängigt av att området efterbehandlas.¹⁰

10.4 Överväganden och förslag

10.4.1 Problembilden

Efterbehandling av förorenade områden utgör två av delmålen i miljömålet Giftfri miljö. I 2008 års rapport från Miljömålsrådet föreslås de två delmålen slås samman till ett med inriktningen att åtgärder ska vara vidtagna i prioriterade områden i så stor utsträckning att problemet är löst senast 2050. Miljömålsrådet pekar på att efterbehandlingsområdet är relativt nytt, tvärvetenskapligt och komplext. Kunskapsuppbyggnad och marknadsanpassning har tagit lång tid.¹¹ För att miljömålet ska kunna uppnås krävs det flera åtgärder, bl.a. med avseende på lagstiftning och organisation. Omfattande insatser måste vidtas, vilket förutsätter en stabil statlig finansiering om minst 600 mnkr/år fram till 2050. Organisationen och ansvarsfördelning för detta arbete bör därför ses över med inriktning på en samordning över hela fältet.

Miljömålsrådets kritik ansluter till en uppfattning som blivit alltmer uttalad de senaste åren. Den går ut på att organisationen för de statliga insatserna på efterbehandlingsområdet är för splittrad och att systemet innehåller en rad trögheter. Eftersom arbetet är uppdelat mellan olika myndigheter och organisationer blir kunskapsuppbyggnaden dålig. Det är också svårt att bygga upp och behålla teknisk och juridisk kompetens inom myndigheterna. Kompetensen är dessutom mycket ojämnt fördelad över landet. I praktiken är det bara drygt hälften av landets länsstyrelser som arbetar med saneringsbidragen. Vidare har systemet dålig samordningsförmåga i situationer där ansvaret är "blandat" mellan staten, verksamhetsutövare och exploatörer. Beslutsgången inom Naturvårdsverket är för långsam för att fungera optimalt i dessa situationer. De olika vägarna för finansiering är också svåra att förena, vilket beror på både reglerna i sig och på den splittrade organisationen. En återkommande kritik gäller kravet på kommunalt huvudmannaskap och medfinansiering. Vissa kommunerna är svåra att övertala att gå in i dessa projekt. De är

¹⁰ 5 kap. 8 § 4 p. plan- och bygglagen.

¹¹ Miljömålsrapporten 2008, s. 110.

”engångsaktörer” med ingen eller liten erfarenhet och de litar inte på den statliga finansieringen.¹² För mindre kommuner utgör kravet på medfinansiering en stor ekonomisk börda som de inte är villiga att ta.

Slutsatsen i kritiken är att bristerna i dagens organisation – den splittrade organisationen, den dåliga kunskapsuppbyggnaden, projektens engångskaraktär vilket medför höga kostnader, de vattentäta skotten mellan olika finansieringsformer och den kommunala motviljan – medför att efterbehandlingsarbetet går alldeles för långsamt. Av objekten i riskklass 1 åtgärdas inte fler än åtta per år. Antalet som skulle behöva åtgärdas för att nå miljömålen skulle behöva ligga på 30 per år.

10.4.2 Utredningens ställningstagande

Utredningen menar att kritiken mot dagens system har fog för sig. Ska ambitionerna på området upprätthållas, kan detta bara ske genom en omfattande och stabil finansiering med statliga medel över många år. För att arbetet ska kunna bedrivas utifrån en miljöprioritering måste styrningen av systemet förbättras. Stora fördelar med avseende på kunskapsuppbyggnad och kostnadseffektivitet kan uppnås genom en samordning mellan de olika delarna. På så vis kan också uppföljningen och utvärderingen av verksamheten förbättras. Utredningen menar därför att det finns goda skäl att föra samman personal och kompetens från Naturvårdsverket, SGU och SGI för att bygga upp ett särskilt organ för genomförande på detta område.

Som framgått ovan, arbetar de tre myndigheterna med efterbehandlingsfrågor. Samarbetet kring saneringsbidragen sker i enlighet med ett ramavtal mellan Naturvårdsverket och SGU/SGI. Denna konstruktion förefaller väsentligen vara ett resultat av att anslag 34:4 får användas för myndighetsupphandling, men inte för Naturvårdsverkets eget arbete. Även om bidragsarbetet har effektiviserats genom samarbetet med SGU/SGI, har flera länsstyrelser påpekat att det också uppstått oklarheter i ansvarsfördelningen. Enligt utredningens uppfattning finns inte några tungt vägande skäl för att arbetet med saneringsbidragen är uppdelat på detta sätt. De båda myndigheternas arbete bör i stället samlas under en hatt.

¹² Jfr. RiR 2006:2.

Fråga uppstår då inom vilken myndighet som en sådan organisation bör förläggas. SGUs operativa erfarenhet med SOL talar för den myndigheten. Utredningen menar emellertid att en sådan placering skulle medföra en risk för att saneringsarbetet med bidrag skiljdes från det arbete som tillsynsmyndigheterna bedriver gentemot förorenarna. Samtliga aktörer på området poängterar dels att förorenarnas andel kommer att öka de närmaste åren, dels att många saneringsfall är situationer med blandat ansvar mellan det allmänna och förorenare. Det är därför av stor vikt att det inte uppstår skilda ambitionsnivåer, arbetssätt eller metoder för de olika efterbehandlingssituationerna bara för att finansieringen är olika. Länken mellan tillsynsvägledning och bidragsarbete måste därför upprätthållas, vilket sker bäst genom att genomförarorganisationen placeras som en särskild enhet inom Naturvårdsverket. Även andra uppgifter som har att göra med ansvarsbedömningar och vägledningar på detta område bör koncentreras till den myndigheten. Detta gäller främst den myndighetslösning som förespråkas ersätta saneringsförsäkringen. En fråga som också skulle kunna övervägas i detta sammanhang är om inte genomförarorganisationen på Naturvårdsverket skulle kunna stå för miljögarantierna efter Statens järnvägar som nämndes i avsnitt 10.3. Åtagandet skulle innebära att i stället för ersättning skulle myndigheten ansvara för utförandet av de undersöknings- och efterbehandlingsåtgärder som bedömdes nödvändiga allteftersom behovet uppstår. Sammantaget menar utredningen att den förespråkade koncentrationen av efterbehandlingsuppgifter till Naturvårdsverkets medför en renodling av myndighetens roll i förhållande till SGUs på detta område. SGU får rollen av att företräda staten i olika efterbehandlingssituationer; dels när det gäller sådana statliga organisationer som upphört, dels sådana för vilka efterbehandlingsarbetet är verksamhetsfrämmande. Naturvårdsverket får en förstärkt roll i allt som gäller tillämpningen av 10 kap. miljöbalken.

Kravet på kommunalt huvudmannaskap och delfinansiering har kritiserats från alla håll. I allt väsentligt håller utredningen med om dessa synpunkter. Den nationella prioriteringen i efterbehandlingsarbetet bör inte göras beroende av den enskilda kommunens förståelse eller vilja att stå som huvudman för projekt i denna storleksordning. De miljörisker och fördyrningar som uppstår i dag genom att projekten många gånger leds av engångsaktörer bör heller inte underskattas. Kravet på kommunalt huvudmannaskap och delfinansiering bör därför tas bort. Däremot är det angeläget

att kommunen även i fortsättningen engageras med det lokala förankringsarbetet som behövs i varje saneringsprojekt. Information till allmänheten och förhandlingar med markägare är exempel på sådant som bäst sköts av de lokala myndigheterna. Kommunen kommer också att bli involverade i projekten i planlägningsfrågor och som operativ tillsynsmyndighet.

I diskussionen kring efterbehandlingsarbetet har även synpunkter framkommit om utformningen av lagstiftningen. Enligt utredningens uppfattning bör en viss försiktighet iaktas på området, där ju reglerna är förhållandevis nya och viktiga preciseringar görs genom domstolspraxis. Även om denna väg kan tyckas långsam, har sådan praxis börjat bildas i ökad takt på senare år. Denna process kan störas av ryckighet i lagstiftningen. Det finns emellertid enligt utredningens mening några lagstiftningsfrågor som kunde prioriteras. En viktig sådan gäller betydelsen av civilrättsliga uppgörelser mellan företrädare för myndigheter och ansvariga verksamhetsutövare, liksom frågan om regress mellan olika ansvariga.

10.4.3 Förslag

Efter modell från SOL bör en kraftfull beställar- och utförarorganisation utformas som lägger upp en långsiktig plan för de från miljösynpunkt mest prioriterade objekten för bidrag enligt förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador. Finansieringen av bidragen bör skötas helt genom anslag 34:4. Genomförarorganisationen ska kunna handla upp ramavtal med konsulter och entreprenörer med spetskunskaper på området. Kunskap om olika föroreningar och kostnadseffektiva åtgärder kan därigenom byggas upp inom organisationen, vilket skulle leda till att fler områden kunde efterbehandlas. Utredningen föreslår därför en koncentration av de statliga insatserna på efterbehandlingsområdet. Det bör ske en förstärkning av Naturvårdsverket med inriktningen att åstadkomma den nämnda genomförandeorganisation. De konsulttjänster som SGU och SGI utför på uppdrag av Naturvårdsverket bör utföras av Naturvårdsverkets egen personal. År 2007 utförde SGU konsulttjänster på området motsvarande 4 åak och SGI 2 åak. Dessa konsulttjänster är att betrakta som stadigvarande myndighetsuppgifter. Medel motsvarande 6 tjänster bör därför föras från anslag 34:4 till Natur-

vårdsverkets förvaltningsanslag. En uppbyggnad bör ske av kompetensen inom teknik och miljöbedömningar, entreprenad och juridik.

Bidragsförordningen (2004:100) bör reformeras i enlighet med ovanstående. Länsstyrelserna bör fortsätta som förut med inventeringsarbetet. Utifrån den riskklassning som inventeringarna resulterar i, bör Naturvårdsverket prioritera de områden som ska efterbehandlas med bidrag och upprätta en plan för avhjälpandet. Länsstyrelserna ska sedan kunna ansöka om medel för att undersöka och efterbehandla dessa områden. Normalt bör länsstyrelsen vara huvudman för projekten. Naturvårdsverkets roll blir stödjande och samordnande för t.ex. större upphandlingar. I den samordnande rollen ingår också att tillse att det regionala arbetet med de prioriterade områdena verkligen blir utfört. I vissa undantagsfall bör det vara möjligt för Naturvårdsverket att vara huvudman för ett projekt. Det kan vara fråga om projekt där länsstyrelsen bedöms ha otillräcklig kompetens eller projekt med särskilda miljörisker. I sådana situationer bör myndigheten kunna använda sig direkt av medel ur anslag 34:4, vilket förutsätter en särskild skrivning om detta i regleringsbrevet. Det är svårt att bedöma omfattningen av de projekt där Naturvårdsverket skulle agera som huvudman. Om det visar sig att verksamheten blir så omfattande att det är att betrakta som stadigvarande myndighetsuppgift bör den i stället finansieras från förvaltningsanslaget. I så fall bör en överföring från anslag 34:4 till förvaltningsanslaget ske. För att öka flexibiliteten i systemet, rekommenderar utredningen att delegationsordningen på Naturvårdsverket ses över så att beslut om bidrag kan tas på enhetsnivå. Vi förslår även att kravet på kommunal medfinansiering avskaffas.

Förutom den renodlade bidragsverksamheten som i dag sköts över anslag 34:4, bör Naturvårdsverket ta över och vidareutveckla flera uppgifter på efterbehandlingsområdet. Detta gäller främst den myndighetslösning som föreslagits för en utbyggd saneringsförsäkring. Utredningen anser att Miljöansvarsutredningens förslag till myndighetslösning för saneringsersättningen bör genomföras genom ändringar av 33 kap. miljöbalken och förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring. Den beslutande myndigheten bör vara Naturvårdsverket. Det är vidare önskvärt att Naturvårdsverkets samordnande roll i arbetet med allvarlig miljöskada klargörs. Då dessa skador förväntas bli sällsynta men allvarliga och omfattande när de uppstår, kommer

behovet av handfast vägledning vara stort. Ansvaret för samtliga dessa frågor bör skrivas in i Naturvårdsverkets instruktion (2007:1052).

11 Råden på Naturvårdsverket

Förslag

- Ta bort regleringen av samrådsorganen Avfallsrådet, Havsmiljörådet och Rådet för rovdjursfrågor ur Naturvårdsverkets instruktion.
- Ta bort regleringen av de råd som hanterar direkta ärenden, nämligen Rådet för utsläppsrätter, Miljöforskningsnämnden, Rådet för investeringsstöd och Friluftsrådet, ur Naturvårdsverkets instruktion. Regeringen bör tillförsäkra sig om att den fortsatta ärendehantering sker i samråd med berörda myndigheter/organisationer genom att specificera detta i samband med anslagsvillkoren i regleringsbrevet eller i instruktionen.
- För över beslutanderätten för bidrag till friluftorganisationer samt Klimp-bidrag till Naturvårdsverket genom ändring i förordningarna 2003:262 om statliga bidrag till klimatinvesteringsprogram och 2003:133 om statsbidrag till friluftorganisationer.
- Gör en översyn av ansvarsfördelning och strategier för genomförande av friluftspolitiken.
- Flytta Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald till Miljömålsinstitutet.

11.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen belysa behovet av förändringar avseende de råd som finns inom Naturvårdsverket. I detta kapitel för utredningen en generell diskussion kring förekomsten av särskilda organ inom myndigheter. Utredningen gör därefter en genomgång av de olika råden på Naturvårdsverket och ger förslag

till hur de ska hanteras. Två råd har emellertid behandlats i tidigare kapitel, Miljömålsrådet i kapitel 6 och Tillsyns- och föreskriftsrådet i kapitel 8, och utredningens förslag rörande dessa råd tas därför inte upp på nytt i detta kapitel. I anslutning till förslaget rörande Friluftsrådet för utredningen ett generellt resonemang kring ansvarsfördelningen av friluftsfrågorna.

11.2 Särskilda organ inom en myndighet

Förekomsten av särskilda organ är inte unikt för Naturvårdsverket. På senare år har det blivit allt vanligare att det inrättas särskilda organ inom en myndighet som får ansvar för att fatta beslut eller ge råd i vissa frågor. Myndigheterna har ju ofta stora möjligheter att delegera både beslutanderätt och beredande samt rådgivande uppgifter till personer eller grupper av personer inom myndigheten, och det finns ofta tydliga regler för hur dessa situationer ska bedömas. När motsvarande åtgärd sker genom regeringsbeslut som föreskriver en viss organisation inom myndigheten blir effekterna annorlunda. Frågor som påverkas gäller ansvar för besluten, tydlighet kring ansvarsfördelning, resursfördelning inom myndigheten, formell hantering av ärenden och dokument i förhållande till "huvudmyndigheten" och eventuell förekomst av jäv.

Att denna typ av organ fått en ökad spridning kan ha att göra med tendensen att skapa större sammanhängande myndigheter med omfattande och breda uppgifter. Men det kan även finnas andra bevekelsegrunder. Om man driver linjen att antalet myndigheter bör hållas nere och att det är ett mål i sig att minska det nominella antalet, kan man lätt hamna i den situationen där man föredrar att föra in små myndigheter i en större eller att skapa ett särskilt beslutsorgan inom en myndighet i stället för att skapa en särskild, ny myndighet när ett behov uppstår.

Det kan finnas flera anledningar att inrätta särskilda organ. En är att regeringen speciellt vill markera att ett visst område ska ägnas intresse och prioriteras inom myndighetsverksamheten. En annan kan vara att man vill försäkra sig om att myndigheten tar till vara möjligheten att knyta till sig personer som företräder organisationer, andra myndigheter, medborgarperspektivet eller särskilda intressen, antingen för att bredda eller fördjupa kompetensen eller för att möjliggöra samråd och förankring. Det kan också ge rådet

en större legitimitet och status om det är instiftat av regeringen jämfört med att myndigheten själv skapar ett samrådsorgan.

Statskontoret har i sin undersökning *Myndigheternas ledning och organisation*¹ redovisat ett antal olika uppgifter som handhas genom särskilda organ: att fördela externa anslag, t.ex. stöd till forskning, att besluta i rättsliga eller medicinska frågor, att besluta om föreskrifter och allmänna råd m.m. Ibland vill man skapa bredare förankring eller ge bättre förutsättningar för objektivitet och kvalitet. Men det kan också vara fråga om att söka bemästra dominerande myndigheter och myndighetschefer genom att bryta ut vissa frågor till särskild behandling. Domstolsliknande nämnder inom en myndighet kan markera en gräns mellan myndighetens olika uppgifter.

I den nya myndighetsförordningen² finns inga generella bestämmelser om särskilda beslutsorgan eller råd. Utredningen om översyn av verksförordningen föreslog en speciell reglering för de fall då regeringen beslutar inrätta ett särskilt beslutsorgan eller ett rådgivande organ vid en myndighet.³ Själva inrättandet föreslogs ske i myndighetens instruktion, medan ansvarsförhållandena generellt skulle tydliggöras genom en särskilt paragraf i den nya myndighetsförordningen med följande lydelse:

Om regeringen föreskrivit att det inom myndigheten skall finnas ett särskilt organ, beslutande eller rådgivande, är organet ansvarigt för sin verksamhet inför myndighetens ledning. Det särskilda organet har dock ett självständigt ansvar för de beslut som fattas inom organet. Myndighetens ledning är inför regeringen ansvarig för att det särskilda organet tilldelas medel och resurser i övrig för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs på sätt som anges i 6 §.

I instruktionen skulle anges vilka uppgifter organet skulle ha och i vilka frågor man skulle fatta beslut. Vidare skulle sammansättningen av organet framgå liksom sättet att utse ledamöter.

I betänkandet redovisas också att sådana särskilda besluts- eller rådgivande organ som myndigheten själv beslutar sig för att inrätta ska regleras i myndighetens arbetsordning. I dessa fall står det helt klart att myndigheten är ansvarig inför regeringen för verksamheten i stort, och de vanliga reglerna för delegation och ansvar för de enskilda tjänstemännen gäller. Verksamheten redovisas på samma sätt som den övriga myndighetsverksamheten till

¹ Statskontoret 2004:9.

² SFS 2007:515.

³ SOU 2004:23.

regeringen och myndigheten bestämmer själv om gruppens existens, sammansättning och uppgifter.

När Statskontoret gjorde sin kartläggning 2004⁴ redovisades 66 beslutsorgan som var beslutade av regeringen fördelade på 43 olika myndigheter. Av dessa utgjorde länsstyrelserna nästan hälften. Bland beslutsorganen var myndighetschefen ordförande i en tredjedel. Det var nästan hälften av beslutsorganen som saknade representation från myndigheten över huvud taget. Även om ingen motsvarande kartläggning har gjorts senare, finns det ett antal exempel på nya beslutsorgan i myndighetsvärlden, som återspeglas i de nya myndighetsinstruktioner som utfärdats för att gälla från och med 2008. Där skiljer man mellan rådgivande och beslutande organ som inrättats av regeringen.

I vissa fall bestämmer regeringen inte bara uppgifter och sammansättning utan utser också ledamöterna i det särskilda organet och utser ordförande samt förordnar om att rådet ska ha ett särskilt kansli. Ibland utser regeringen dessutom en extern ordförande, medan myndighetschefen fungerar som ordförande i andra fall.

Oavsett motiven till att skapa den här typen av organisationsstruktur finns det anledning att fundera över modellens baksidor. En myndighets kansliresurser blir upplåsta, myndighetsledningens ansvar för verksamheten blir otydligt och myndigheten kan få svårigheter med att själv överblicka och prioritera i sina verksamheter.

För de särskilda beslutsorganen finns en problematik som har att göra med deras självständighet i beslutsfattandet. Om det inom en myndighet finns organ som har en viss självständighet uppkommer frågan om vissa handlingar som sänds från organet till myndigheten och tvärtom får karaktären av allmänna. Det kan vara fråga om självständiga avgöranden av överklagbara beslut eller avgivande av yttranden som ett stöd till myndigheten. I de fall då ett organ fått en särskild uppgift i myndighetens instruktion och då dess ledamöter har en särskild kompetens eller sakkunskap som inte finns hos myndigheten i övrigt är det troligt att organet betraktas som en självständig myndighet i vissa frågor.⁵ Denna fråga måste alltså beaktas vid ärendehandläggning även internt inom myndigheten.

⁴ Statskontoret 2004:9.

⁵ Bohlin, 1988.

Ytterligare en fråga rör myndighetsorganisationens överskådlighet. Det är inte helt lätt att orientera sig bland alla dess råd och nämnder. Benämningarna används osystematiskt och det är svårt att få överblick över ansvarsförhållandena.

Statskontoret skriver i sin rapport att rent organisatoriskt fungerar råden bra, men att den främsta nackdelen är ansvarsfrågan. Otydligheter i ansvarsförhållandena kan uppstå dels inom myndigheten då det enligt myndighetens instruktion är myndighetschefen som har ansvaret för hela verksamheten, gentemot både medborgarna och de organisationer som kommer i kontakt med rådets verksamhet. Statskontorets rekommendationer är att huvudregeln bör vara att myndigheten själv beslutar om rådet ska inrättas och att regeringen bör vara restriktiv med inrättandet av sådana råd. Vidare menar Statskontoret att om råden är ändamålsenliga för myndighetens verksamhet torde även myndighetsledningarna komma till samma slutsats som regeringen och välja att behålla organen. Statskontoret ser två fördelar med att delegera frågan om inrättandet av råd till myndigheten:

- *Tydligare ansvar.* Det skulle bli mer uppenbart att rådet inte är en egen myndighet utan en del av myndigheten. Det skulle också tydligare framgå att det är myndighetens ledning som ensam är ansvarig för verksamheten inför regeringen.
- *Ökad flexibilitet.* I de beslutsorgan som regeringen beslutar om i dag regleras såväl vilka frågor som rådet ska besluta om som sammansättning. Om myndighetsledningen själv får avgöra vilka råd som ska finnas, samt deras sammansättning och beslutskapacitet, skulle det vara lättare att anpassa råden efter verksamhetens och omvärldens krav.

En nackdel Statskontoret ser är att den status för ledamoten som kan uppstå genom att regeringen utser ledamöter försvinner, men man menar att så länge rådet har en beslutskapacitet bör det inte vara svårt att rekrytera ledamöter.

Inom Naturvårdsverket finns i dag elva råd instiftade av regeringen samt ett råd som drivs på Naturvårdsverkets eget initiativ. Vid intervjuer har framkommit att man både internt inom verket och i omgivningen uppfattar att det stora antalet råd skapar en otydlighet kring Naturvårdsverkets organisation och ansvar. Rådets olika benämningar och olika befogenheter och beslutanderätt (vilka också har ändrats över tid) bidrar till förvirringen. I flera

av råden med en extern ordförande finns en underliggande konflikt beträffande kanslipersonalen. Konflikterna kan handla både om hur mycket arbetstid som ska läggas på olika uppgifter och vad arbetet ska inriktas på. I praktiken har man hittat fungerande arbetsformer men grundproblemet består. Utredningen anser att antalet råd instiftade av regeringen inom Naturvårdsverket bör minska. I nästa avsnitt ges en beskrivning av de olika råden och förslag till hur de bör hanteras framöver.

11.3 Råden på Naturvårdsverket

11.3.1 Rådens funktioner

Av Naturvårdsverkets tolv råd regleras tio via verkets instruktion, ett är instiftat via ett separat regeringsbeslut och ett drivs på verkets eget initiativ. I NV-instruktionen anges vilka råd som är särskilda beslutsorgan och att dessa råd ansvarar för sina beslut (§§ 10 – 17, 33) samt vilka råd som är rådgivande organ (§§ 18 – 32). I instruktionen anges också om regeringen utser ledamöter, i annat fall utser Naturvårdsverket ledamöter och avgör även vilka myndigheter och organisationer som ska finnas representerade. För varje råd finns en kanslifunktion på verket. Enligt en beräkning gjord år 2005 i Lokaliseringsutredningen uppgick den totala arbetsinsatsen för att stödja de olika råden med mötesförberedelser, ärendebereidning, seminarier m.m. till cirka 30 manår.⁶ Sedan den beräkningen gjordes har antalet råd ökat. Nedan följer en översikt över de olika råden och deras sammansättning och uppgifter.

⁶ Lokaliseringsutredningen (2005).

Rådets benämning och uppgifter	Antal ledamöter	Vem utser ledamöter	Beslutande
<i>Avfallsrådet</i> Rådet ska vara ett organ för samråd i avfallsfrågor och bistå verket i fullgörandet av verkets ansvar på avfallsområdet. I rådet finns myndigheter, företag och intresseorganisationer med anknytning till avfallsområdet representerade. Ordförande är avdelningschefen på Miljörättsavdelningen.	18	NV	Nej
<i>Fjällsäkerhetsrådet</i> Rådgivande organ för att öka fjällsäkerheten. I rådet finns myndigheter och intresseorganisationer med anknytning till räddningsarbete och verksamhet i fjällvärlden representerade. Ordförande är för närvarande Ingmar Bingman, direktör på Naturresursavdelningen. Fjällsäkerhetsrådet är inte inskrivet i instruktionen utan drivs på Naturvårdsverkets initiativ.	18	NV	Nej
<i>Friluftsrådet</i> Rådet ska bistå Naturvårdsverket i fullgörandet av verkets ansvar för bevarande och utvecklande av förutsättningarna för friluftslivet, ge råd till myndigheter samt besluta om fördelning av statsbidrag till friluftorganisationer. Rådsmedlemmarna väljs på personliga meriter och kommer från myndigheter och intresseorganisationer. Ordförande är för närvarande Per Nilsson, generaldirektör för Ungdomsstyrelsen.	13	Reg	Ja
<i>Havsmiljörådet</i> Rådet ska vara ett rådgivande samrådsorgan i havsmiljöarbetet, bl.a. ska det i samarbete med SamHav bidra till att åtgärdsplanerna i "aktionsplan för havsmiljön" ska kunna genomföras. I rådet finns intresseorganisationer med anknytning till nyttjande av havsmiljön både i kommersiella och ideella syften representerade. Ordförande är Naturvårdsverkets generaldirektör.	15	NV	Nej

<i>Miljöforskningsnämnden</i> Nämnden ger råd om fördelningen av verkets anslag för forskning inför GD-beslut och har huvudansvar för granskning och utvärdering av forskningen. I nämnden sitter forskare från svenska universitet och högskolor samt en representant från Keml. Ordförande är för närvarande Anne-Marie Tillman, professor vid Chalmers Tekniska Högskola.	12	Reg + NV ⁷	Nej
<i>Miljömålsrådet</i> Rådet ska följa upp och rapportera till regeringen om utvecklingen av miljökvalitetsmålen samt lämna underlag till regeringens återkommande fördjupade utvärdering. Rådet ska svara för övergripande information om miljömålsarbetet, verka för samordning på regional nivå och ge vägledning till myndigheter rörande miljömålsrapportering. I rådet finns myndigheter och länsstyrelser representerade. Ordförande är för närvarande Bengt K Å Johansson <i>Experter</i> Högst sex experter ska bistå miljömålsrådet i dess arbete och ska representera kommuner, landsting, ideella miljöorganisationer och näringslivet.	18	Reg	Ja
<i>Rådet för investeringsstöd</i> Rådet ska fullgöra verkets uppgifter enligt förordning om LIP och Klimp.⁸ I rådet finns representanter från berörda myndigheter samt forskningsorgan. Ordförande är avdelningschefen för Klimatavdelningen.	9	Reg	Ja
<i>Rådet för rovdjursfrågor</i> Rådet ska vara ett rådgivande samrådsorgan och bistå verket i genomförandet av rovdjurspolitiken. Rådets verksamhet ska minska konflikterna mellan de olika intressenterna. I rådet finns intresseorganisationer inom både nyttjande- och bevarandesfären i rovdjurspolitiken samt länsstyrelser representerade. Ordförande är avdelningschefen för Naturrekursavdelningen.	15	NV	Nej

⁷ I miljöforskningsnämnden utser regeringen ordförande och Naturvårdsverket övriga ledamöter.

⁸ SFS 2003:262

<i>Rådet för tilldelning av utsläppsrätter</i> Rådet ska lämna förslag till verkets beslut om tilldelning av utsläppsrätter. Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Nutek är representerade. Naturvårdsverkets representant är ordförande.	3	Reg	Nej
<i>Samordningsgruppen för havsmiljöfrågor (SamHav)</i> SamHav ska öka samordningen och samverkan mellan myndigheter med ansvar för havsmiljön samt förbättra informationsutbytet. Gruppen består av 14 generaldirektörer och tre vattenvårdsdirektörer/landshövdingar. Ordförande är generaldirektören för Naturvårdsverket. SamHav regleras via ett separat regeringsbeslut. Naturvårdsverket är sammankallande myndighet och ansvarar för kanslifunktionen.	17	Reg	Ja
<i>Tillsyns- och föreskriftsrådet</i> Rådet ska vara ett organ för samråd och samverkan mellan myndigheterna i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken. Rådet för register över alla berörda förordningar och lämnar varje år en rapport till regeringen. I rådet finns berörda myndigheter samt länsstyrelser och kommuner representerade. Ordförande är avdelningschefen på Miljöanalysavdelningen.	18	Reg	Nej
<i>Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald</i> Rådet ska ge råd till regeringen i vetenskapliga frågor som rör biologisk mångfald, följa nationell och internationell forskning om biologisk mångfald samt medverka till Sveriges arbete med anledning av FN:s konvention om biologisk mångfald. Ledamöterna representerar myndigheter med miljöanknytning, universitet och högskolor. Ordförande är för närvarande Per Wramner från Södertörns högskola.	14	Reg	Nej

Som tidigare nämnts är Miljömålsrådets funktioner tätt kopplade till miljömålsprocessen och diskussionen kring detta råd har förts i kapitel 6. Tillsyns- och föreskriftsrådets verksamhet har behandlats i kapitel 8 och berörs därför heller inte mer i detta kapitel. Övriga råd delas in i två huvudkategorier, nämligen råd som diskussionsforum och informationskanal samt råd för ärendehantering. Två råd, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald samt SamHav passar inte in under någondera kategori utan kommer att behandlas under separata rubriker nedan.

11.3.2 Råd som diskussionsforum och informationskanal – Avfallsrådet, Rådet för rovdjursfrågor, Fjällsäkerhetsrådet och Havsmiljörådet

Ett antal av råden fungerar som rådgivande organ, där man samlar berörda myndigheter, företag och intresseorganisationer för diskussion och informationsspridning inom ett specifikt verksamhetsområde. Dessa råd är Avfallsrådet, Rådet för rovdjursfrågor, Fjällsäkerhetsrådet och Havsmiljörådet. Råden syftar dels till att vara ett stöd för Naturvårdsverket i dess arbete, dels till att fungera som en kanal från verket till andra intressenter. Fjällsäkerhetsrådet skiljer sig i det att rådet inte finns inskrivet i instruktionen. Naturvårdsverket utser ledamöterna i samtliga dessa råd.

De intervjuer utredningen genomfört och en utvärdering av Rovdjursrådet⁹ tyder på att de inblandade parterna i de flesta fall är nöjda med rådets funktion. En formalisering av dialogen mellan parterna upplevs som positiv, det blir en ökad regelbundenhet och en större personkännedom rådsledamöterna emellan. Naturvårdsverket upplever att de representanter som sitter med i råden har relevanta kunskaper och positioner i sina respektive organisationer. Verket får genom råden en bättre kunskapsgrund att stå på i utförandet av sina arbetsuppgifter. Övriga myndigheter och organisationer får bättre kännedom om hur Naturvårdsverket arbetar med frågorna och vad som är på gång inom området. Medlemmarna i råden kan dela varandras kunskaper och erfarenheter. Det bör dock nämnas att det är svårare att uttala sig om resultatet av arbetet i Havsmiljörådet jämfört med de andra råden, eftersom det är relativt nyinstiftat och kom igång med sin verksamhet först under år 2007. Exemplet med Fjällsäkerhetsrådet visar att även ett råd som inte är instruktionsbundet kan fungera väl.

På frågan om vad som skulle ske om rådet togs bort från instruktionen har de intervjuade på Naturvårdsverket sagt att någon form av samråd troligtvis skulle organiseras ändå, eftersom man upplever resultatet av rådets arbete som positivt. Det finns dock farhågor att arbetet skulle tilldelas mindre resurser om det inte var obligatoriskt genom instruktionen, eftersom Naturvårdsverket på grund av sin pressade ekonomiska situation skulle kunna tvingas att prioritera ned det. Samtidigt kan utredningen konstatera att den tid som verket lägger ned på kanslifunktionen för dessa råd inte är så omfattande, mellan 3–5 personveckor per råd, med

⁹ Faugert, Sandberg & Blomfeldt, 2005.

undantag för Fjällsäkerhetsrådet där 0,75 åak läggs på rådets verksamhet.

Utredningen gör bedömningen att dessa forum för diskussion och informationsspridning bidrar till både bättre möjligheter inom Naturvårdsverket att handlägga frågorna, bättre kunskaper hos övriga myndigheter och intresseorganisationer samt ett bättre samarbetsklimat organisationerna emellan. Utredningen bedömer emellertid inte att regleringen i instruktionen är en förutsättning för att uppnå detta. Om råden är ändamålsenliga för myndighetens verksamhet är det rimligt att anta att myndighetsledningen väljer att behålla organen i någon form. Utredningen föreslår därför att regleringen av Avfallsrådet, Havsmiljörådet och Rådet för rovdjursfrågor tas bort ur Naturvårdsverkets instruktion.

11.3.3 Råd för ärendehantering – Rådet för utsläppsrätter, Miljöforskningsnämnden, Rådet för investeringsstöd och Friluftsrådet

En andra kategori är de råd som har en funktion i den praktiska ärendehantering. Rådet beslutar om ett visst bidrag eller ger rekommendationer om fördelning av bidrag eller utsläppsrätter inför generaldirektörens beslut. Dessa råd är Rådet för utsläppsrätter, Miljöforskningsnämnden, Rådet för investeringsstöd och Friluftsrådet. De två förstnämnda ger rekommendationer och de två sistnämnda har själva beslutanderätten. Regeringen utser ledamöterna i råden, med undantag för Miljöforskningsnämnden där regeringen endast utser ordföranden och Naturvårdsverket utser övriga ledamöter.

I denna kategori är det svårt att skilja kanslifunktionen från verkets övriga uppgifter. Förberedelserna inför mötena inom t.ex. Rådet för utsläppsrätter är en del av den ärendehantering verket måste utföra vid tilldelning av utsläppsrätter för koldioxid till företagen. Arbetet med handel med utsläppsrätter görs i nära samråd med Energimyndigheten och Nutek och omfattar ca fyra åak. Forskningssekretariatet med sina 14 åak arbetar till största delen med frågor relaterade till Miljöforskningsnämndens ansvarsområde. Rådet för investeringsstöd hanterar Klimp- och LIP-bidragen. Ca sex personer på verket handlägger gemensamt med berörda sektorsmyndigheter de projektansökningar och –redovisningar som ska hanteras inför rådets beslut. Arbetet med LIP-

bidragen är i det närmaste slutfört. I och med att år 2008 är sista året för tilldelning av Klimp-bidrag kommer rådets uppgifter framöver att fokuseras på utbetalning och uppföljning av tidigare beslutade medel.

Friluftsrådet skiljer sig från de övriga råden i kategorin i fråga om gränsdragningen mellan kanslifunktionen och verkets övriga uppgifter. Friluftsrådet har en egen verksamhetsplan som beslutas av rådet självt. Denna verksamhetsplan är fristående från Naturvårdsverkets egen verksamhetsplan vad gäller arbetet med friluftsfrågorna. Detta förhållande är inte klart uttryckt i instruktionen men har utvecklats så i praktiken. Förutom de 0,75 åk som Naturvårdsverket allokerar till Friluftsrådets frågor bedriver alltså verket annan verksamhet relaterat till friluftsfrågor, och kansliarbetet ses inte som en del av Naturvårdsverkets ordinarie verksamhet på friluftsområdet.

Vid utredningens intervjuer har framkommit att parterna i de flesta fall är nöjda med det arbete som genomförs i råden även om man inte ser själva rådsformen som avgörande för arbetet. Undantaget är Friluftsrådet där synpunkter har framförts kring den otydliga rollfördelningen mellan rådet och Naturvårdsverket.

Angående handläggningen av ärendena kopplade till denna kategori av råd gör utredningen bedömningen att handläggningen är beroende av de övriga parternas kunskaper för att beslutsunderlagen ska få god kvalitet. Enbart kompetensen inom Naturvårdsverket är inte tillräcklig. Utredningen bedömer dock inte att det är nödvändigt att detaljerna kring samrådet med berörda myndigheter/organisationer regleras av regeringen. I enlighet med det resonemang som förts i avsnitt 11.2 anser utredningen också att beslutanderätten i så stor utsträckning som möjligt bör föras till Naturvårdsverket.

Utredningen föreslår därför att regleringen av Rådet för utsläppsätter, Rådet för investeringsstöd, Miljöforskningsnämnden och Friluftsrådet tas bort ur Naturvårdsverkets instruktion. Beslutanderätten för bidrag till friluftsorganisationer samt Klimp-bidrag förs över till Naturvårdsverket. Denna ändring måste göras i de berörda förordningarna 2003:262 om statliga bidrag till klimatinvesteringsprogram samt 2003:133 om statsbidrag till friluftsorganisationer. Även de uppgifter som Friluftsrådet har haft utöver medelsfördelningen läggs över på Naturvårdsverket och inlemmas i verkets övriga arbete med friluftsfrågor. Naturvårds-

verket ges härigenom beslutanderätt och kan själva styra formen och omfattningen av samrådet.

Regeringen bör försäkra sig om att ärendehanteringens sker i samråd med berörda myndigheter/organisationer, vilket kan ske genom specificering av villkoren till berörda anslag i regleringsbrevet eller genom instruktionen.

11.3.4 Överväganden kring friluftsförhållanden

I anslutning till hanteringen av Friluftsrådet finns anledning att reflektera över den ansvarsfördelning som råder kring friluftsförhållanden i dag. Naturvårdsverket har enligt sin instruktion ett ansvar för att "förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas". Ingen annan myndighet har något ansvar för friluftslivet inskrivet i instruktionen, förutom att det i instruktionen för Regeringskansliet anges att Miljödepartementet ska hantera förvaltningsärenden som gäller friluftsliv, såvida inte frågan tillhör något annat departement.¹⁰ Länsstyrelserna ska enligt sitt regleringsbrev inom ramen för arbetet med skydd och skötsel av värdefulla områden och hotade arter verka för att naturvårdsarbetet bedrivs så att friluftslivet främjas.

Friluftslivet är sedan lång tid tillbaka ihopkopplat med naturvården. Regeringen anger i skrivelsen *En samlad naturvårdspolitik*¹¹ att naturvård och friluftsliv hör nära samman och att det finns behov av en aktiv friluftspolitik. I flera av miljökvalitetsmålen är friluftsliv nämnt, bl.a. i *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande skogar* och *Storslagen fjällmiljö*. Det handlar främst om att säkerställa de värden som utgör grunden för friluftsliv och att värna om förutsättningarna för friluftslivet. För Naturvårdsverkets del handlar det bl.a. om att se till att naturområden bevaras och görs tillgängliga, genom t.ex. förvärv av fastigheter, eller att säkerställa bullerfria områden i fjällen och längs kuster.

En annan koppling mellan naturvården och friluftslivet är allemansrätten. Allas tillgång till naturen genom allemansrätten är fastlagd i 2 kap 18 § regeringsformen. Miljöbalken innehåller i 7 kapitlet bestämmelser till skydd för allemansrätten, bl.a. om strandskydd och stängselgenombrott. Innebörden av begreppet

¹⁰ Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

¹¹ Skr 2001/02:173.

Allemansrätt finns däremot inte fastlagd i regelverket. Naturvårdsverket skriver på sin hemsida att "Allemansrätten är en unik möjlighet att röra oss fritt i naturen. Med rätten följer också krav på hänsyn och varsamhet – mot natur och djurliv, mot markägare och mot andra människor i naturen." Naturvårdsverket producerar och sprider information om allemansrätten. Ett exempel på informationsspridning är det centrum för naturvägledning som Naturvårdsverket bygger upp i samarbete med Sveriges Lantbruksuniversitet. Syftet med naturvägledningen är att förmedla kunskaper som kan ge rikare naturupplevelser och en ökad miljömedvetenhet.

Naturvårdsverket lägger i dag drygt 3 åk på friluftslivsfrågor, inklusive kanslifunktionen till Friluftsrådet. Verket utvecklar friluftslivet för olika prioriterade målgrupper; barn/unga, invandrare, gamla och funktionshindrade. Arbetet syftar till att skapa förutsättningar för friluftsliv, miljömedvetenhet, folkhälsa och locka ut människor i naturen för positiva naturupplevelser. Som nämnts tidigare fördelas via Friluftsrådet medel till friluftorganisationer. Medlen används till att främja ett säkert friluftsliv, att öka barn och ungdomars intresse för motion och friluftsliv samt värna allemansrätten. Friluftsrådet ska i sitt arbete även främja information och samordning samt stimulera utveckling av friluftslivet.

Att Naturvårdsverket ska ha ett ansvar för att det ska finnas naturområden där friluftsliv kan utövas är rimligt, liksom uppgiften att upplysa om allemansrätten och vilka skyldigheter det innebär för den som utnyttjar den. Naturvårdsverket är inte ensam myndighet i detta ansvar, bl.a. har länsstyrelserna en praktisk roll i områdesskyddet och kommunerna arbetar med att bevara och nyttja tätortsnära natur. Även andra centrala myndigheter som till exempel Skogsstyrelsen och Boverket är involverade. I Ansvarskommitténs betänkande föreslås att regionkommuner bland annat ska få i uppgift att sköta den del av naturvården som har närmast anknytning till regional utveckling – med fokus på rumslig planering och friluftsliv.¹²

Emellertid är det inte lika självklart var ansvaret att stimulera intresset för friluftsliv bäst hanteras. Så som ansvarsfördelningen ser ut i dag finns inget tydligt utpekat ansvar för den delen av friluftspolitik. Samtidigt som Naturvårdsverket har en gedigen kunskap inom naturvård, menar utredningen att det inte är själv-

¹² SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.

klart att verket därför har den bästa kompetensen och möjligheterna att "marknadsföra" friluftslivet. Även länsstyrelserna har stor kompetens kring naturvård och ansvarar för stora delar av det praktiska genomförandet av områdesskyddet, inklusive skötsel av naturreservat vilket ger en naturlig kontaktyta mot friluftslivet. Ett centralt verk har inte heller samma breda kontaktnät mot medborgarna som exempelvis kommuner har via förskola och skola, där det finns stora möjligheter att påverka barn och ungdomars intresse för friluftsliv.

Utredningen föreslår att regeringen gör en översyn av ansvarsfördelning och strategier för genomförandet av friluftspolitiken. I översynen bör Naturvårdsverkets roll tydliggöras, liksom länsstyrelsernas och kommunernas och eventuellt även andra statliga myndigheter som kan bidra till att främja friluftslivet. Självklart har även frivilligorganisationerna en viktig roll att spela.

11.3.5 Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald

Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald skiljer sig från andra råd inom Naturvårdsverket i det att rådet har regeringen och inte den egna myndigheten som sin främsta intressent. Rådet ska dels se till att regeringen får ett gott vetenskapligt underlag för arbetet med biologisk mångfald, dels verka som Sveriges representant i arbetet med Convention of Biological Diversity, CBD. Ledamöterna utses av regeringen och representerar miljömyndigheter, universitet och högskolor. Naturvårdsverket ansvarar för kanslifunktionen och lägger ca en halv årsarbetskraft på verksamheten. Ursprungligen låg verksamheten inom en kommitté under Miljödepartementet, men år 1996 inrättades rådet vid Naturvårdsverket.

År 2004 genomförde Miljödepartementet en utvärdering av rådet. Den visade bl.a. att rådet behövde stöd från regeringskansliet gentemot sina arbetsgivare för att kunna sätta av tillräckligt med tid till rådets verksamhet. Detta gällde både kanslifunktionen vid Naturvårdsverket och forskarna vid universiteten och högskolorna. Vidare konstaterades brister i bl.a. kommunikationsinsatserna, vilket yttrat sig i att kunskaperna om rådets verksamhet är begränsade och därmed minskat rådets möjlighet att influera aktuella internationella diskussioner. Det noterades att sekreterarens arbetstid minskat successivt sedan rådets tillkomst. Överväganden gjordes om att öka medlen för arbetstid för

sekreteraren och/eller ledamöterna. Det övervägdes även att omlokalisera rådet till annan myndighet, alternativt stiftelse eller akademi. Som argument anfördes dels att detta skulle kunna underlätta rådets genomslag gentemot sektorsmyndigheterna, dels att en lokalisering vid en myndighet sågs som en nackdel för rådet att agera mot forskarvärlden.

De intervjuer utredningen genomfört bekräftar den bild som gavs i utvärderingen år 2004. Förutsättningarna för ledamöterna och sekreteraren har inte ändrats i någon större utsträckning. I den nya instruktionen (från 1 januari 2008) tydliggörs att Naturvårdsverket är ansvarig för rådets verksamhet. Detta uppfattas av de intervjuade som ett problem, eftersom rådet ursprungligen var tänkt som en oberoende aktör. Det kan förekomma situationer där rådet kritiserar Naturvårdsverket. Eftersom regeringen är den främsta intressenten, gör utredningen bedömningen att det är lämpligt att regeringen även framöver reglerar rådet men att rådet bör omlokaliseras för att få en mer oberoende ställning gentemot Naturvårdsverket. För att Miljödepartementet ska kunna reglera medelstillelningen till rådet bör den nya organisationstillhörigheten ligga under departementets ansvarsområden. Utredningen föreslår att rådet flyttas från Naturvårdsverket till den nya myndigheten som föreslås i kapitel 6, Miljömålsinstitutet.

11.3.6 Samordningsgruppen för havsmiljöfrågor

Samordningsgruppen för havsmiljöfrågor – SamHav – skiljer sig från övriga beslutsorgan inom Naturvårdsverket i det att SamHav inte är ett råd reglerat genom instruktionen. SamHav upprättades genom ett separat regeringsbeslut som var riktat mot flera myndigheter. Generaldirektörer från 14 myndigheter samt tre vattenvårdsdirektörer/landshövdingar sitter med i SamHav. Kansliet är inrättat på Naturvårdsverket och verkets generaldirektör är ordförande.

SamHav initierades i regeringens skrivelse 2004/05:173 *En nationell strategi för havsmiljön*. SamHav ska utgöra ett forum för ökad samordning och samverkan mellan myndigheter med ansvar för havsmiljöfrågor. Tillsammans med Havsmiljörådet ska SamHav bidra till genomförandet av den nationella havsmiljöstrategin och uppföljningen av de åtgärder som föreslås i denna. Samhav ska samordna myndigheternas operativa arbete och förbättra informationsutbytet.

SamHav är ett relativt nytt organ och resultaten av dess arbete går därför ännu inte att bedöma fullt ut. De intervjuer utredningen genomfört tyder dock på att det finns en tilltro till organets möjligheter att på ett effektivt sätt samordna myndigheternas arbete med havsmiljöfrågorna.

Med tanke på havsmiljöfrågornas prioritet och aktualitet gör utredningen bedömningen att SamHav bör fortsätta bidra till genomförandet av havsmiljöpolitiken. Eftersom organet är kopplat till myndighetscheferna för ett flertal myndigheter kan inte samma funktion ernås genom att Naturvårdsverket tar initiativ till samråd. Utredningen anser därför att SamHav bör regleras som tidigare.

12 Konsekvenser

12.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen bedöma de långsiktiga budgeteffekter som förändringarna kan föranleda samt föreslå finansiering för eventuella förslag. Samhällsekonomiska konsekvenser av förslag ska redovisas. Utredningen bedömer att följande av våra förslag har antingen budgeteffekter eller omfördelningseffekter:

- omfördelning mellan Naturvårdsverkets sakanslag och förvaltningsanslag
- ökad kapacitet för vissa utpekade arbetsområden
- tillskapandet av Miljömålsinstitutet
- avskaffande av krav på kommunal delfinansiering vid efterbehandling av förorenade områden

Utredningen ska även bedöma konsekvenserna enligt 14–15 §§ kommittéförordningen.

12.2 Förslag med budgetär effekt

12.2.1 Omfördelning mellan Naturvårdsverkets sakanslag och förvaltningsanslag

Enligt utredningens förslag ska medel överföras från Naturvårdsverkets sakanslag till förvaltningsanslaget för att åstadkomma en kostnadseffektivisering av dagens konsultutnyttjande. Åtgärden främjar även den långsiktiga kompetensen inom verket. Utredningen bedömer att antalet tjänster som rör stadigvarande myndighetsuppgifter och som i dag utförs av konsulter uppgår till

23 personer. Här ingår överföringar som diskuterats i kapitel 3 och kapitel 10. I tabell 12.1 framgår vilka tjänster det gäller, vilka sakanslag konsultkostnaderna tas från i dag samt kostnadseffekter om tjänsterna flyttas över till förvaltningsanslaget och utförs med verkets egen personal.

Utredningen föreslår även att stadigvarande myndighetsuppgifter som i dag utförs av egen personal med finansiering från sakanslag ska föras över till förvaltningsanslaget. Detta gäller arbete med vattenförvaltning motsvarande fem tjänster. Även detta framgår i tabell 12.1.

Vid beräkning av kostnadseffekter har uppgifter från Univecos rapport använts, med innebörden att Naturvårdsverkets kostnader beräknas till 700 tkr/åak för egen personal och 1400 tkr/åak för köpta konsulttjänster. Siffrorna ska ses som ett genomsnittligt värde och är alltså inte en exakt angivelse av kostnaden för de aktuella tjänsterna. Eftersom samma arbete kan utföras till lägre kostnad när det utförs av verkets egen personal uppstår ett extra utrymme på sakanslagen.

Tabell 12.1 Överföring av tjänster från sakanslag till förvaltningsanslag

Verksamhetsområde	Antal åak	Sakanslag	Ökad belastning på förvaltningsanslag (tkr)	Minskad belastning på berört sakanslag (tkr)	Extra utrymme på sakanslag
Föreskriftsarbete och vägledning	2	34:2	1 400	2 800	1 400
Styrning av IT-projekt	2	34:2	1 400	2 800	1 400
Kanslifunktioner	1	34:2	700	1 400	700
Datakompetens, projektledning	2	34:2	1 400	2 800	1 400
<i>Delsumma anslag 34:2</i>			<i>4 900</i>	<i>9 800</i>	<i>4 900</i>
Artinventeringar och åtgärdsprogram för hotade arter, centralt verksamhetsstöd	10	34:3	7 000	14 000	7 000
Vattenförvaltning	5	34:3	3 500	3 500	0
<i>Delsumma anslag 34:3</i>			<i>10 500</i>	<i>17 500</i>	<i>7 000</i>
Efterbehandlingsarbete	6	34:4	4 200	8 400	4 200
<i>Delsumma anslag 34:4</i>			<i>4 200</i>	<i>8 400</i>	<i>4 200</i>
Totalt	28		19 600	35 700	16 100

Sammantaget ger dessa åtgärder en ökad belastning på förvaltningsanslag 34:1 med 19 600 tkr. Motsvarande minskad belastning på sakanslagen blir totalt 35 700 tkr. Därigenom skapas ett extra utrymme på totalt 16 100 tkr.

För förvaltningsanslagen på statsbudgeten görs varje år en pris- och löneomräkning (PLO), ett index som redovisar prisutvecklingen för löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader. Ingen omräkning görs för sakanslagen. En överföring av ett visst belopp från ett sakanslag till ett förvaltningsanslag medför därför en viss ökning av statens kostnader på längre sikt, eftersom beloppet kommer att PLO-uppräknas. Enligt utredningens bedömning har de berörda konsultkostnaderna på sakanslagen i själva verket rört sig om förvaltningskostnader. Eftersom kostnaderna för staten minskar när arbetet utförs med egen personal jämfört med inhyrda konsulter anser dock utredningen att åtgärden totalt sett minskar utgifterna på statsbudgeten.

12.2.2 Ökad kapacitet på utpekade områden

I tidigare kapitel framgår att utredningen föreslår en förstärkning av arbetet på vissa utpekade områden. Utredningen föreslår att denna förstärkning finansieras med det extra utrymme som skapats genom överföring av konsulttjänster till intern personal. Förstärkningen kan alltså göras utan att någon annan verksamhet måste minskas. De områden som föreslås förstärkas framgår av tabell 12.2. Kostnaden för en åak beräknas liksom tidigare till 700 tkr.

Tabell 12.2 Förstärkning av utpekade områden

Verksamhetsområde (kapitel där förslaget behandlats)	Beräknat antal åak	Ökad belastning på förvaltningsanslag (tkr)
Internrevision (kapitel 3)	2	1 400
Uppföljning och utvärdering (kapitel 3)	4	2 800
Internationellt arbete (kapitel 5)	5	3 500
Samordning av miljöövervakning (kapitel 7)	2	1 400
Prövning av mål och ärenden (kapitel 9)	5	3 500
Totalt	18	12 600

Behovet för förstärkningarna uppgår alltså till totalt 12 600 tkr samtidigt som det extra utrymme som skapats genom överföring av konsulttjänster till fast personal uppgår till 16 100 tkr. Utredningen har valt att inte föreslå exakt hur finansieringen av resursförstärkningen ska fördelas mellan de tre aktuella sakanslagen. Vi har inte heller någon synpunkt på hur de resterande $16\,100 - 12\,600 = 3\,500$ tkr ska användas.

12.2.3 Miljömålsinstitutet

Som beskrivits i kapitel 6 föreslår utredningen att en ny myndighet, Miljömålsinstitutet, skapas. Miljömålsinstitutet bör i väsentliga delar byggas upp av befintliga resurser inom Naturvårdsverket och Expertgruppen för miljöstudier. Utredningen föreslår att de medel som i dag anslås för utvärdering av miljömålen (28 500 tkr år 2008) ska flyttas till den nya myndigheten liksom en mindre del av de forskningsmedel som verket disponerar i dag (år 2008 tilldelades Naturvårdsverket drygt 86 000 tkr för detta ändamål).

Utredningen bedömer att personalbehovet inom vissa berörda områden på Naturvårdsverket kommer att minska vid tillskapandet av en ny myndighet. Det gäller kansliarbete kopplat till Miljömålsrådet och det Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald samt minskat behov av forskningsrelaterad handläggning. Utredningen gör bedömningen att resurser motsvarande 15 årsarbetskrafter kan flyttas över till den nya myndigheten. Räknat på en kostnad om 700 tkr per åk skulle detta motsvara 10 500 tkr.

Utredningen föreslår också att budgeten för Expertgruppen för miljöstudier flyttas från regeringskansliets förvaltningsanslag till den nya myndigheten. Expertgruppen har förutom kostnader för kansliets personal medel på omkring 2 000 tkr för beställning av studier. Kanslikostnaderna uppskattas till 700 tkr.

Genom dessa åtgärder blir medel enligt tabell 12.3 tillgängliga för Miljömålsinstitutet.

Tabell 12.3 Finansiering av Miljömålsinstitutets verksamhet

Verksamhetsområde	Finansiering (tkr)	Berört anslag
Miljömålsuppföljning	28 500	34:2
Miljöforskning	10 000	34:5
Minskat personalbehov på Naturvårdsverket	10 500	34:1
Expertgruppen för miljöstudier	2 700	90:5
Totalt	51 700	

Miljömålsinstitutet ska ha både utförande och beställande verksamhet. Hur stor kompetens man behöver ha internt är beroende av ett flertal faktorer, bl.a. vilken tyngdpunkt som ska ligga på respektive verksamhetsområde granskande verksamhet, samordning av miljömålsarbetet samt forskning. För att bedöma detta behöver verksamheten planeras mer i detalj, och utredningen har därför valt att inte föreslå något exakt personalantal för Miljömålsinstitutet. Utifrån antagandet att ett medelstort utvärderingsinstitut har ca 25 anställda¹ och att Miljömålsinstitutet även ska ansvara för samordningen av miljömålsarbetet gör utredningen bedömningen att personalantalet bör ligga mellan 25–35 personer.

12.2.4 Efterbehandling av förorenade områden

Utredningen föreslår en ändring av förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för utredning och efterbehandling av förorenade områden. Förslaget innebär att bidragen ska lämnas i enlighet med en nationell prioritering av områden som Naturvårdsverket ska göra. Utredningen föreslår också att kravet på kommunalt huvudmannaskap och delfinansiering ska avskaffas. I dag krävs att kommunen ska bistå med 10 % av kostnaderna för efterbehandling men enligt utredningens förslag ska staten ska stå för hela kostnaden. Utredningen föreslår ingen ersättning för dessa 10 % och tillgängliga resurser för efterbehandlingsåtgärder minskar därmed. Utredningen bedömer att förslaget bidrar till att de mest förorenade områdena prioriteras för åtgärder, till skillnad mot dagens situation. Vår bedömning är också att effektiviteten i genomförandet av åtgärderna kan öka med en mer erfaren huvudman. Sammantaget gör utredningen bedömningen att samordnings-

¹ Molander, 2004.

och stordriftseffekterna kompenserar bortfallet av den kommunala delfinansieringen.

För kommunernas del innebär förslaget att kravet på huvudmannaskap och medfinansiering tas bort. De kommer dock att behålla sin roll som operativa tillsynsmyndigheter och fortsätta att hålla i planläggning och exploatering.

12.3 Förslag utan budgetär effekt

12.3.1 Naturvårdsverket

En del av utredningens förslag har konsekvenser för Naturvårdsverkets ansvarsområden och verksamhet utan att ha statsbudgetära konsekvenser. Förslagen tydliggör Naturvårdsverkets ansvar och kan enligt utredningens bedömning hanteras genom omprioriteringar inom ramen för Naturvårdsverkets förvaltningsanslag. Dessa förslag rör bland annat ökad prioritering av vissa verksamhetsområden såsom strategiskt arbete, kompetensförsörjningsplan, opinionsbildande arbete, resultatuppföljning och samarbete mellan jurister på verket och Miljödepartementet. Utredningen har även föreslagit vissa organisatoriska ändringar med borttagande av råd och överflyttning av rådens beslutsområden till Naturvårdsverket.

12.3.2 Övriga aktörer

Utredningens förslag påverkar även andra aktörer än Naturvårdsverket. Regeringskansliet påverkas av förslagen rörande regeringens styrning. Dessa förslag är i linje med de förslag som lades i Styrutredningen. Enligt Styrutredningens bedömning kommer en minskad tidsåtgång för rutinmässig årlig styrning i t.ex. budgetprocess och genomgång av myndigheternas regleringsbrev frigöra mer tid för strategiskt fokus på styrningen av myndigheterna. Förändringar i arbetsuppgifter påverkar i sin tur kraven på kompetens inom Regeringskansliet, vilket kan få konsekvenser för Regeringskansliets rekrytering. Styrutredningen bedömer vidare att nya arbetsformer måste utvecklas, t.ex. att kunskaperna om på vilket sätt informella kontakter kan begagnas i styrprocesser måste öka. Vår utredning föreslår också att samordningsfunktionen på Miljödepartementet bör utvecklas.

Utredningen har även föreslagit regeringen att låta utreda ansvar och organisation för det svenska miljöarbetet samt några specifika analyser kring hur EU- och internationellt arbete bäst bedrivs, systemet för branschexperter, principer om policy och prissättning för miljöövervakningsdata och ansvarsfördelning inom friluftspolitiken.

Utredningen har föreslagit att länsstyrelsernas ansvar för tillsynsvägledning gentemot kommunerna tydliggörs. Länsstyrelserna ska också årligen redovisa sitt vägledningsarbete till Naturvårdsverket, varvid ett samråd ska hållas. De regionala myndigheterna ska vidare upprätthålla en viss miniminivå på miljösamverkan inom länet. Utredningens förslag tydliggör bara länsstyrelsernas ansvar och ligger inom ramen för vad som gäller i dag. Inte heller kommunernas ansvar ändras genom utredningens förslag.

12.4 Konsekvenser enligt kommittéförordningen

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska eventuell påverkan på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda redovisas i betänkandet. Påverkan för staten och kommuner redovisas i avsnitt 12.2 ovan. Utredningen bedömer att övriga nämnda aktörer i 14 § inte påverkas kostnadsmässigt av våra förslag.

Enligt 15 § kommittéförordningen ska utredningen ange konsekvenser om förslagen i betänkandet har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen bedömer att de förslag vi lägger rörande tillsyn kan främja ett mer enhetligt tillsynsarbete i de olika länen och därmed ge företag i olika delar av landet mer likartade förutsättningar. I övrigt anser vi inte att förslagen påverkar något av ovanstående områden.

13 Författningskommentar

Förslag till ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

13 kap.

6 §

Den allmänna motiveringen till bestämmelsen återfinns i avsnitt 9.6.2. Av det nya första stycket i paragrafen framgår att Naturvårdsverket får överklaga beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. miljöbalken. Att Naturvårdsverket kan fullfölja ett överklagat ärende om överprövningen går myndigheten emot, följer av att myndigheten intar ställning som part i målet.

Förslag till ändring i miljöbalken (1998:808)

16 kap.

12 §

Den allmänna motiveringen till bestämmelsen återfinns i avsnitt 9.6.2. Av det nya andra stycket i paragrafen framgår att Naturvårdsverket får överklaga beslut som kommuner, kommunala nämnder och länsstyrelser fattar med stöd av miljöbalken. Bestämmelsen gäller utöver vad som annars följer av miljöbalken och dess förordningar om myndighetens rätt att överklaga (jfr 16 kap. 12 § första stycket 4). Enligt ordalydelsen omfattas bara det inledande beslutet av klagorätten. Att Naturvårdsverket kan fullfölja ett överklagat ärende ända till Miljööverdomstolen följer av att myndigheten intar ställning som part vid överprövningen.

26 kap.

4 §

Förslaget utgörs av tillägg till paragrafen och en om disponering. Det nya första stycket gör klart att samråd ska hållas med Naturvårdsverket inför beslut enligt 26 kap. 3 § om överlåtelse av operativ tillsyn till en kommun. Samrådet syftar till att samsyn ska uppnås mellan länsstyrelsen och Naturvårdsverket om det regionala och kommunala tillsynsarbetet. Diskussionen kan röra inte bara kommunens lämplighet och resurser för att ta över det operativa tillsynsansvaret, utan även effekterna på tillsynsarbetet i länet i stort. En fråga som särskilt bör belysas är konsekvenserna för länsstyrelsens organisatoriska och personella förmåga att bedriva effektiv tillsynsvägledning. Om myndigheterna inte kan enas vid samrådet, ska frågan lyftas till regeringen för avgörande.

I tillägget till tredje stycket (nuvarande andra stycket) görs klart att om länsstyrelsens återkallelsebeslut överklagas, sker det till regeringen.

I det nya fjärde stycket i paragrafen ges Naturvårdsverket en möjlighet att på ett verksamt sätt ge synpunkter på organisationen av det regionala och lokala tillsynsarbetet. Bestämmelsen är skriven så att en begäran från Naturvårdsverket till en länsstyrelse om återkallelse av överlåten tillsyn kan ske när som helst. Det framstår emellertid som naturligt att en sådan diskussion tas upp i samband med det årliga samråd som ska hållas om länsstyrelsens tillsynsredovisning. Frågan om återkallelse ska bedömas mot bakgrund av tillsynsobjektets miljöpåverkan, den kommunala nämndens organisation och möjligheter att klara av uppdraget samt övriga frågor av betydelse för tillsynen. I den sista punkten ligger att även bedöma den allmänna fördelningen av tillsynsansvaret i länet. Som alla frågor kring överlåtelser av tillsyn bör det vara regeringen som har sista ordet om myndigheterna inte kan enas.

Referenser

- Bohlin, A. *Allmänna handlingar*, Juristförlaget, 1:a uppl., 1988.
- European Environment Agency *Europe's Environment : The Fourth Assessment*, 2007.
- Ekonomistyrningsverket *Nyckeltal för OH-kostnader*, ESV 2005:3.
- Faugert, S., Sandberg, B., Blomfeldt, D. *Rovdjursrådet: en utvärdering av Rovdjursrådets funktion för att främja arbetet med rovdjursfrågor*, Faugert o Co utvärdering, 2005.
- Finansdepartementet *Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik*, Dnr Fi 2006/2687.
- Hellners, T., Malmqvist, B. *Förvaltningslagen: med kommentarer*, Norstedts, 2:a uppl., 2007.
- Hjalmarsson, L. Sorensen, A. Ström, S. *Utvärdering av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) 1997–2004*, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, 2004.
- Lokaliseringsutredningen *Omlokalisering av statlig verksamhet*, Rapport 1, 2005.
- Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål *Miljömålen: nu är det bråttom!*, 2008.
- Molander, P. *Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet*, rapport på uppdrag av Utrikesdepartementet, 2004.
- Molander, P., Nilsson, J-E., Schick, A. *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, SNS Förlag, 1:a uppl., 2002.
- Mundebo, I. *Hur styrs staten?*, doktorsavhandling vid Stockholms universitet, 2008.

- Naturvårdsverket *EU-prioriteringar för att nå miljömålen*, rapport 5250, 2002a
- Naturvårdsverket *Framtidsstudier inom Europa: vilka miljöfrågor lyfts fram?*, rapport 5733, 2007a
- Naturvårdsverket *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, rapport 5185, 2002b.
- Naturvårdsverket *Kommunernas miljömålsarbete*, rapport 5653.
- Naturvårdsverket *Naturvårdsverkets internationella arbete*, rapport 5355, 2004a.
- Naturvårdsverket *Pröva eller inte pröva?: förslag till ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*, rapport 5353, 2004b.
- Naturvårdsverket *Redovisning av mål för Naturvårdsverkets kompetensförsörjning 2003*, Dnr 299-4150-02P redovisning av regeringsuppdrag JU2002/4715/PP, 2003.
- Naturvårdsverket *Svenska miljöprioriteringar i EU 2007-2009*, rapport 5619, 2006.
- Naturvårdsverket *Tillsyn med framsyn: Naturvårdsverkets tillsynsvägledning 2007-2009*, rapport 5675, 2007b.
- Naturvårdsverket *Utblick-2 2007: om EU och internationellt arbete*, Dnr 120-7101-07 U, 2007c.
- Naturvårdsverkets utredning (Dnr 800 4491-07), Jonsson, D. FOI, *Globala utmaningar och kunskapsluckor på miljöområdet*, Manus 2007d.
- Naturvårdsverket *Viktiga miljöfrågor inför det svenska ordförändskapet i EU 2009: Naturvårdsverkets bedömning av möjliga insatser*, rapport 5800, 2008.
- Naturvårdsverkets Årsredovisning 2001-2007 samt 94/95.
- Nilsson, M. Eckerberg, K. *Environmental Policy Integration in Practice: Shaping Institutions for Learning*, Earthscan, 1:a uppl., 2007.

- Nilsson, M., Eckerberg, K., Persson, Å. *Environmental Policy Integration and Changes in Governance in Swedish Energy and Agriculture Policy over two Decades*, Ecologic: Institute for International and European Environmental Policy, 2007.
- Näringsdepartementet *Tre handlingsvägar för Nutek, Glesbygdverket och ITPS*, Dnr. N2007/7145/SAM.
- Riese, B. *Redovisning av uppdrag som förhandlingsman om miljögarantin i bolagiseringen av Statens järnvägar*. Mannheimer Swartling 2008-04-30.
- Premfors R., Sundström G. *Regeringskansliet*, Liber, 1:a upplagan, 2007.
- Riksrevisionen *Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen?*, RiR 2005:4.
- Riksrevisionen *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite*, RiR 2005:1.
- Riksrevisionen *Regeringens styrning av Naturvårdsverket*, RiR 2006:2.
- Salino, P., Faugert, S. *Miljömålen – allas ansvar?* Faugert & Co Utvärdering, 2004.
- Socialstyrelsen *Hälsofrågor, en självklar del av miljöarbetet – Området hälsa i den fördjupade utvärderingen av de svenska miljömålen*, 2007 (Artikelnr 207-103-8).
- Statskontoret *Myndigheternas ledning och organisation*, rapport 2004:9.
- Sveriges geologiska undersökning *Objekt som förorenats av en statlig organisation som inte längre finns kvar*, rapport 2008-04-25 (dnr 04-2222/2008).
- Sveriges kommuner och landsting *Jäv och beroende*, enkät om miljö och hälsoskydd i kommunerna 2007, SKL 2007.
- Vetenskapsrådet *Data för svensk klimat- och miljöforskning*, rapport 3:2008.
- Vifell, Å. "Naturvårdsverkets regleringsbrev – ett SMART styrbeslut?" ur *Processer i regeringskansliet – sex fallstudier*, Score Rapportserie 2001:9.

Världskommissionen för miljö och utveckling *Vår gemensamma framtid*, red. Bertil Hägerhäll, Prisma och Tidens förlag, 1:a uppl., 1988.

Offentligt tryck

Ds. 2008:21: *Stranden – en värdefull miljö*.

Ds. 2005:23: *Ett förnyat strandskydd*.

Ds. 2007:28: *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*.

Miljövårdsberedningen *Tillväxt och miljö i globalt perspektiv*, Promemoria 2007:1.

Prop. 1980/81:92, *Ändring i miljöskyddslagen (1969:387)*.

Prop. 1981/82:130, *Förslag till ny vattenlag m.m.*

Prop. 1987/88:85, *Miljöpolitiken inför 90-talet*.

Prop. 1990/91:90, *En god livsmiljö*.

Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk, Del 1*.

Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk, Del 2*.

Prop. 1997/98:145, *Svenska miljösmål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige*.

Prop. 2000/01:130, *Svenska miljösmål – delmål och åtgärdsstrategier*.

Prop. 2004/05:150, *Svenska miljösmål – ett gemensamt uppdrag*.

Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*.

Prop. 2006/07:95, *Ett utvidgat miljöansvar*.

Prop. 2007/08:78, *En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft*.

Prop. 2007/08:100, *2008 års ekonomiska vårproposition. Förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken*.

Regeringens skrivelse 2001/02:173: *En samlad naturvårdspolitik*.

SOU 1978:80: *Bättre miljöskydd I*.

SOU 1987:32: *För en bättre miljö*.

- SOU 1990:88: *Sveriges internationella miljösamarbete: Nya mål och möjligheter.*
- SOU 1991:32: *Naturvårdsverkets uppgifter och organisation.*
- SOU 1993:27: *Miljöbalk.*
- SOU 1996:103: *En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.*
- SOU 2004:23: *Från verksförordning till myndighetsförordning.*
- SOU 2004:100: *Tillsyn: förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.*
- SOU 2006:39: *Ett utvidgat miljöansvar.*
- SOU 2007:10: *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*
- SOU 2007:75: *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*
- SOU 2007:79: *Tre nya skolmyndigheter.*
- SOU 2007:89: *Rovdjuren och deras förvaltning.*
- SOU 2007:107: *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.*
- SOU 2007:111: *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen.*
- SOU 2008:9: *Transportinspektionen: En myndighet för all trafik.*
- SOU 2008:31: *Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler.*
- SOU 2008:48: *En utvecklad havsmiljöförvaltning.*

EG-direktiv

- Direktiv 2000/60/EG, Om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (Celex 32000L0060).
- Direktiv 2003/108/EG, Om ändring av direktiv 2002/96/EG om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE) (Celex 32003L0108).

Direktiv 2004/35/EG, Om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (Celex 32004L0035).

Kommittédirektiv

Direktiv 2000:62: *Tydligare och effektivare statlig tillsyn.*

Direktiv 2006:123: *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.*

Direktiv 2007:30: *Översyn av svensk kemikalielagstiftning.*

Direktiv 2007:94: *Ny instansordning för vissa miljöbalks- och PBL-ärenden samt ett samordnat dömande vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.*

Direktiv 2007:125: *En ny fiskelagstiftning.*

Direktiv 2007:138: *Utredning av administration, organisering och kontroll av jordbruksstöden.*

Direktiv 2007:166: *Myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan.*

Direktiv 2007:184: *Tilläggsdirektiv till Miljöprocessutredningen (M 2007:04).*

Kommittédirektiv



Fördjupad prövning av Naturvårdsverkets verksamhet

Dir.
2007:40

Beslut vid regeringssammanträde 15 mars 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall analysera Naturvårdsverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning.

Utredaren skall, på grundval av en genomgång och analys av Naturvårdsverkets verksamhet, resurser och resultat och mot bakgrund av en omvärldsanalys, belysa behovet av att förändra myndighetens verksamhet när det gäller inriktning, mål och prioriteringar. Utredaren skall även belysa behovet av förändringar avseende de råd som finns inom myndigheten. Vidare skall utredaren belysa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar, liksom eventuella behov av förändringar i Naturvårdsverkets ansvar och regeringens styrning av verksamheten.

Utredaren skall lämna förändringsförslag i den mån sådana behövs.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 april 2008.

Bakgrund

Naturvårdsverkets uppgifter

Enligt sin instruktion (SFS 2001:1096) är Naturvårdsverket central förvaltningsmyndighet på miljöområdet och skall vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Verkets arbete skall syfta till att främja hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. Därvid skall de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen och strategierna för att uppnå dessa vara vägledande. Naturvårds-

verket skall bidra med underlag och expertkunskap för det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver nationellt och internationellt.

Naturvårdsverket har sedan den 1 januari 2002 ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor och ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om tio av de sexton miljö kvalitetsmålen. Naturvårdsverket skall vidare vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till andra myndigheter och vid behov föreslå åtgärder för miljömålsarbetets, tillsynsarbetets och det övriga miljöarbetets utveckling. Naturvårdsverket ansvarar sedan den 1 februari 2004 för att samordna arbetet inom ramen för strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Inom verket finns en särskild nämnd, Miljöforskningsnämnden, och ett antal råd. Vissa fungerar som beslutsorgan medan andra är samverkans- och samrådsorgan. Under de senaste åren har nya råd knutits till verket. Miljömålsrådet och Rådet för investeringsstöd inrättades den 1 januari 2002, Friluftsrådet den 15 maj 2003, Rådet för avfallsfrågor den 1 februari 2004, Rådet för tilldelning av utsläppsrätter den 26 juli 2004 och Havsmiljörådet den 1 januari 2007. De sakanslag som disponeras av Naturvårdsverket har mer än tredubblats mellan 1999 och 2006.

Naturvårdsverket har ett antal övriga författningsreglerade uppgifter, bl.a. inom områdena tillsyn och normgivning. Vidare har verket särskilda uppgifter i EU-arbetet och internationellt.

Naturvårdsverket har till följd av förändringarna inom Försvarmaktens grundorganisation fått i uppdrag att utlokalisera 60 årsarbetstillfällen till Östersund. De verksamheter som lokaliseras till Östersund är skötsel och förvaltning av skyddade områden, friluftsliv och fysisk planering, drift och utveckling av styrmedel inom delar av miljöskyddsområdet, strategiska utvärderingar och analyser samt rovdjursforskning. Inom ramen för de 60 årsarbets-tillfällena ryms även det administrativa stöd som dessa verksamheter kräver.

Omvärldsförändringar

Naturvårdsverket redovisade i december 1999 ett underlag för fördjupad prövning (dnr M1999/5076/A). Sedan dess har arbetet på miljöområdet utvecklats. Delmål för miljöarbetet har beslutats av riksdagen och en ny struktur för arbete med miljömål har införts.

Enligt vad regeringen anför i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1 utg.omr. 20 avsnitt 3.4) anger en gemensam målbild riktningen för arbetet i ett mål- och resultatstyrningssystem med syfte att uppnå ett ekologiskt hållbart samhälle. Ekonomiska och rättsliga styrmedel med miljöbalken som central lagstiftning, marknadsbaserade styrmedel och frivilliga åtaganden bildar tillsammans med myndigheternas arbete utgångspunkten och en stomme för miljöarbetet i den nya strukturen. Samtidigt har sektorsansvaret för miljön och ekologiskt hållbar utveckling utvecklats. Sex myndigheter har sedan 2002 ansvar för var sitt miljö kvalitetsmål och Naturvårdsverket ansvarar för tio. Arton myndigheter har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.

Behovet av samarbete och samordning i miljöarbetet har ökat. Arbetet inom EU liksom det internationella miljöarbetet blir allt viktigare för att genomföra den svenska miljöpolitiken.

Behov av fördjupad prövning

Förutsättningarna för Naturvårdsverket att utöva sin roll som central förvaltningsmyndighet på miljöområdet har således förändrats under de senaste åren. Att vara pådrivande och samlande i miljöarbetet innebär ett omfattande samarbete med andra myndigheter på såväl central som regional nivå. Många av dessa myndigheter har axlat viktiga roller i genomförandet av miljöpolitiken och flera av myndigheterna har sektorsansvar för miljön och ekologiskt hållbar utveckling. Den nya strukturen för arbete med miljömål ger förutsättningar för utvecklade arbetssätt och ett effektivare miljöarbete.

Naturvårdsverkets arbete med att genomföra miljöpolitiken innebär bland många andra uppgifter att ansvara för miljöövervakning, att bevaka miljöbalkens tillämpning och att utfärda föreskrifter samt allmänna råd och annan vägledning. Arbetet har betydelse för bland annat myndigheter och näringsliv och efterfrågan på Naturvårdsverkets insatser är stor.

Vidare skall verket bidra med underlag och expertkunskaper för det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver nationellt och internationellt. Arbetet inom EU och internationellt har ökat i omfattning

Behovet av samarbete med och stöd till myndigheter och andra aktörer har ökat och arbetet har blivit mer komplext i takt med att

ambitionerna på miljöområdet höjts. Verkets uppgifter ställer höga krav på kompetens och samordning inom myndigheten.

I sitt budgetunderlag har Naturvårdsverket de senaste åren anfört att ökade resurser behövs för att klara verksamheten med bibehållen ambitionsnivå och kvalitet inom verkets hela ansvarsområde, bland annat till följd av att förväntningarna på verkets medverkan i arbetet nationellt, i EU och internationellt har fortsatt att öka.

Riksrevisionen anser i sin granskning av regeringens styrning av Naturvårdsverket (RiR 2006:2) att regeringen i vissa viktiga avseenden inte förmått ge Naturvårdsverket goda förutsättningar för att genomföra miljöpolitiken. Riksrevisionen pekar bl.a. på tillströmningen av regeringsuppdrag och EU-arbetet.

Regeringen bedömer att en fördjupad prövning av Naturvårdsverkets verksamhet behöver genomföras för att ge underlag för en effektivare styrning av myndigheten.

Uppdraget

Utredaren skall analysera Naturvårdsverkets verksamhet, resurser och resultat och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning. Underlaget skall bl.a. innehålla

- en genomgång och analys av Naturvårdsverkets verksamhet jämfört med de uppgifter verket har enligt författning, enligt regleringsbrev och andra regeringsbeslut samt i EU-arbetet och internationellt,
- en analys av Naturvårdsverkets resurser, beträffande såväl ekonomi som kompetens och andra förutsättningar för verket att fullfölja sina uppgifter, och
- en analys och bedömning av om verkets hittillsvarande verksamhet och arbetssätt varit och är effektiva i förhållande till verkets uppgifter.

Utredaren skall vidare göra en omvärldsanalys som belyser möjligheter och hinder för en effektiv verksamhet de närmaste åren. Myndigheternas ansvars- och uppgiftsfördelning inom miljöområdet skall särskilt studeras. Ansvarskommitténs betänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) skall vara ett underlag. Vidare skall utredaren hålla sig underrättad

om arbetet i Förvaltningskommittén (Fi 2006:08) och Styrutredningen (Fi 2006:07).

På grundval av sin genomgång och analys av Naturvårdsverkets verksamhet och mot bakgrund av omvärldsanalysen, skall utredaren belysa behovet av att förändra myndighetens verksamhet när det gäller inriktning, mål och prioriteringar. Utredaren skall även belysa behovet av förändringar avseende de råd som finns inom myndigheten. Vidare skall utredaren belysa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar, liksom eventuella behov av förändringar i Naturvårdsverkets ansvar och regeringens styrning av verksamheten.

Utredaren skall lämna förändringsförslag, inklusive förslag till författningsändringar, i den mån sådana behövs. Utredaren skall bedöma de långsiktiga budgeteffekter som förändringarna kan föranleda samt föreslå finansiering för eventuella förslag. Samhälls-ekonomiska konsekvenser av förslag skall redovisas.

Utredningsarbetet

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter och organisationer, bl.a. näringslivsorganisationer.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 april 2008.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om Naturvårdsverket (M 2007:02)

**Dir.
2008:7**

Beslut vid regeringssammanträde 24 januari 2008.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 15 mars 2007 gav chefen för Miljödepartementet en utredare i uppdrag att analysera Naturvårdsverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning (dir. 2007:40). Utredaren ska enligt direktiven redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 april 2008.

Utredningstiden förlängs. Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 1 juni 2008.

(Miljödepartementet)

Naturvårdsverkets uppgifter enligt lagar och förordningar

Inledning

I denna bilaga görs en genomgång av de arbetsuppgifter som Naturvårdsverkets är ålagda *direkt i författningstext*. En sådan genomgång kan bara ge en förenklad verklighetsbeskrivning. Den missar uppgifter som framgår indirekt i form av hänvisningar m.m. Den kan av givna skäl inte heller återspegla den verkliga tidsåtgången för en kategori, som ju kan variera avsevärt beroende på faktorer som uppgiftens komplexitet, hanteringstid, massmedialt intresse osv.¹ Vidare har arbetet med de olika bidragsförordningarna lämnats utanför.² Utredningen menar emellertid att en genomgång som denna ändå ger ett slags grunduppfattning av vad som förväntas av Naturvårdsverket från lagstiftarens sida.

Allmänt om regleringen

Naturvårdsverket är nationell förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet (1 § förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket, "NV-instruktionen"). Förutom i instruktionen, regleras verkets arbetsuppgifter i en mängd författningar på miljöområdet. Främst

¹ På tar arbetet med de tio miljömålen och den internationella rapporteringen en stor del av Naturvårdsverkets resurser i anspråk utan att detta blir särskilt tydligt i redogörelsen. Bara den senare uppgiften uppges ta 60 personår i anspråk. Även arbetet med att ta fram nya föreskrifter för implementeringen av EU:s s.k. ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) är omfattande.

² T.ex. förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag, förordningen (2003:133) om statsbidrag till friluftorganisationer och förordningen (2003:262) om statliga bidrag till klimatinvesteringsprogram.

av dessa är av givna skäl miljöbalken och dess förordningar. Även jaktlagstiftningen och lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter genererar många uppgifter. Samtliga dessa regelverk är i dag till stora delar präglade av EG-rätten och de internationella konventionerna på miljöområdet.

NV-instruktionen

Naturvårdsverkets närmare uppgifter framgår av 2–6 §§ NV-instruktionen. Här klargörs att verket ska bidra med underlag och expertkunskap i regeringens arbete på miljöområdet, nationellt och internationellt. Myndigheten ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information för tio av miljömålen. Naturvårdsverket har även ett övergripande ansvar för samtliga miljömålsfrågor. Detta uttrycks i instruktionen genom följande, vida formuleringar. Naturvårdsverket ska

- *vägledda, samordna, följa upp och utvärdera* miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till sektorsmyndigheterna och andra centrala, regionala och lokala myndigheter och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,
- bevaka allmänna miljövårdsintressen i *mål och ärenden* som handläggs hos myndighet och i domstol och därvid följa hur miljöbalken tillämpas,
- ansvara för genomförandet av *miljöövervakning* samt beskriva och analysera miljötillståndet och miljöutvecklingen,
- se till att kunskaperna om miljön och miljöarbetet görs *tillgängliga och bevaka* att miljöaspekterna blir en integrerad del inom alla sektorer i samhället,
- bevaka och verka för att *avfallshanteringen* är miljömässigt godtagbar och effektiv för samhället, samtidigt som den är enkel för konsumenterna,
- finansiera *miljöforskning* till stöd för verkets arbete,
- för statens räkning *förvärva värdefulla naturområden*,
- följa olika *styrmedels effektivitet* för att nå miljökvalitetsmålen, och analysera och *väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter* i fråga om åtgärder inom miljöområdet,
- bidra med analys-, metod- och kompetensstöd i det *regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet* avseende miljöfrågor,
- se till att förutsättningarna för *friluftslivet* bevaras och utvecklas,

- svara för frågor om *jakt och vilt* enligt jaktlagstiftningen samt
- ha ett övergripande och samordnande ansvar vad gäller *omgivningsbullen*.

Naturvårdsverket ska även medverka i det internationella miljöarbetet, inbegripet det som bedrivs inom ramen för det globala utvecklingsarbetet. Man ska också svara för den internationella rapporteringen inom sitt ansvarsområde.

Slutligen regleras i NV-instruktionen verkets organisation i så måtto att vissa särskilda organ anges som obligatoriska, nämligen tre beslutsorgan och sju rådgivande organ. Av de bestämmelser som reglerar dessa organ (10–33 och 35 §§ NV-instruktionen) framgår indirekt ytterligare arbetsuppgifter för verket. Så är t.ex. kanslifunktionerna för samtliga råd och Miljöforskningsnämnden placerade på Naturvårdsverket.

Miljöbalken och dess förordningar

Inledning

Miljöbalken (1998:808, MB) är en utpräglad ramlagstiftning. Balkens syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer kan leva i en hälsosam och god miljö. Målsättningen är vidare att skydda människors hälsa och miljön samt att värdefulla natur- och kulturmiljöer ska skyddas och vårdas och den biologiska mångfalden bevaras. Vidare tar balken sikte på att mark och vatten används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt godushållning tryggas samt att återanvändning och återvinning med material, råvaror och energi främjas (1 kap. 1 §). Miljöbalken är tillämplig på alla verksamheter och åtgärder av någon betydelse som kan påverka dessa skyddsintressen, oavsett om det är större näringsverksamheter över tiden eller privatpersoners dagliga beteende (2 kap. 1 §).

Miljöbalken har 33 kapitel, uppdelade i sju avdelningar. Fem avdelningar innehåller gemensamma bestämmelser; avd. I: Övergripande bestämmelser, 1–6 kap.), Avd. IV: Prövning av mål och ärenden (16–25 kap.), Avd. V: Tillsyn (26–28 kap.), Avd. VI: Påföljder (29 och 30 kap.) samt Avd. VII: Ersättning och skadestånd (31–33 kap.). Till dessa kommer två avdelningar som

gäller särskilda frågor. Avd. II: Skydd av naturen (7 och 8 kap.) och Avd. III: Bestämmelser om särskilda verksamheter (9–15 kap.).

Uppgifter enligt miljöbalken

Miljöbalken har ett fåtal bestämmelser där det direkt framgår sådana arbetsuppgifter som lagts på Naturvårdsverket. De som ändå finns har med miljöbeslutsprocesser att göra. Så ska myndigheter som upprättar en plan eller ett program på nationell nivå samråda med Naturvårdsverket.³ Därutöver finns några rent processuella bestämmelser, varav den grundläggande ges i 22 kap. 6 §.⁴ Här framgår att Naturvårdsverket ska föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Därutöver anges i miljöbalken att ansökningshandlingar ska sändas till Naturvårdsverket,⁵ att verket vid tillståndsprövningen av en verksamhet kan begära att tillåtlighetsfrågan hänskjuts till regeringen⁶ och att verket kan begära omprövning enligt 24 kap.⁷ Till detta kommer att Naturvårdsverket utpekas som en av de myndigheter som utövar tillsyn under miljöbalken.⁸ Verkets roll som nationell myndighet med ansvar för tillsynsvägledning utvecklas i den s.k. tillsynsförordningen (nedan).⁹

Uppgifter enligt förordningar under miljöbalken

Miljöbalkens vida tillämpningsområde och dess utpräglade ramkaraktär nödvändiggör preciseringar genom underliggande författningar. Ett femtiotal förordningar sorterar under balken.¹⁰ I 42 av dessa finns uttryckligen nämnt att Naturvårdsverket ska utföra vissa arbetsuppgifter. Den följande genomgången av arbetsuppgifter för Naturvårdsverket är upplagd med utgångspunkt i fem av miljöbalkens avdelningar. I den fjärde om prövningen av mål och

³ 6 kap. 13 § MB.

⁴ 22 kap. gäller ansökningsmål i miljödomstol, men genom en hänvisning i 19 kap. 5 § gäller paragrafen även vid tillståndsprövningar i kommuner och länsstyrelser.

⁵ 22 kap. 4 § MB.

⁶ 21 kap. 7 § MB.

⁷ 24 kap. 7 § och 24 kap. 13 § MB. I detta sammanhang bör nämnas att enligt 6 § NV-instruktionen får Naturvårdsverket väcka grupptalan enligt 32 kap. MB.

⁸ 26 kap. 3 § MB.

⁹ F (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

¹⁰ En lista över dessa finns på Tillsyns- och föreskriftsrådets hemsida (www.tofr.info).

ärenden och den sjunde om ersättning och skadestånd finns inga förordningar av intresse.

Avd. I Övergripande bestämmelser

Första avdelningen innehåller regler om balkens mål och tillämpningsområde (1 kap.), allmänna hänsynsregler (2 kap.), regler om hushållning med mark- och vattenområden (3 och 4 kap.), miljökvalitetsnormer (5 kap.) och miljökonsekvensbeskrivningar (6 kap.).

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB ska tillämpas vid provning av tillstånd och ändrad markanvändning enligt balken och en rad näraliggande författningar (2 kap. 6 § andra stycket MB).¹¹ Regleringen bygger på att vissa områden anges som skyddsvärda eller t.o.m. av "riksintresse" för olika ändamål. Områdena kan vara intressanta dels för olika verksamheter och åtgärder (t.ex. jord- och skogsbruk, industriproduktion, energiproduktion, kommunikationer och mineralbrytning), dels för skyddsändamål (t.ex. naturvård och kulturmiljövård). Enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ska Naturvårdsverket inom ramen för sitt verksamhetsområde ha uppsikten över hushållningen av mark- och vattenområden.¹² Vidare har man till uppgift att informera länsstyrelserna om de områden som är av riksintresse för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv samt vattenförsörjning och avfallshantering.¹³

Under 5 kap. MB om miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning sorterar fem förordningar.¹⁴ Regleringen bygger i stor utsträckning på EG-direktiv och i detta sammanhang spelar Naturvårdsverket en central roll. Många av de uppgifter som man har blivit tilldelad rör nationell informationshantering, dvs. att ta emot information från de operativa tillsynsmyndigheterna, att upprätta register av olika slag eller annars göra informationen tillgänglig för

¹¹ Plan- och bygglagen (1987:10, PBL), väglagen (1971:948, VägL), lagen om byggande av järnväg (1995:1649, JärnvägsL), lag om vissa rörledningar (1978:160, RörL).

¹² 1 § F (1998:896).

¹³ § F (1998:896).

¹⁴ F (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, F (2004:675) om omgivningsbuller, F (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten, F (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft samt F (2003:65) om nationella utsläppstak för luftföroreningar.

allmänheten.¹⁵ I flera fall har verket det operativa ansvaret för miljöövervakningen.¹⁶ Myndigheten har även i några fall befogenhet att begära att beslut om åtgärdsprogram ska underställas regeringen¹⁷ eller att utarbeta underlag till nationella program för miljökvaliteten.¹⁸ Naturvårdsverket är också "behörig myndighet" enligt EG-lagstiftningen och ska som sådan fullgöra rapporterings-skyldigheter mot EU-kommissionen och Europeiska miljöbyrå (EEB).¹⁹ Slutligen har verket bemyndigats att meddela föreskrifter enligt flera av förordningarna.²⁰

Sjätte kapitlet under första avdelningen rör miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag. Den skrivning om samråd med Naturvårdsverket angående planer och program på nationell nivå som nämns direkt i balken, är kompletterad i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.²¹ Verket ska också fullgöra skyldigheter enligt Esbo-konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang.²² Till detta kommer ett bemyndigande att utfärda föreskrifter.²³

Avd. II Skydd av naturen och hotade arter

Andra avdelningen innehåller bestämmelser om skydd av områden (7 kap.) och om skyddet av växter och djur (8 kap.). Under dessa kapitel finns tre förordningar; förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., nationalparksförordningen (1987:938) och artskyddsförordningen (2007:845). Genom dessa förordningar är delar av EU:s lagstiftning på det gröna området genomförda i svensk rätt, bl.a. fågeldirektivet (79/409/EEG) samt art- och habitatdirektivet (92/43/EEG).

På detta område har Naturvårdsverket ett nationellt ansvar²⁴ och fattar överklagbara beslut av flera slag, även om några av dessa

¹⁵ 9 kap. 1 och 2 §§ F (2004:660), 15 § F (2004:675), 14 § F (2001:554), 12 a, 14, 16, 17 a, 18, 19 §§ F (2001:527).

¹⁶ 12 b § F (2001:527), 2 § F (2003:65).

¹⁷ 6 kap. 4 § F (2004:660) och 15 § F (2001:527).

¹⁸ 1 § F (2003:65).

¹⁹ 16–18 §§ F (2004:675), 15 § F (2001:554), 20 § F (2001:527), 2 § F (2003:65).

²⁰ 3 kap. 4 §, 5 kap. 7 §, 6 kap. 10 §, 7 kap. 2 § F (2004:660), 4, 6, 10 §§ F (2001:554) och 13 § F (2001:527).

²¹ 6 § F (1998:905).

²² 9, 11 §§ F (1998:905).

²³ 14 § F (1998:905).

²⁴ 2 § F (1998:1252).

rubriceras som föreskrifter.²⁵ Vidare är verket mottagare av en rad olika naturvårdsbeslut och andra uppgifter som förs in i nationella register.²⁶ Nationella myndigheter och länsstyrelser ska samråda med Naturvårdsverket, bl.a. när man beslutar om föreskrifter eller fattar beslut som kan utlösa ersättningsskyldighet för staten.²⁷ En processuell möjlighet ligger i att Naturvårdsverket kan överklaga alla slags beslut enligt 7 kap. MB och beslut om viltstängsel enligt 12 kap. 11 § MB.²⁸ Slutligen har man en betydande föreskriftsmakt i dessa förordningar²⁹ och är behörig myndighet enligt såväl Bernkonventionen som EG-regleringen på området.³⁰

Avd. III Bestämmelser om vissa verksamheter

De kapitel som ingår i avdelningen behandlar miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (9 kap.), verksamheter som orsakar miljöskador (10 kap.), vattenverksamheter (11 kap.), jordbruk och annan verksamhet (12 kap.), genteknik (13 kap.), kemiska produkter och biotekniska organismer (14 kap.) samt avfall och producentansvar (15 kap.).

Under 9 kap. finns enbart två förordningar. Förordningen (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter ställer krav på tillsynsmyndigheterna att utvärdera större miljöfarliga verksamheter med tillstånd för att bedöma behovet av nya och EG-anpassade villkor. Eftersom Naturvårdsverket är en myndighet som har möjlighet att begära sådan omprövning enligt 24 kap. MB, berörs man i och för sig av detta krav (om än indirekt). Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och miljöskydd – populärt betecknad som FMH – är den centrala förordningen för anmälnings- och tillståndsplikter på detta område. Naturvårdsverket har här inte någon operativ uppgift gentemot verksamhetsutövarna. Däremot finns ett antal mer eller mindre processuella bestämmelser. Så kan verket begära att regeringen tillåtighetsbedömer en verksamhet enligt 17 kap.³¹ Besked och handlingar ska ges in till myndigheten, bl.a. om ansökan om tillstånd och anmäl-

²⁵ 4 § F (1987:938), 32, 45, 56 och 62 §§ F (2007:845).

²⁶ 15, 28, 33 § F (1998:1252), 4 § F (1987:938) och 20, 61, 65 §§ F (2007:845).

²⁷ 14, 26 §§ F (1998:1252) och 60, 63 §§ F (2007:845).

²⁸ 40 § F (1998:1252).

²⁹ 33 § F (1998:1252) och 32, 36, 54 §§ F (2007:845).

³⁰ 68 § F (2007:845).

³¹ 4 § F (1998:899).

ningar, domar och beslut m.m.³² Tillsynsmyndigheter måste samråda med Naturvårdsverket om man vill fatta vissa genomdrivandebeslut som kan ådra det allmänna kostnader.³³ En sådan samrådsskyldighet åligger också Generalläkaren när den myndigheten meddelar föreskrifter under 9 kap.³⁴ Naturvårdsverket är också särskilt ålagt att yttra sig i ärenden som har stor betydelse från nationell synpunkt.³⁵ Vidare har man i förordningen bemyndigats att meddela föreskrifter i flera frågor som har direkt betydelse för dem som bedriver miljöfarlig verksamhet. Dessa föreskrifter kan gälla både administrativa krav³⁶ och krav på närmare försiktighetsåtgärder för vissa verksamheter.³⁷ Slutligen är Naturvårdsverket ansvarigt för utbyte av information och rapportering under de centrala EG-direktiven på området.³⁸

Två förordningar sorterar under reglerna om förorenade områden och annan miljöskada (10 kap. MB). I dessa – förordningen (2007:667) om allvariga miljöskador och förordningen (1998:930) om miljöriskområden – är uppgifterna för Naturvårdsverket begränsade. Verket ska ta emot viss information.³⁹ Man kan även överklaga beslut om att förklara ett område för miljöriskområde.⁴⁰ Bestämmelser om register och rapporteringsskyldigheter mot EU-kommissionen finns i båda förordningarna.⁴¹

Prövningen av vattenverksamheter regleras i 11 kap. MB. De uppgifter som ligger på Naturvårdsverket enligt förordningen (1998:1388) är av mer eller mindre processuellt slag. Verket ska anmäla till regeringen att ett mål eller ärende bör tillåtlighetsbedömas enligt 17 kap. MB.⁴² Om en verksamhet i ett vattendrag som är skyddat enligt 4 kap. 6 § påstås medföra endast obetydlig miljöpåverkan, ska samråd ske mellan Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten.⁴³ Verket ska även samråda med kommunen när man för talan för att tillvarata allmänna intressen.⁴⁴ Domar och beslut ska skickas till Naturvårds-

³² 9-11, 25, 48 §§ F (1998:899).

³³ 29 § F (1998:899).

³⁴ 41 § F (1998:899).

³⁵ 20 b § F (1998:899).

³⁶ 8, 23, 31 §§ F (1998:899).

³⁷ 47 §§ F (1998:899).

³⁸ 49 a § F (1998:899).

³⁹ 5, 10 §§ F (1998:930) och 28 § F (2007:667).

⁴⁰ 14 § F (1998:930).

⁴¹ 12 § F (1998:930) och 27 § F (2007:667).

⁴² 1 § F (1998:1388).

⁴³ 2 § F (1998:1388).

⁴⁴ 3 § F (1998:1388).

verket.⁴⁵ Slutligen har både Kammarkollegiet och Naturvårdsverket rätt att överklaga länsstyrelsebeslut om tillstånd till markavvattning.⁴⁶

Jordbruk och annan verksamhet regleras i 12 kap. MB. Här fanns tidigare även vissa regler om prövningen av täkter, men de har nu förts över till 9 kap. och FMH-bilagan. Den särskilda uppgiftsskyldighet som gäller för den som exploaterar en täkt ligger emellertid kvar under 12 kap. genom förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd. Enligt den får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om sådan uppgiftsskyldighet, liksom för vad som gäller för samråd enligt 12 kap. 6 § MB.⁴⁷ Alla beslut som rör täkter och samråd ska skickas till verket, liksom beslut om s.k. samrådsområden enligt 12 kap. 6 § 2 st. MB.⁴⁸ Slutligen får Naturvårdsverket överklaga beslut om täkt eller samråd. Även förordningen (1998:915) om miljöhänsyn sorterar under 12 kap. MB. Den nationella myndigheten på det området – Jordbruksverket – måste samråda med Naturvårdsverket när föreskrifter ska meddelas i olika frågor som rör hänsyn till den yttre miljön och kulturmiljövärden.⁴⁹

Två förordningar ligger under 13 kap. om genteknisk verksamhet, förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och förordningen (2000:271) om innesluten användning av d:o. Det operativa tillsynsansvaret på detta område är fördelat mellan olika nationella tillsynsmyndigheter, bl.a. Fiskeriverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Kemikalieinspektionen (KemI), samt i något fall länsstyrelsen.⁵⁰ De nationella myndigheterna har också ansvaret för tillsynsvägledning inom samma område.⁵¹ Naturvårdsverkets roll i dessa sammanhang är egentligen begränsad till att yttra sig i vissa ärenden⁵² och att vara mottagare av vissa beslut.⁵³ Man är även samrådspartner när tillsynsmyndigheten meddelar föreskrifter⁵⁴

⁴⁵ 9, 11 § F (1998:1388).

⁴⁶ 25 § F (1998:1388).

⁴⁷ 5, 8 §§ F (1998:904).

⁴⁸ 10 § F (1998:904).

⁴⁹ 3, 4, 10 §§ F (1998:915).

⁵⁰ F (1998:900), bilaga p. F: Genteknik.

⁵¹ 13 a, 13 b–13 g, 13 j, 13 n §§ (1998:900).

⁵² 2 kap. 11 §, 3 kap. 9, 24 och 26 §§, 5 kap. 3 § F (2002:1086).

⁵³ 3 kap. 12 och 18 §§ F (2002:1086).

⁵⁴ 1 kap. 10 § F (2002:1086) och 8, 12 §§ F (2002:271).

och samordnar informationsförfarandet enligt EG-förordningarna på området.⁵⁵

På kemikalie- och avfallsområdet blir miljöbalkens karaktär av ramlagstiftning tydlig. Det finns inte mindre än 27 förordningar under 14 och 15 kap. MB, varav 13 rör kemikaliefrågor. Av dessa innehåller nio arbetsuppgifter för Naturvårdsverket.⁵⁶ Uppgifterna gäller allt från beslut i enskilda fall till normgivning. Bemyndigande att meddela föreskrifter finns i åtta av förordningarna.⁵⁷ Ett annat ansvar ligger i att ta emot uppgifter och upprätta nationella register.⁵⁸ I några av förordningarna är Naturvårdsverket tilldelad en operativ roll, antingen som tillsynsmyndighet eller som beslutsfattare med avseende på dispenser, införsel/utförsel, avgifter m.m.⁵⁹ Slutligen ska andra myndigheter samråda med verket inför beslut eller när man avser att meddela föreskrifter.⁶⁰

Under miljöbalkens kapitel om avfall och producentansvar (15 kap.) finns elva förordningar där Naturvårdsverket uttryckligen har tilldelats en roll.⁶¹ I tio av dessa har man fått bemyndigande att meddela föreskrifter av olika slag.⁶² Verket har en direkt operativ roll enligt flera av förordningarna som beslutsfattare på central nivå, t.ex. för olika dispenser.⁶³ En distinkt kategori av det senare slaget utgörs av de s.k. dumpningsdispenserna enligt avfallsförordningen.⁶⁴ Vidare är Naturvårdsverket utpekad som behörig myndig-

⁵⁵ 5 kap. 4a § F (2002:1086) och 36a § F (2002:271).

⁵⁶ F (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer, F (2006:1010) om växtskyddsmedel, F (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, F (1995:555) om HFC, F (1997:645) om batterier, F (1998:946) om svavelhaltigt bränsle, F (2007:19) om PCB m.m., F (2000:338) om biocidprodukter och F (2007:846) om floulerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen.

⁵⁷ 26 § F (1998:941), 41 § F (2006:1010), 14 f, 19 §§ F (1998:944), 2 § F (1995:555), 14, 20, 25 §§ F (1997:645), 21 § F (1998:946), 13, 15, 20, 22 §§ F (2007:19) och 40 § F (2007:846).

⁵⁸ 14 § F (1997:645) och 20 § F (198:946).

⁵⁹ 20 § F (1998:944), 3 § F (1995:555), 15, 17–19 §§ F (1997:645), 19, 22 §§ F (1998:946), 7, 11, 30 §§ F (2007:19) och 14, 19 §§ F (2007:846).

⁶⁰ 42 § F (2006:1010), 49 a § F (2000:338) och 20–21 §§ F (2007:846).

⁶¹ F (1993:1268) om spillolja, F (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall, F (2007:185) om producentansvar för bilar, F (1994:1236) om producentansvar för däck, F (2006:1273) om producentansvar för förpackningar, F (1994:1205) om producentansvar för returpapper, F (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer, F (2001:512) om deponering av avfall, avfallsförordningen (2001:1063), F (2002:1060) om avfallsförbränning, F (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter samt bilskröttningsförordningen (2007:186).

⁶² 3, 6, 8, 11, 16 §§ F (1993:1268), 17 § F (2007:185), 4, 7 §§ F (1994:1236), 14 § F (2006:1273), 4, 6, 10 §§ F (1994:1205), 12 § F (2000:208), 13, 15, 15a, 17, 25, 30 §§ F (2001:512), 10, 11a, 12, 19, 24, 25, 31, 35, 37, 41, 47, 49 §§ F (2001:1063), 11, 14, 15 §§ F (2002:1060), 13, 30 §§ F (2005:209) och 49 § F (2007:186).

⁶³ 5 § F (2007:185), 21d § F (2001:1063).

⁶⁴ 46 § F (2001:1063).

het enligt flera EG-förordningar på avfallsområdet. Som framgår nedan, kan den senare rollen medföra en omfattande ärendehantering. På avfallsområdet gäller detta främst gränsöverskridande transporter av avfall och producentansvaret för elavfall.⁶⁵ Vidare är verket mottagare av uppgifter och anmälningar, bl.a. för att upprätta nationella register eller för att uppfylla rapporteringskyldigheter mot EU-kommissionen. Det kan gälla uppgifter om hantering av spillolja, meddelade dispenser, redovisning av producentansvaret för bilar, förpackningar m.m. samt försålda produkter av vissa slag.⁶⁶ Slutligen har Naturvårdsverket givits möjlighet att överklaga vissa beslut.⁶⁷

Särskilt om WEEE-direktivet och el-avfall

EU:s s.k. WEEE-direktiv⁶⁸ har genomförts i Sverige genom förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter.⁶⁹ Som framgår av namnen, medför direktivet och den svenska förordningen ett producentansvar för elavfall. De produkter som omfattas är indelade i tio kategorier, från hushållsapparater, verktyg och leksaker till medicinteknisk utrustning och övervakningsutrustning och automater.⁷⁰

Producentansvaret gäller alla som tillverkar eller importerar och säljer dessa produkter, oavsett om det är en lokal detaljist eller en världsledande elektronikkoncern. Ansvaret innebär att producenten ska ta hand om de elektriska och elektroniska produkter som släppts ut på marknaden. Det finns även ett åliggande om att upprätta ett lämpligt insamlingssystem för avfallet.⁷¹ För den som producerar hushållsprodukter gäller dessutom en skyldighet att säkerställa att det finns medel avsatt (finansiella garantier) för att ta hand om dessa när de blir avfall. Producentens ansvar för detta slags avfall avgörs utifrån en beräkning av de sålda produkternas förväntade användning och livslängd

⁶⁵ 4 § F (2007:383) och 28 § F (2005:209).

⁶⁶ 8 § F (1993:1268), 13, 14 §§ F (2007:185), 5 § F (1994:1236), 11 § F (2006:1273), 7 § F (1994:1205), 15 § F (2000:208), 15a § F (2001:512), 11a § F (2001:1063), 9, 10, 20, 27 §§ F (2005:209) och 29 § F (2001:512).

⁶⁷ 45 § F (2001:512).

⁶⁸ Direktiv (2002/96) om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter, ändrat genom direktiv 2003/108.

⁶⁹ Till förordningen finns för ovanlighetens skull ett förordningsmotiv, Fm 2005:1.

⁷⁰ Bilaga 1 till F (2005:209).

⁷¹ Producentansvaret fullgörs oftast genom att man ansluter sig till ett materialbolag. Några av de större producenterna har dock valt egna lösningar.

m.m. Alla producenter har en omfattande informationsskyldighet gentemot användare (märkning) och behandlingsanläggningar. Slutligen bygger regleringen på att vissa mål ska uppnås, t.ex. att 80 % av alla små hushållsapparater återanvänds eller återvinns.⁷²

Grundstenen i WEEE-direktivet och den svenska förordningen utgörs av ett register där producenterna redovisar hur de uppfyller sitt ansvar.⁷³ Utifrån denna redovisning kan en nationell bedömning göras av måluppfyllelsen för återanvändning och återvinning. Det är Naturvårdsverket som håller i det nätbaserade s.k. EE-registret.⁷⁴ Här ska producenterna lämna information vid skilda tidpunkter.⁷⁵ Inledningsvis måste producenten anmäla sig till registret, vilket normalt ska göras inom en månad efter påbörjad försäljning. Inom två månader efter registreringen ska uppgifter redovisas om vilket insamlingssystem som valts och hur eventuella finansiella garantier är avsatta.⁷⁶ Därefter ska producenten årligen rapportera hur stora mängder som har sålts och samlats in och hur elavfallet har behandlats. Han eller hon ska även inrapportera hur övriga skyldigheter enligt förordningen har fullgjorts. Naturvårdsverket ska utifrån de uppgifter som lämnats till registret beräkna den marknadsandel som ligger till grund för producentansvaret för hushållsprodukter.⁷⁷ För sitt arbete med EE-registret kommer verket att ta ut en administrativ avgift.⁷⁸

Förutom den omfattande ärendehantering som åligger Naturvårdsverket enligt WEEE-direktivet och den svenska förordningen, har man ansvaret för den operativa tillsynen när det gäller elavfall (se nästa avsnitt). Detta ansvar omfattar administration, uppföljning och information om reglerna samt att säkerställa att de efterlevs. Det kan bl.a. innebära tillsynsbesök i butiker för att kontrollera hur elprodukter är märkta. Distansförsäljning till länder inom EU ska även rapporteras till EE-registret. Det betyder också att Naturvårdsverket fattar beslut med rättsverkan mot producenterna. Detta omfattar bl.a. beslut om miljöstraffavgifter

⁷² Bilaga 3 till F (2005:209).

⁷³ 9, 10, 20, 27 §§ F (2005:209).

⁷⁴ www.naturvardsverket.se/eeregistret.

⁷⁵ Naturvårdsverket har meddelat föreskrifter om registrering, redovisning och rapportering enligt den svenska förordningen (NFS 2006:15).

⁷⁶ Se Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2007:6).

⁷⁷ 26 § F (2005:209).

⁷⁸ Avgiften kommer att tas ut enligt F (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Enligt uppgift på EE-registrets hemsida blir den 3 000 kr per registrering under 2008.

som är kopplade till rapporteringsskyldigheten av sålda mängder elprodukter och insamlade och behandlade mängder elavfall.⁷⁹

Slutligen har Naturvårdsverket en omfattande föreskriftsrätt enligt förordningen⁸⁰ och ska sköta rapporteringen enligt WEEE-direktivet gentemot EU.⁸¹

Avd. V–VI Tillsyn m.m. resp. Påföljder

Den femte avdelningen i miljöbalken innehåller bestämmelser om tillsyn (26 kap.), avgifter (27 kap.) och tillträde (28 kap.). Påföljder är ämnet för den sjätte avdelningen. Här finns de straffrättsliga bestämmelserna (29 kap.) och reglerna om miljöskaktionsavgifter (30 kap.). Dessa två avdelningar inrymmer inte fler än fyra förordningar som innehåller uppgifter för Naturvårdsverket, varav tre enbart ger bemyndiganden att meddela föreskrifter.⁸² Därutöver återstår förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, vilken å andra sidan är en av de viktigaste under balken.

Tillsynsmyndigheternas allmänna skyldigheter framgår av 26 kap. MB. Enligt 1 § ska tillsynen säkerställa syftet med miljöbalken och de författningar som är meddelade med stöd av balken. Rådgivning och information är viktiga medel för att uppnå detta ändamål. Dessutom ska efterlevnaden med balkens allmänna regler och föreskrifter kontrolleras, liksom med domar och beslut. Av central betydelse i detta avseende är kontrollen av följsamhet med tillstånd och villkor för olika verksamheter. Om villkoren bedöms vara otillräckliga, ska tillsynsmyndigheten ta initiativ till omprövning enligt 24 kap. MB. Om överträdelser konstateras, ska detta anmälas till polis eller åklagare om det finns misstanke om brott (2 §). Tillsynsmyndigheterna har tillgång till sedvanliga förvaltningsrättsliga instrument för att genomdriva miljöbalkens krav. De förelägganden som behövs kan meddelas (9 §), och dessa kan förenas med vite (14 §). Föreläggandena kan inte bara omfatta konkreta åtgärder, utan även att lämna upplysningar och genomföra utredningar (21 och 22 §§). Dessutom kan verkställighet och rättelse på den ansvarigas bekostnad genomföras i flera situationer

⁷⁹ Bilagan till F (1998:950), punkterna 8.1.1–8.1.2.

⁸⁰ 13, 30 §§ F (2005:209).

⁸¹ 28 § F (2005:209).

⁸² 1, 8 §§ F (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll, 6 kap. 3 och 4 §§, 7 kap. 4 § F (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken samt 5 § F (1998:950) om miljöskaktionsavgifter.

(17, 18 och 22 §§). Tillsynsmyndigheten kan även under vissa förutsättningar förelägga en utövare av miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet att ansöka om tillstånd, även om tillståndsplikt inte är föreskriven (9 kap. 6 § 2 st. och 11 kap. 9 a § 2 st. MB). Slutligen ska tillsynsmyndigheten besluta om miljöstraffavgifter om förutsättningarna för detta föreligger enligt 30 kap. MB.

Den närmare fördelningen av tillsynsansvaret framgår av tillsynsförordningen. Man skiljer här mellan operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Tillsynsvägledning definieras som sådant som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt att ge stöd och råd till de myndigheter som utövar den.⁸³

Naturvårdsverket har det nationella ansvaret för tillsynsvägledning vad gäller miljöbalkens tillämpning, om inte annan myndighet uttryckligen är utpekad i tillsynsförordningen.⁸⁴ Bland dessa andra myndigheter märks bl.a. Fiskeriverket för fiske och vattenbruk, Skogsstyrelsen för vissa frågor som rör skogsbruket och biotopskyddet i skogen, Statens jordbruksverk för sådant som rör jordbruks- och trädgårdsnäringen, KemI för hantering av kemikalier och gentekniska produkter, Statens räddningsverk för olycksfrågor och Socialstyrelsen för hälsoskyddet. Det regionala ansvaret för tillsynsvägledning ligger på länsstyrelserna.⁸⁵ De myndigheter som har ansvaret för tillsynsvägledning ska aktivt verka för samverkan kring informationsförsörjning inom sina ansvarsområden.

Som operativ tillsyn förstås sådan tillsyn under miljöbalken som utövas direkt gentemot verksamhetsutövare.⁸⁶ De operativa tillsynsmyndigheterna ska avsätta tillräckliga resurser för sitt arbete, utreda tillsynsbehovet på sitt område och föra register över de verksamheter som omfattas, utarbeta en tillsynsplan för arbetet samt regelbundet utvärdera sina aktiviteter.⁸⁷ Vidare ska man initiera omprövningar av tillstånd och villkor enligt 24 kap. MB.⁸⁸ Den operativa myndigheten ska även lämna den information som de tillsynsväglärande myndigheterna begär eller som framgår av föreskrifter som de senare har meddelat.⁸⁹

⁸³ 3 § F (1998:900), se även 4 § 1 p. NV-instruktionen (2007:1052).

⁸⁴ 13 § F (1998:900).

⁸⁵ 14 § F (1998:900).

⁸⁶ 3 § F (1998:900).

⁸⁷ 7 § F (1998:900).

⁸⁸ 8 § F (1998:900).

⁸⁹ 9 § F (1998:900).

Det operativa tillsynsansvaret ligger främst på länsstyrelserna och kommunerna – eller rättare – den kommunala nämnd som kommunen utsett att sköta tillsynen enligt miljöbalken.⁹⁰ Fördelningen mellan myndigheternas ansvarsområden följer av bilagan till tillsynsförordningen. Den kan i grova drag sägas vara att länsstyrelserna sköter naturvården, vattenfrågorna och tillsynen av de stora industrianläggningarna, medan kommunerna sköter resterande frågor. Kemikalietillsynen är fördelad mellan KemI, länsstyrelserna och kommunerna. Tillsynsansvaret, liksom befogenheten att fatta vissa naturvårdsbeslut (bl.a. strandskyddsdispenser) är i betydande grad delegerad till kommunerna. Naturvårdsverket har som redan nämnts främst en tillsynsvägläddande roll. På två områden under miljöbalken där man hanterar ärenden har man emellertid också ett operativt tillsynsansvar. Det är fråga om gränsöverskridande transporter av avfall och producentansvar för elavfall.⁹¹

EG-förordningar

Inledning

Det finns en rad rättsakter från EU på miljöområdet. De flesta av dessa är direktiv, vilka har genomförts i Sverige genom den lagstiftning som redogjorts för ovan. Utöver direktiven finns också ett antal EG-förordningar. Dessa är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och får inte implementeras eller modifieras genom nationell lagstiftning. En lista över dessa rättsakter finns på Tillsyns- och föreskriftsrådets hemsida.⁹² Listan upptar EG-direktiv och EG-förordningar under elva rubriker; avfall, buller, luft, miljöinformation, miljökonsekvensbeskrivningar, natur, kosmetik och hygien, skadliga ämnen, strålning, tillståndsprövning samt vatten. Under dessa rubriker finns ett flertal områden. För varje rättsakt från EU anges en ansvarig svensk myndighet. De EG-förordningar som Naturvårdsverket har ansvar för – man är ”behörig myndighet” enligt förordningen – finns inom områdena transport av avfall, artskydd och farliga ämnen.

⁹⁰ 4 § F (1998:900).

⁹¹ Bilagan till F (1998:900) punkterna E3 och G.

⁹² www.tofr.info/EG-listan.

Transport av avfall

Transporterna av avfall mellan EU:s medlemsländer och över gemenskapens gränser regleras i EG-förordningen 1013/2006⁹³ om transport om avfall (WSR). Förordningen implementerar också Baselkonventionen och det s.k. OECD-beslutet som EU och Sverige har tillträtt. Regleringen kompletteras av den svenska förordningen (2007:383) om gränsöverskridande transporter som innehåller hänvisningar till tillsyns- och straffbestämmelserna i miljöbalken.

EU:s avfallsreglering är omfattande och komplicerad. I botten ligger ramdirektivet för avfall (2006/12/EG). Där framgår bl.a. den grundläggande definitionen av avfall, vilken återges i 15 kap. 1 § MB. Avfallet ingår i olika kategorier och är klassificerat genom koder i den s.k. EWC-listan (European Waste Catalogue). Vidare skiljer man på avfall som ska behandlas genom bortskaffande (D) eller återvinning (R).

I princip allt avfall som transporteras över gränser omfattas av EG-förordningen. Beroende på vilket slags avfall det är fråga om, kan transporten omfattas av exportförbud, anmälan eller informationsplikt. I Sverige är det Naturvårdsverket som är "behörig myndighet" enligt EG-förordningen och som därför har ansvaret för den omfattande ärendehantering. ⁹⁴

Exportförbudet omfattar allt D-avfall till länder utanför gemenskapen, OECD och Efta, s.k. tredjeländer (art. 36 WSR och bilaga V). Exempel på sådant "rött" avfall är metallskrot som innehåller kvicksilver och förbrukade blybatterier. Export av vissa R-avfall kan också vara förbjuden enligt den särskilda EG-förordningen (1418/2007) om export för återvinning till länder som inte tillhör OECD. När det gäller import från tredjeländer gäller förbud eller krav på skriftlig förhandsanmälan beroende på avfallsslag, om exportlandet tillhör OECD eller har tillträtt Baselkonventionen m.m.

Det är anmälningsförfarandet som utan jämförelse genererar mest arbete för de behöriga myndigheterna. Naturvårdsverket hanterar varje år ungefär 500 ärenden om införsel/import och utförsel/export. Hanteringen är detaljreglerad i EG-förordningen (art. 3–33 WSR). Förfarandet omfattar avfallstransporter såväl

⁹³ Förordningen ersätter en tidigare i samma ämne (259/1993) som genom åren har kompletterats och ändrats.

⁹⁴ 4 § F (2007:383).

inom gemenskapen som till tredjeländer. Anmälningsplikten är beroende av avfallsslag, mottagarlandet och hur avfallet ska behandlas där. När det gäller transporter inom gemenskapen, gäller anmälningsplikten för allt D-avfall och sådant R-avfall som framgår av bilaga IV till WSR ("gula avfallsförteckningen") och Baselkonventionen.⁹⁵ Exempel på sådant avfall är flygaska från värmeverk.

Vid utförsel/export av avfall, ska den som vill utföra transporten göra en anmälan till den behöriga myndigheten i avsändarlandet. Anmälan ska innehålla transportblanketter, avtal med mottagaren, en ekonomisk säkerhet och en beskrivning av hur avfallet ska omhändertas. Ärendet granskas av den behöriga myndigheten i avsändarlandet, eventuella transitländer⁹⁶ och i mottagarlandet. I de senare kontrolleras mottagningsanläggningarnas tillstånd. Tidsfristerna i förfarandet är korta. Inom 30 dagar kan myndigheterna göra invändningar mot transporten eller behandlingen enligt vissa grunder, t.ex. att transporten strider mot närhetsprincipen eller att behandlingen inte är förenlig med nationell lagstiftning om miljöskydd.

Beslutet kan antingen bli ett godkännande, med eller utan villkor, eller att transporten nekas pga. en invändning från något av de inblandade länderna. Ett godkännande omfattar oftast flera transporter och gäller i ett års tid. Det kan emellertid återkallas på vissa grunder. Varje gång ett avfall transporteras ska anmälan, godkännandet och transportdokumentet följa med. Det senare ska därefter skickas till samtliga myndigheter när avfallet tagits emot av behandlingsanläggningen och sedan ytterligare en gång när avfallet slutligt är omhändertaget. Naturvårdsverket får in uppskattningsvis cirka 46 000 transportdokument per år.

Informationsplikten (art. 18 WSR) omfattar transporter inom gemenskapen av sådant avfall som ingår i bilaga III WSR, den "gröna" avfallsförteckningen. Exempel på sådant avfall är krossglas och plastavfall i fast form som inte innehåller några farliga ämnen. Informationsplikten innebär att vissa uppgifter måste medfölja avfallet på resan i en bilaga, och att ett avtal ska ha upprättats mellan avsändaren och mottagaren om ansvaret för behandling. Dokumenten ska sparas under tre år och uppvisas vid inspektion.

Om det skulle uppstå problem med transporten eller behandlingen av avfallet, är anmälaren skyldig att återta det eller annars ombesörja ett godtagbart omhändertagande. Om avsändaren inte

⁹⁵ Bilaga IV i WSR med hänvisning till bilagorna II och VIII i Baselkonventionen.

⁹⁶ Naturvårdsverket hanterar ca 40 ärenden per år som transitmyndighet.

uppfyller sina skyldigheter, är den behöriga myndigheten i avsändarlandet subsidiärt ansvarig (art. 22–24 WSR). Händelser som dessa inträffar regelbundet och genererar då mycket arbete i form av ”brandkårsuttryckningar” och åtalsanmälningar för Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket har även i rollen som behörig myndighet ett ansvar för samverkan med andra nationella och internationella myndigheter för att motverka illegala transporter av avfall. I detta arbete ingår att genomföra de kontroller och stickprover som krävs enligt EG-förordningen (art. 50 WSR).

Handeln med hotade arter (CITES)

Som nämnts ovan, regleras skyddet av hotade arter i Sverige främst genom artskyddsförordningen (2007:845), varigenom de viktigaste EG-kraven är implementerade. Handeln med dessa arter är emellertid väsentligen kontrollerad genom en rad internationella konventioner, bl.a. CITES,⁹⁷ Bernkonventionen⁹⁸ och Bonnkonventionen.⁹⁹ Dessa är i sin tur implementerade i svensk rätt genom flera EG-förordningar, främst ”CITES-förordningen” 338/97.¹⁰⁰ CITES-regleringen bygger på krav på förhandskontroll av handel med och hantering av hotade djur och växter (levande, döda, delar, preparat m.m.). Alla som handlar med, preparerar, förevisar eller annars hanterar döda eller levande exemplar av arterna eller delar av dem måste ha tillstånd eller intyg enligt CITES-förordningen. På så vis omfattar regleringen såväl grossistverksamheter och zoo-affärer som enskilda turisters köp av souvenirer eller förvärv av jakttroféer. Över 30 000 hotade arter omfattas av regleringen, indelade i bilagor A-D efter hotbild (se EGF 1332/2005¹⁰¹). För bilaga A och B gäller krav på import- och exporttillstånd. Tillstånden och intygen enligt CITES-regleringen sköts av Jordbruksverket som är ”administrativ myndighet” enligt både konventionerna och CITES-förordningen. Naturvårdsverkets

⁹⁷ Konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (SÖ 1974:41). Akronymen CITES står för Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.

⁹⁸ Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (SÖ 1983:30).

⁹⁹ Konventionen om skydd av flyttande vilda djur (1983:37).

¹⁰⁰ Rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, den s.k. CITES-förordningen.

¹⁰¹ Kommissionens förordning (EG) nr 1332/2005 om ändring av förordning 338/97.

roll är att vara "vetenskaplig myndighet" under dessa regelverk.¹⁰² Den viktigaste uppgiften är att övervaka utfärdandet av exporttillstånd från EU av bilaga B-arter och att ta nödvändiga initiativ om det framstår som nödvändigt att begränsa exporten.¹⁰³

Fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen

På kemikalieområdet hör de flesta EG-förordningar till KEMIs ansvarsområde. Det finns emellertid två förordningar som ligger på Naturvårdsverket; EG-förordningen om f-gaser¹⁰⁴ och EG-förordningen om ozonnedbrytande ämnen.¹⁰⁵ EG-reglerna är en del av gemenskapens arbete att i enlighet med ett antal internationella konventionen – bl.a. Wienkonventionen och Montrealprotokollet om skydd för ozonnedbrytande ämnen – minska klimatförändringarna och motverka nedbrytningen av ozonskiktet. Förordningarna syftar till att förbjuda eller minska användningen av en rad kontroversiella ämnen, bl.a. metylbromid, klorfluorkolväten, haloner m.fl. Importen och exporten till gemenskapen ska begränsas, vissa ämnen ska utfasas och det slutliga omhändertagandet ska säkerställas. Vidare ska åtgärder vidtas för att förhindra utsläpp av f-gaser (HFC), bl.a. återkommande läckagekontroll av stationär utrustning. Ett omfattande system för registerföring byggs upp.

Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt EG-förordningarna.¹⁰⁶ Enligt f-gasförordningen medför detta främst uppgifter som rör informationshantering och registrering.¹⁰⁷ EG-förordningen om ozonnedbrytande är i stor utsträckning uppbyggd kring förbud, tillstånd, licenser och undantag. Det är främst EG-kommissionen som hanterar ärenden om tillstånd och dispenser från förbuden att tillverka, använda, släppa ut på marknaden, exportera eller importera.¹⁰⁸ I vissa situationer är emellertid en motsvarande kompetens tilldelad den behöriga

¹⁰² 68 § artskyddsförordningen (2007:845).

¹⁰³ Art. 5.7.a i EGF 338/97 och art. 19.1.a i Kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 om närmare föreskrifter om tillämpningen av EGF 338/97.

¹⁰⁴ Europaparlamentets och rådets förordning nr 842/2006 om vissa fluorerande växthusgaser.

¹⁰⁵ Europaparlamentets och rådets förordning nr 2037/2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

¹⁰⁶ 42 § F (2007:846).

¹⁰⁷ Art. 3.6 och 6.1 EGF 842/2006.

¹⁰⁸ Art. 3, 4 och 5 EGF 2037/2000.

myndigheten. Så får Naturvårdsverket meddela tillstånd för tillverkning av vissa ämnen inom ramen för EG-regleringen.¹⁰⁹ I flera fall är det istället så att sådana tillstånd bara får meddelas av kommissionen efter ansökan från den behöriga myndigheten.¹¹⁰ Licenser för export och import från tredje land meddelas också av kommissionen.¹¹¹ Förordningen innehåller en mängd bestämmelser om samråd och ömsesidigt informationsutbyte mellan kommissionen och den behöriga myndigheten. Producenter och andra som hanterar de reglerade ämnena ska avge årliga rapporter till båda dessa organ. Kommissionen har slutligen omfattande tillsynsbefogenheter på området, bl.a. en möjlighet att inhämta uppgifter från medlemsstaternas regeringar, behöriga myndigheter och operatörer.¹¹²

EG-förordningarna är kompletterad med en svensk förordning om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen, som ger nationella särregler om förbud och undantag.¹¹³ Dessa strängare bestämmelser gäller främst användningsförbud, försiktighetsmått vid installation och skötsel, leverans och återtagande, kunskapskrav för personal samt rapportering till tillsynsmyndigheterna. Den svenska förordningen medför också att tillämpningsområdet för vissa regler i EG-förordningen utökas till att gälla för mobil utrustning. I förordningen har Naturvårdsverkets tilldelats en operativ roll; man meddelar tillstånd för utförsel från Sverige av vissa köldmedier och medger även dispenser från förordningens regler i övrigt.¹¹⁴ Naturvårdsverket ska även meddela föreskrifter om försiktighetsmått och kunskapskrav enligt förordningen samt samråda med de andra myndigheter som tilldelats sådan behörighet.¹¹⁵

Annan lagstiftning

Inledning

Den svenska miljölagstiftningen finns huvudsakligen samlad i miljöbalken. Men det finns även andra lagar som berör miljöområdet och där Naturvårdsverket tilldelats särskilda uppgifter. I

¹⁰⁹ Art. 3.4 EGF 2037/2000.

¹¹⁰ Art. 4.1, 5.7 EGF 2037/2000.

¹¹¹ Art. 6 och 12 EGF 2037/2000.

¹¹² Art. 20 EGF 2037/2000.

¹¹³ 7 § förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen.

¹¹⁴ 14 och 19 §§ F (2007:846).

¹¹⁵ 40 resp. 20 och 21 §§ F (2007:846).

fråga om omfattning och arbetsbelastning, står jaktlagstiftningen i en klass för sig. Även regleringen av handeln med utsläppsrätter genererar mycket arbete. Förutom dessa finns en rad lagstiftningsområden där Naturvårdsverket har tilldelats en viss roll eller uppgift. Redogörelsen avslutas med en lista på sådana författningar.

Jaktlagstiftningen

Som nämnts ovan, anges redan i NV-instruktionen att Naturvårdsverket ska svara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen.¹¹⁶ Därtill har man ett övergripande ansvar för skyddet av hotade arter i landet och efterlevnaden av EU:s lagstiftning på området. Då implementeringen av dessa krav till stor del återfinns i jaktlagstiftningen, medför detta ett omfattande ansvar för Naturvårdsverket. Det rör sig om en stor mängd arbetsuppgifter av olika slag. De mest uppmärksammade av dessa är besluten om skyddsjakt och licensjakt på de fyra stora rovdjuren. Därtill kommer en mängd andra ställningstaganden i enskilda fall, ansvar för föreskrifter och samordningsuppgifter.

Alla stora rovdjur i Sverige – dvs. varg, järv, björn, lodjur och kungsörn – är fredade från jakt. De fyra däggdjuren är listade i art- och habitatdirektivet (92/43/EEG), varav de två förstnämnda anges som prioriterade.¹¹⁷ Kungsörnen är klassad som skyddsvärd enligt fågeldirektivet (79/409/EEG). Därmed omfattas arterna av de strikta skyddssystemen under art. 12 i art- och habitatdirektivet resp. art. 5 i fågeldirektivet.

Däggdjur och fåglar är "vilt" enligt 2 § jaktlagen (1987:259, JaktL). Enligt 3 § JaktL är viltet fredat och får jagas endast om det framgår direkt av lagen eller av de bilagor som finns under jaktförordningen (1987:905, JaktF). Det svenska skyddet av de stora rovdjuren framgår av att de inte är angivna som "jaktbara" i denna generella reglering. Möjligheten att ändå bedriva licensjakt på dem framgår av 6 § JaktF. Dessutom finns vissa möjligheter att tillåta jakt för forsknings- eller utbildningsändamål eller för att gynna återetableringen av en art (31 § JaktF). Till detta kommer beslut om jakt som är motiverad av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller för att motverka allvarlig skada, s.k. skyddsjakt. Regler om

¹¹⁶ 5 § 2 p. F (2007:1052).

¹¹⁷ Förutom dessa två är endast fjällräven prioriterad av våra däggdjur, se bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845).

sådan jakt återfinns i 7 och 8 §§ JaktL, 23 a – 29 §§ JaktF samt i den tillfälliga förordningen (2007:127) med särskilda bestämmelser om skyddsåtgärder vid rovdjursangrepp.¹¹⁸ Reglerna om licensjakt och skyddsjakt är avsedda att återspegla de undantagsregler som finns i art. 16 art- och habitatdirektivet samt art. 9 fågeldirektivet. Allmänt beskrivet är förutsättningarna för dessa former av jakt att det saknas alternativ, att den inte försvårar artens gynnsamma bevarandestatus inom dess naturliga utbredningsområde och att den bedrivs under strängt kontrollerade former.¹¹⁹

Befogenheten att fatta beslut om licensjakt och skyddsjakt är fördelad mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Det är bara verket som kan fatta beslut om licensjakt på de fyra stora rovdjuren. I praktiken sker sådan jakt enbart på lodjur i ett antal mellansvenska län under vårvintern. Naturvårdsverket kan även meddela föreskrifter om jakt enligt 31 § JaktF eller besluta om sådan i ett enskilt fall. Det senare har skett bl.a. för vetenskapliga studier av lodjur i renbetesmarker.

Även när det gäller skyddsjakten på de stora fyra rovdjuren är befogenheten att fatta beslut främst reserverad för Naturvårdsverket.¹²⁰ Myndigheten har emellertid också en möjlighet att föreskriva att länsstyrelsen får fatta beslut om att sådan jakt på lo och björn i län med fasta stammar av arterna. Beslut om skyddsjakt uppträder i två former; dels som skyddsjakt på enskilda individer eller familjegrupper, dels som mer omfattande skyddsjakt genom fördelning av länsvisa kvoter. När det gäller skyddsjakten på enskilda individer är den på björn den vanligaste. För vargen, har Naturvårdsverket under 2000-talet i tio beslut tillåtit jakt på tretton individer i Sverige. Det förekommer även ansökningar om skyddsjakt på järv, men dessa medges sällan. Enstaka beslut förekommer om skyddsjakt på gråsäl och knubbsäl för att motverka skador på fisket. Detsamma gäller för vissa fågelarter (t.ex. vissa gäss och skarv) för att motverka överetablering och skador på gröda. Kungsörnen går dock alltid fri; någon skyddsjakt på den tillåts över huvud taget inte.

Den mera omfattande formen av skyddsjakt får endast bedrivas i län med fasta stammar av de skyddsvärda arterna. I praktiken är det

¹¹⁸ Förordningen gäller till utgången av april 2009. Resultatet av de utökade möjligheterna till skyddsjakt utanför hägn ska utvärderas av Naturvårdsverket i samråd med Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten. Redovisning till regeringen ska ske senast den 31 januari 2009.

¹¹⁹ 6 och 23 a §§ JaktF.

¹²⁰ 24 och 25 §§ JaktF.

fråga om höstjakt på kvoter av björn och jakt på lodjur i renskötselområdet.

Skyddsjakten och jakten på de stora rovdjuren är allmänt kontroversiell och väcker stort massmedialt intresse. Under de senaste sex åren har drygt 100 ansökningar inkommit till verket. Det stora intresset för dessa ärenden gör att de genererar mycket arbete för personalen och drar stora resurser. Frågan om beslutsgången när det gäller skyddsjakt och jakt på de stora rovdjuren har nyligen utretts. Slutbetänkandet från Utredningen om de stora rovdjuren behandlas för närvarande i Regeringskansliet.¹²¹

Som nämnts ovan, har Naturvårdsverket många andra uppgifter enligt jaktlagstiftningen. Dessa kan delas in i ärendehantering, föreskrifter och samordnande uppgifter. När det gäller den första kategorin är det till stor del fråga om överklagbara beslut i enskilda fall.¹²² Exempel på sådana är godkännande av fångstredskap (bl.a. fällor), undantag från förbudet enligt 31 § JaktL att använda motorfordon vid jakt, tillstånd till att fånga in djur på annans mark för märkning eller undersökning samt utbetalningar från älgvårdsfonden. Befogenheten för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter enligt JaktF är omfattande.¹²³ Den gäller allt från ansökningsavgifter, jaktformer och -metoder, fångstredskap, vilt-hägn, eftersök och omhändertagande av trafikskadat eller -dödat vilt till ersättning ur viltvårdsfonden och utsättning av vilt samt älgavgift. När det sedan gäller kategorin samordningsuppgifter rör dessa frågor som samråd, att ta emot rapporter, att ha ett övergripande ansvar för att bevaka gynnsam bevarandestatus hos vissa arter och upprätta register.¹²⁴ Det s.k. jaktregistret sköts av Naturvårdsverkets enhet i Kiruna. Där registreras jägarexamensprover och inbetalning av viltvårdsavgifter samt utfärdas bevis om detta (jaktkort). Naturvårdsverket ska även fastställa arbetsordningen för Viltvårdsnämnden.¹²⁵ Slutligen bör nämnas att i de fall som ett länsstyrelsebeslut är överklagbart enligt JaktF, sker detta till Naturvårdsverket. Verkets beslut överklagas i sin tur till allmän förvaltningsdomstol, en ordning som alltså skiljer sig från den som gäller enligt miljöbalken.¹²⁶

¹²¹ SOU 2007:89 Rovdjuren och deras förvaltning.

¹²² 9, 11, 15, 18, 21, 32, 41 och 52 d §§ JaktF.

¹²³ 3 b, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 18, 31, 34, 38, 39, 41, 42 och 52 b §§ JaktF. I flera fall har Naturvårdsverket en befogenhet dels att besluta i ett enskilt fall, dels meddela föreskrifter i ämnet (se t.ex. 15 och 18 §§ JaktF).

¹²⁴ 16 a, 28, 50, 52 f, 52 i och 56 §§ JaktF.

¹²⁵ 46 § JaktF.

¹²⁶ 58 § JaktF med hänvisning till 22 a § förvaltningslagen (1986:223).

Handeln med utsläppsrätter

Handeln med utsläppsrätter är en del av EUs och Sveriges klimatarbete och fullgörande av Kyotoprotokollet. De svenska reglerna återfinns i lagen (2004:1199, HandelsL) resp. förordningen (2004:1205, HandelsF) om handel med utsläppsrätter, vilka implementerar EG-rätten på området.¹²⁷ Systemet för utsläppsrätter omfattar för närvarande bara koldioxid. Det startade 2005 och är nu inne i handelsperioden 2008–2012, då Kyotos första åtgärdsperiod avslutas. Handelssystemet bygger på tilldelning av utsläppsrätter, registrering och redovisning.¹²⁸ Det är främst energislukande verksamheter som omfattas; förbränningsanläggningar, raffinaderier, järnverk, cementugnar och pappersbruk.¹²⁹ Dessa verksamheter måste ha tillstånd enligt såväl miljöbalken som den särskilda lagen (2 kap. 5 § HandelsL). När dessa tillstånd har erhållits, kan verksamhetsutövaren ansöka om tilldelning av utsläppsrätter. Tilldelningen sker i enlighet med riktlinjer som riksdag och regering fastställt. Handelssystemet syftar till kostnadseffektivitet genom att styra åtgärderna till de företag som har de lägsta kostnaderna för att minska utsläppen av koldioxid. Företag med höga kostnader för att minska sina utsläpp kan köpa utsläppsrätter av företag med lägre åtgärds-kostnader. Det finns även en viss möjlighet att få tillgodogöra sig utsläppskrediter via s.k. projektbaserade mekanismer.¹³⁰ I början av varje år ska företagen rapportera sina utsläpp av koldioxid under föregående år. En månad senare ska de överlämna utsläppsrätter motsvarande årsutsläppet till Svenskt utsläppsrättsregister (SUS), som sköts av Statens energimyndighet (STEM).

Det åligger Naturvårdsverket att planera, utreda och pröva frågor om tilldelning av utsläppsrätter.¹³¹ Beredningen av dessa ärenden görs i ett nära samarbete mellan verket och STEM. Rådet för tilldelning av utsläppsrätter (RUT) tar därefter ställning i ärendet. Rådet består av representanter från Naturvårdsverket, STEM och Verket för näringslivsutveckling (NUTEK). Efter förslag från RUT, tas beslut av Naturvårdsverket.¹³² Om beslutet

¹²⁷ Främst EG-direktivet (2003/87/EG) om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.

¹²⁸ 1 kap. 1 § HandelsL.

¹²⁹ 2 kap. 1 § HandelsL.

¹³⁰ 1 kap. 3 § HandelsL och 42-48 §§ HandelsF.

¹³¹ 2 § HandelsF.

¹³² 20 § HandelsF.

skiljer sig från det förslag som lämnas av rådet, ska det motiveras och en anmälan ska göras till regeringen.¹³³

Naturvårdsverket har även det operativa tillsynsansvaret över systemet med utsläppsrätter.¹³⁴ I de instrument som tillsynsmyndigheten har att tillgå finns ett som hämtats från Storbritannien men som är ovanligt i Sverige, nämligen ”naming and shaming”; Naturvårdsverket ska offentliggöra namnen på de verksamhetsutövare som inte överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter till STEM.¹³⁵ En annan sanktion utgörs av förseningsavgifter som ska betalas av den som inte i tid ger in en verifierad rapport om sina utsläpp.¹³⁶ Avgiften tas ut av Naturvårdsverket.¹³⁷ Övriga avgifter som ligger på Naturvårdsverket i handelssystemet utgörs av information och samråd,¹³⁸ samt att meddela föreskrifter om bl.a. utformningen av ansökningar, övervakning och rapportering, ackreditering av kontrollörer och verkställighet.¹³⁹

Övrig lagstiftning

Nedan följer en lista med övriga författningar där Naturvårdsverket har en särskild utpekad uppgift.¹⁴⁰ Det rör sig om alla slags uppgifter; möjligheten att överklaga vissa beslut, att samråda med andra myndigheter, att ta emot uppgifter och hantera olika register samt att hantera avgiftssystem. I flera av författningarna ska Naturvårdsverket utöva nationell tillsyn eller meddela föreskrifter.

- Lag om avgifter för miljöfarliga batterier (1990:1332).
- Lag (2007:162) om bilskrotningsfonden.
- Bilskrotningsförordning (2007:186).
- Lag om åtgärder mot förorening från fartyg (1980:424).
- Förordning om åtgärder mot förorening från fartyg (1980:789).
- Lag med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (1998:814).

¹³³ Det är dock inte fråga om någon överprövning, eftersom dessa beslut – liksom övriga beslut med rättsverkan – överklagas inom miljödomstolslinjen (9 kap. 1 § HandelsL).

¹³⁴ 7 kap. HandelsL och 2 § HandelsF.

¹³⁵ 8 kap. 5 § HandelsL och 63 § HandelsF.

¹³⁶ 8 kap. 5 § HandelsL.

¹³⁷ 59 § HandelsF.

¹³⁸ 37 § HandelsF.

¹³⁹ 61 § HandelsF.

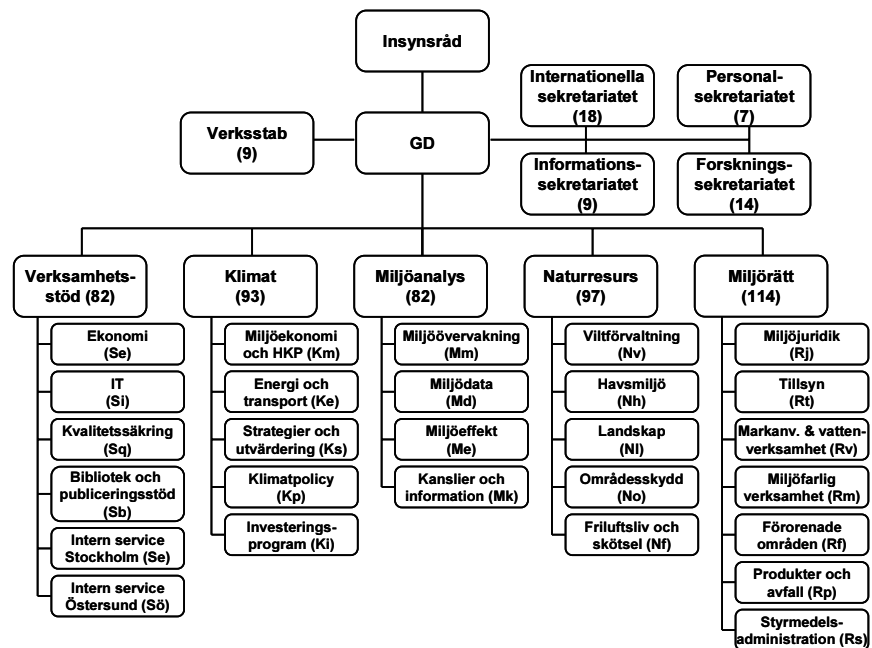
¹⁴⁰ Listan är hämtad från Naturvårdsverkets hemsida; www.naturvardsverket.se. Inte heller här har medtagits sådana författningar där Naturvårdsverkets främsta roll att dela ut statsbidrag eller andra medel.

- Förordning om gaturenhållning och skyltning (1998:929).
- Lag om kontinentalsockeln (1966:314).
- Kontinentalsockelförordning (1966:315).
- Lag om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion (1990:613).
- Förordning om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion (1991:339).
- Rennäringslag (1971:437).
- Rennäringsförordningen (1993:384).
- Skogsvårdslag (1979:429).
- Skogsvårdsförordning (1993:1096).
- Terrängkörningslag (1975:1313).
- Terrängkörningsförordning (1978:594).
- Lag om vissa torvfyndigheter (1985:620).
- Förordning om vissa torvfyndigheter (1985:626).
- Lag om vattenförbund (1976:997).
- Lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1998:812).
- Lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer (1975:88).
- Förordning om användning av vattenskoter (1993:1053).
- Lag om viltvårdsområden (2000:592).
- Förordning om viltvårdsområden (1980:896).

Verksamhetsbeskrivning

Denna bilaga syftar till att ge en beskrivning av arbetsuppgifterna för de olika enheterna på Naturvårdsverket. Personaluppgifter är främst hämtade från intervjuer med enhetschefer och gäller år 2008 om inget annat anges. Beskrivningarna anger i den mån det har varit möjligt både antalet fast anställda samt antalet årsarbetskrafter (åak) per enhet. I de fall arbetsfördelning angetts i andra enheter har dessa inte konverterats. Om ej annat anges inkluderar siffrorna overhead-arbete (verksstandarder ligger på 24 %). Arbetsfördelningen är av givna skäl tämligen grov. Internationellt arbete finns endast beskrivet för de enheter där det framkommit att sådant bedrivs. I figuren nedan visas enhetsstrukturen samt antalet anställda per avdelning.

Enhetsstruktur samt antal anställda per avdelning



Verksstaben

Verksstaben med nio personer anställda biträder generaldirektören i frågor om ledning och samordning av verkets arbete. I detta ingår övergripande strategisk planering, ledning, samordning och kvalitetssäkring i verket samt vissa uppgifter som rör GD-projekt. Staben är ägare och utvecklare av verksledningssystemet och arbetar med direktiv för verksamhetsplaneringen och ansvarar för att ta fram årsredovisning. Staben är sammanhållande i verkets kontakter med regeringskansliet, inklusive regleringsbrevs- och budgetfrågor. IT-direktören i staben ansvarar för att driva och samordna det IT-strategiska arbetet i verket.

Internationella sekretariatet

Internationella sekretariatet (U) ger stöd till Naturvårdsverkets EU-arbete och internationella arbete. Sekretariatet har även ansvar för visst övergripande internationellt arbete, t.ex. inom OECD och UNECE¹ samt program och projekt som ingår i Sveriges utvecklingssamarbete inom miljö, främst i Östeuropa och Asien. Sekretariatet har 18 heltidsanställda med följande arbetsfördelning:

- OECD – 1 person
- Nordiska samarbeten, UNECE, Arktiska rådet – 1 person
- Östersjö- och marina frågor – 1 person
- EU-samordnare – 2 personer
- Informatör/utredare – 1 person, bl.a. med ansvar för Utblick
- Utvecklingssamarbeten – 1 person
- Projektanställning – 1 person
- Internationellt utvecklingssamarbete – 9 personer

Sekretariatet ska ta fram internt strategiskt underlag för hela verket och vara en länk mellan de cirka hundra medarbetare inom verket som ingår i olika grupper inom EU och internationella organisationer. Sekretariatet ansvarar för Utblick, som är ett internt dokument för bl.a. en sammanställning av vad om är på gång i EU och det internationella arbetet och hur detta kan sammanföras med Sveriges och Naturvårdsverkets prioriteringar.

Utvecklingssamarbetet är organiserat under en egen enhet för internationella projekt. Detta arbete syftar till en modernisering av miljöförvaltningen i samarbetsländerna och finansieras till största delen via Sida. Naturvårdsverket har för närvarande ca 20 utvecklingsprojekt i bl.a. Serbien, Albanien, Vitryssland, Ryssland, Vietnam och Kina. Samarbetet sker med ett lands miljömyndighet eller med internationella organisationer, till exempel FN:s miljöprogram UNEP.

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development samt United Nations Economic Commission for Europe.

Informationssekretariatet

Informationssekretariatet (I) ska styra, vägleda och samordna informationsarbetet på Naturvårdsverket. Nio personer är anställda på sekretariatet. Förutom sekretariatschefen utförs uppgifter enligt följande:

- Presschef – 1 tjänst
- Central webbredaktion – 2,5 tjänster (avdelningarna ansvarar för sina respektive områden)
- Informationsstrateg – 1 tjänst, arbetar t.ex. med en kommunikationshandbok för informatörerna på verket
- Grafisk formgivare – 1 tjänst
- Allmän informatör – 1,5 tjänster
- Årsredovisning och intern information, personaltidning på intranätet – 0,5 tjänst
- Assistent – 1 tjänst

Det finns på alla avdelningar informatörer (underställda avdelningschefen) som är huvudansvariga för sin avdelningsinformation. Sekretariatet ansvarar för strategiska beslut om vilken information som ska gå ut, när och till vilka målgrupper, detta ur ett helhetsperspektiv. Det samordnar också pressfunktionen. Sekretariatets roller i informationsprojekten varierar. För det mesta agerar sekretariatet som stöd till informatörerna, men i vissa fall är sekretariatet huvudansvarigt för projektet.

Personalsekretariatet

Personalsekretariatets (P) uppgift är att stödja ledning och chefer i personal- och organisationsfrågor och att ansvara för policys och riktlinjer. Sekretariatet har tre huvudområden: arbetsmiljö och hälsa, kompetensförsörjning samt verksamhetsutveckling. Sju personer är anställda på sekretariatet, varav en chef och en assistent. En av handläggartjänsterna är förlagd i Östersund. I teorin skall personalsekretariatet mest ha kontakt med cheferna, men i praktiken blir det ändå en hel del direktarbete med övriga medarbetare. Under 2008 fokuseras på tre områden för att säkerställa och trygga en god bemanning nämligen

- rekrytering
- sjukfrånvaro
- lönebildning

Förutom insatser inom ovan nämnda områden arbetar personalsekretariatet även med

- kompetenshöjande insatser för chefer och även för medarbetare
- stöd till cheferna i rehabiliteringsarbete
- i viss mån stödsamtal med personal (i första hand ska dock medarbetaren föra samtal med den egna chefen)
- rekrytering (relativt liten inblandning från sekretariatet, enhetschef är genomförande, personalsekretariatet svarar däremot för allt det praktiska när det gäller platsannonsering)
- arbete med jämställdhets- och mångfaldspolicy
- introduktion för nyanställda
- genomföra lönerevisionsförhandlingar
- arbete med utveckling av samverkansarbetet

Och när så är aktuellt:

- traineeprogram
- ramavtal med konsulter på personalutvecklingsområdet
- mentorprogram

Forskningssekretariatet

Forskningssekretariatet (F) arbetar med definition av forskningsbehov, fördelning av forskningsmedel, kommunikation av forskningsresultat samt uppföljning och utvärdering av kunskap från forskning. Forskningsresultaten är ett stöd för verkets eget arbete med bl.a. miljö kvalitetsmålen, miljöbalken och internationellt konventionsarbete.

Sekretariatet har 14 personer anställda, motsvarande 14 åak. Totalt hanterar kansliet ca 100 ärenden per år (ett par större forskningsprogram, utredningar och forskningsprojekt kring viltforskningsanslaget) vilket tar ett par åak i anspråk. Resterande 12 åak går till att leda ovannämnda process där stor vikt lägges i nyttiggörande av forskningskunskap. Viltforskningsanslagets hantering är lokali-

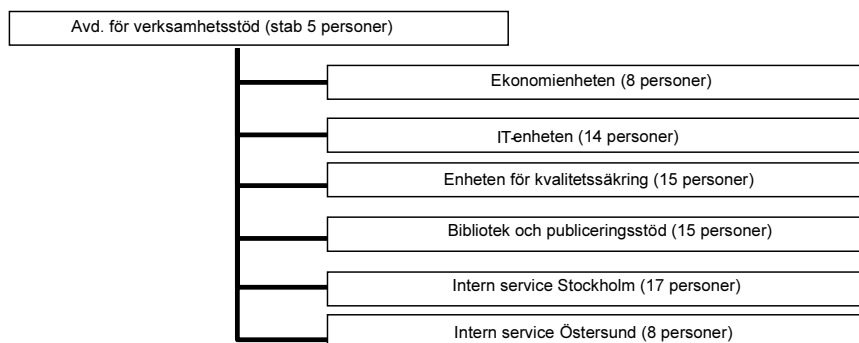
serat till Östersund genom en handläggartjänst och en halv informatörstjänst.

Sekretariatet arbetar mot sakavdelningarna ("integrerat forskningsansvar") genom fyra FoU-grupper där nyckelpersoner från avdelningarna ingår för att definiera behovet av forskning, följa genomförandet och framför allt medverka i hemtagningen av forskningsresultat. Varje beslutat forskningsprogram ska ha en styrgrupp och där finns sakenheterna representerade. Efter beredning i FoU-grupperna går ärendena till Miljöforskningsnämnden. Nämnden är rådgivande och beslut tas av verkets GD.

Forskningsanslaget ligger på ungefär 85 mnkr, varav Stiftelsen för institutet för vatten- och luftvårdsforskning fördelar 20 mnkr varje år med motsvarande matchning från näringslivet. Därtill kommer ca 17 mnkr för viltforskningen, 8 mnkr för kunskapsgenerering till stöd för efterbehandlingsanslaget samt 10 mnkr till forskning angående miljökonsekvenser av vindkraftsetableringar (vilket Energimyndigheten finansierar). Via havsmiljöanslaget har verket nyligen utlyst totalt 30 mnkr för forskning kring renovering av Östersjöns syrefria botten. Den forskning som finansieras via verket täcker inte allt behov verket har utan sekretariatet samarbetar med MISTRA, FORMAS, samt med centrala myndigheter på området t.ex. Banverket, Vägverket och Energimyndigheten. Samarbete med andra EU-länders miljöforskningsfinansiärer är också omfattande.

Avdelningen för verksamhetsstöd och service

Avdelningen för verksamhetsstöd och service (S) samordnar, stödjer och ger service i olika administrativa, förvaltningsjuridiska och informationsrelaterade frågor. Den bereder också interna frågor om processer för kvalitetsarbete, planering och uppföljning. Det finns 82 personer anställda på avdelningen. Fem personer ingår i avdelningsstaben, varav en tjänst är utlånad på heltid, och motsvarar 3,3 åk, inklusive chef.



Ekonomienheten

Ekonomienheten (Se) svarar för verkets centrala ekonomihantering och löneadministration samt biträder verksledningen med ekonomiska underlag vid planering och uppföljning av verksamheten. På enheten arbetar åtta personer, motsvarande sju åak. Av dessa arbetar två med lönehantering, en är systemansvarig för Agresso och fyra personer arbetar med redovisningen (bokslut etc), att tolka regelverken och agera som stöd till ekonomiansvariga, benämnda "kontaktare", på avdelningarna och sekretariaten. Vad gäller de ekonomiansvariga ute i organisationen har enheten funktionsansvaret men inte personalansvaret. "Kontaktarna" arbetar bl.a. med avdelningens fakturor, budgetering, ansvar för att besluta och betala ut bidragsmedel och att analysera det egna månadsutfallet avseende resultaträkning, anslag, externa finansiärer och investeringar.

IT-enheten

IT-enheten (Si) har 14 anställda, motsvarande 13,6 åak. Arbetet fördelas på:

- Drift – 4 personer
- Helpdesk/support – 6 personer
- Ledning och inköp – 2 personer
- Systemtekniker – 2 personer

Enheten ansvarar för drift, övervakning, förvaltning och underhåll av verkets IT-miljö (servrar, nätverk och PC-klienter). Inom enhetens arbetsuppgifter ligger även ansvar för backup/återställning av data, säkerhetsuppdateringar, viruskontroller, teknikstöd för myndighetens mobiltelefoner samt inköp av hård- och mjukvara. Vidare bedriver enheten helpdesk och support till verkets 560 användare och tillhandahåller kompetensutveckling av verkets medarbetare inom IT-området. Vid större uppgraderingar av IT-miljön inhandlas utbildningar från externa konsulter. Systemteknikerna bedriver förvaltning av vissa interna stödsystem samt skapar integrerade paket av programvara för att underlätta programdistribution till användarna.

Enheten för kvalitetssäkring

Enheten för kvalitetssäkring (Sq) har totalt 15 heltidsanställda medarbetare. Dessa är organiserade enligt följande:

- Juristfunktionen – 3 personer
- Registratorsfunktionen – 3,5 personer
- Upphandlingsfunktionen – 4 personer
- Funktionen för verkets direkta miljöpåverkan – 1 person
- Arkivfunktionen – 2 personer
- Ledning och administration – 1,5 personer

På enheten finns verkets centrala funktioner för förvaltnings- och allmänjuridiskt stöd, registratur, myndighetsarkiv, anskaffning, arbetet med de direkta miljöaspekterna samt förbättringsarbete via förslagslådan. Enhetens ansvarsområde är verkets dokumenthantering och dokumentstyrning som knyter ihop det förvaltningsjuridiska stödet med den centrala registratorsfunktionen och det centrala arkivstödet.

Ansaret för anskaffning av varor och tjänster har centraliserats till enheten. Direktupphandlingar liksom överenskommelser och avrop mot ramavtal ligger dock kvar på respektive avdelning/sekretariat, men med stöd från enheten.

Enheten biträder vid förvaltning och utveckling av ledningssystemet samt deltar i verkets arbete med den direkta miljöpåverkan och informationssäkerhet.

Enheten för bibliotek och publiceringsstöd

Enheten för bibliotek och publiceringsstöd (Sb) ansvarar för verkets bibliotek och nätbokhandel, liksom för systemförvaltning av Naturvårdsverkets webbplattform. Enheten svarar dessutom för stöd vid webb- och annan publicering, samt för administration av studiebesök, kurser och konferenser. Enheten har 15 medarbetare, motsvarande 14,5 åak och fördelas på:

- Biblioteket – 5 personer
- Publiceringsrådgivningsgruppen – 3 personer
- Webbförvaltningsgruppen – 2 personer
- Konferensbokning m.m. – 2 personer
- Ledning och administration – 3 personer

Enheten för intern service i Stockholm

Enheten för intern service i Stockholm (Sk)svarar för vaktmästeri, konferensteknik, fastighetsfrågor, fysisk säkerhet, lokalvård, cafeteria och reception/front office på Stockholmskontoret samt även för frågor kring intern service till kontoret i Kiruna. På enheten arbetar 17 personer, motsvarande 16,6 åak Tjänsterna fördelas på:

- Lokalvård – 4 personer
- Receptionen/telefonisupport – 2 personer
- Vaktmästeri, konferensteknik och intern posthantering – 4 personer
- Cafeteria/lokalvård – 3 personer
- Ledning och administration – 4 personer

Enheten för intern service i Östersund

Enheten för intern service i Östersund (Sö)svarar för vaktmästeri, fastighetsfrågor, fysisk säkerhet, lokalvård, reception, samt ger upphandlings-, arkiv- och ekonomistöd till hela Östersunds-kontoret. Enheten ansvarar för Naturvårdsverkets telefoni- och växelfunktion, samt tillhandahåller en webbsamordnare som arbetar med publiceringsstöd och webbokhandeln. Naturvårdsverket säljer via enheten växelfunktionen till Statens Folkhälso-

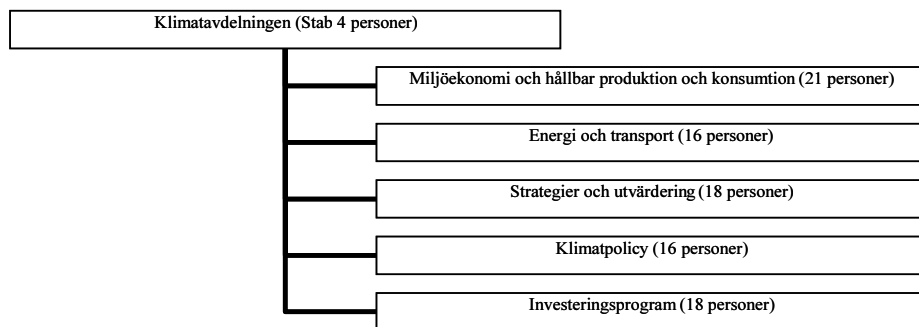
institut (130 personer). Till skillnad från Stockholmskontoret är lokalvården och cafeterian utlagda på entreprenad.

På enheten arbetar åtta personer, motsvarande 7,5 åk fördelade på:

- Växel, telefoni och reception – 4 personer
- Ledning och administration – 2 personer
- Vaktmästeri – 1 person
- Webbbsamordnare – 1 person

Klimatavdelningen

Klimatavdelningen (K) har det samlade ansvaret för Naturvårdsverkets arbete med miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*, utveckling av styrmedel och verktyg för att nå en ekologiskt hållbar utveckling (HUT) samt för utvärderingar av miljöarbetet. I detta arbete ingår att driva utvecklingen mot mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster samt effektivare energianvändning och transporter. Avdelningen samordnar verkets arbete med åtgärdsstrategin för effektivare energianvändning och transporter (EET-strategin). Inom avdelningen finns kansliet till Rådet för investeringsstöd som beslutar om bidrag till klimatinvesteringsprogram (Klimp). Totalt finns på avdelningen 93 anställda. I staben för avdelningen arbetar fyra personer.



Enheten för miljöekonomi och hållbar produktion och konsumtion

Enheten för miljöekonomi och hållbar produktion och konsumtion (Km) har 21 anställda, motsvarande ca 17 årsarbetskrafter. Ledning och administration upptar ca två åk av enhetens resurser. Huvuddelen av verksamheten utgörs av miljöekonomi där enheten bidrar med en samlad kompetens om samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Miljöekonomi har sedan 2004 gått från att ha ca sju åk till tio i dag. Ekonomerna på Km arbetar verksövergripande och utför ekonomiska analyser och ger metodstöd inom alla sakområden.

Den andra uppgiften, hållbar produktion och konsumtion (HPK), handlar om analys och utveckling av styrmedel som ligger utanför miljöbalken och har ett brett perspektiv på alla typer av miljöfrågor. Cirka fem årsarbetskrafter ägnas åt detta. Bland sakfrågorna finns t.ex. miljöledningssystem, miljöanpassad offentlig upphandling, miljömärkning och miljöteknik. Syftet är att ta en livscykelansats på frågor om konsumtion och produktion för att utröna var i kedjan åtgärder i form av olika styrmedel behövs sättas in och hur de ska se ut.

Forskningsfrågor upptar totalt en knapp åk på enheten. Endast en mindre del, ca 6 %, av arbetet är internationellt. SIDA-finansierat arbete har ökat inom HPK och i dag deltar enheten i två projekt i Kina som handlar om miljöanpassat näringsliv respektive handel och miljö.

Enheten för energi och transport

Enheten för energi och transport (Ke) har 16 personer anställda motsvarande ca 14 åak och är uppdelad i fyra verksamhetsområden: övergripande nivå, trafik, luft och energi. Inom varje verksamhetsområde finns det en informationsdel. Cirka 25 % av enhetens arbete är internationellt, främst inom luftområdet.

På den övergripande nivån är ca fyra åak² engagerade. Det strategiska arbetet består av ett flertal verksamhetsområden inom vilka enheten inte jobbar isolerat, t.ex. EET inom miljömålsarbetet, verksövergripande policyarbete i större frågor som t.ex. vindkraft, naturgas och bioenergi eller FoU-arbete som syftar till att få avdelningens forskningsbehov tillgodosedda.

Inom verksamhetsgrenen trafik finns totalt två åak. På det här området samarbetar enheten mycket med trafikverken. Överenskommelser har träffats mellan GD:arna om hur samarbetet ska se ut och enheten är ansvarig för fem av dessa överenskommelser varav en berör energi.

På luftområdet är det internationella arbetet dominerande och det involverar fyra åak. Det enda nationella arbetet som görs på luftområdet är att ta fram miljökvalitetsnormer för kommuner, vilket en person arbetar med. Här ingår också en del ärenden, där Naturvårdsverket yttrar sig. Luftområdet består av många aktiviteter som är gemensamma med andra enheter, t.ex. med Me, där indikatorer för miljö kvalitet är en fråga. Kp och Ke var förut en enhet och det är fortfarande mycket samordning mellan bl.a. luft och klimat, vilket behövs för att dra nytta av synergieffekter.

Verksamhetsgrenen energi har tre åak som i huvudsak arbetar inom energisystem, förnybar energi och drivmedel. Energisystem handlar om att hitta hållbara system både nationellt och internationellt och mycket arbete sker utifrån EG-direktiv.

Enheten för strategier och utvärdering

Enheten för strategier och utvärdering (Ks) har två huvuduppgifter: utvärdering av miljöarbetet i samhället samt strategiska processer där miljö ska integreras i andra samhällssektorer. Enheten har 18 medarbetare, med en del projektanställningar. Resursmässigt har enheten 14 åak som fördelas på:

² I angivelsen av enhetens åak är allt administrativt arbete borträknat.

- Utvärdering – 6 åk (Östersund)
- Miljöledningssystem – 0,5 åk
- Sektorsintegration (inkl regional utveckling) – 2,5 åk
- Miljöbedömningar, planer och program, EU-lagstiftning – 1,5 åk
- Forskning – 0,5 åk
- Framtidsstudier – 1 åk
- Ledning och administration – 2 åk

Enheten genomför utvärderingar av miljöarbetet. Syftet är att utvärderingarna ska ge kunskap om hur styrmedel och processer som Naturvårdsverket är involverade i fungerar i samhället. Resultatet ska vara ett stöd för hur myndigheten ska gå vidare i sitt arbete, ett led i en lärande organisation. Enheten ger även metodstöd till andra enheter samt håller i utbildningar. Enheten prioriterar utvärderingar av prioriterade miljöfrågor, miljömålen och områden som berör myndighetens bidrag. Mer än hälften av utvärderingarna läggs helt eller delvis ut på konsulter och/eller forskare.

Den strategiska funktionen innefattar fyra delområden. Ett delområde är det övergripande arbetet med att stödja införandet av miljöledningssystem i statliga myndigheter. Möten med olika teman hålls 3–4 gånger om året. En årlig sammanfattning av myndigheternas miljöledningsarbete ges ut.

Ett annat delområde är utveckling av miljö i arbetet med hållbar utveckling och tillväxt på regional nivå. Naturvårdsverket är bl. a med i övervakningskommittéerna för EU:s regionala strukturfonder och genomför utbildningar för beslutsfattare/handläggare av projektansökningar. Här ingår även arbete med miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar som ska ingå i de regionala programdokumenten.

Ett tredje delområde handlar om vägledning avseende miljöbedömning av vissa planer och program som upprättas av myndigheter eller kommuner. Exempel på planer som i princip alltid ska miljöbedömas är översikts-, länstransport-, avfalls- och energiplaner samt nationella väg- och banhållningsplaner. I vägledningsarbetet ingår bl.a. att ta fram en handbok, hålla seminarier och svara på frågor från genomförare.

Det sista delområdet handlar om samordningsansvar för avdelningens forskningsarbete. Utöver nämnda delområden är enheten också ett stöd till sakenheterna på verket i frågor om hur enskilda

miljöfrågor hanteras i mer övergripande dokument och programskrivningar.

Internationellt medverkar enheten i en miljögrupp för integrering av miljö i strukturfonderna. Enheten har också i uppdrag att stödja Regeringskansliets arbete med miljödimensionen av EU-strategin om hållbar utveckling. I utvecklingssamarbetet har enheten medverkat i utbildning avseende miljöbedömningar inom ramen för Naturvårdsverkets Kinasamarbete. Enheten deltar i myndighetens beredningsgrupp för internationella projekt.

Klimatpolicyenheten

Klimatpolicyenheten (Kp) samordnar verkets klimatarbete och ansvarar för klimatmålet *Begränsad klimatpåverkan* samt uppföljning av den svenska klimatstrategin. Enheten har 16 heltidstjänster i Stockholm och en nationell expert baserad vid Europeiska miljömyndigheten (EEA) i Köpenhamn. Fyra personer arbetar med klimatpolitik, bl.a. utvärdering och utveckling av styrmedel inom klimatområdet. Här finns ett nära samarbete med Regeringskansliet enligt olika regeringsuppdrag för utveckling av klimatpolitiken. Fyra personer arbetar med handel med utsläppsrätter. Arbetet omfattar tillsyn, beredning av ärenden, bl.a. till Rådet för Utsläppsrätter, samt arbete med utveckling av handels-systemet. Sju personer arbetar med internationellt klimatarbete och medverkar dels i arbetet med klimatkonventionen, dels i EU:s expertgrupper. Ca 50 % av enhetens arbete är internationellt relaterat.

Tidigare har enheten också deltagit i utvecklingssamarbetet med Kina. Det finns inte med i 2008 års verksamhetsplan, men kan troligtvis komma tillbaka på sikt. En del mindre uppgifter som enhetens handläggare delar på är att hålla ihop verkets arbete med åtgärder för anpassning till klimatförändringar, där man sitter med i en grupp med andra myndigheter. Därtill utför enheten en liten del forskningsrelaterat arbete och arbetar med klimatinformation tillsammans med Ki-enhetens informatörer.

Enheten för investeringsprogram

På enheten för investeringsprogram (Ki) arbetar 18 fast anställda och ett antal projektanställda, vilka tillsammans resursmässigt utgör ca 18 åk. Sex personer och en projektanställd arbetar med Klimp, tankställebidrag samt utgör kanslifunktion till Investeringsrådet. Klimp ska stimulera kommuner, företag och andra aktörer att göra långsiktiga investeringar för att åstadkomma energieffektivisering och minska utsläppen av växthusgaser. Investeringsrådet fattar besluten kring klimpbidragen. Utöver de rena ärendena kring utlysning av medel, ansökningshantering, projektbeviljanden, ändringsbeslut i pågående projekt och slututbetalningar arbetar enheten också med uppföljning och utvärdering av resultaten samt med spridning av resultat och erfarenheter.

Enheten fördelar också bidrag till tankställen för att stimulera användning av förnybara bränslen förutom etanol. Enheten har utarbetat riktlinjer och hanterar alla ansökningarna inför GD-beslut. Rp-enheten fungerar som remissinstans för vissa typer av ärenden, t.ex. biogasärenden.

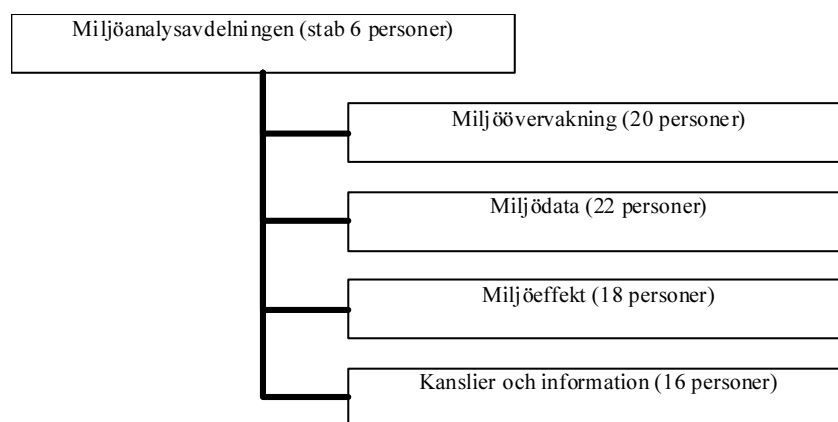
Övriga medarbetare på enheten består av sju informatörer och en assistent som servar hela avdelningen. En av informatörerna arbetar 80 % på konsultbasis, en jobbar enbart som webbredaktör och en tredje är projektledare för klimatinformation. Informatörernas insats fördelas ungefär enligt följande:

- Kontaktinformationstid – 10 % – detta är en öppen tid att jobba med vad varje enhet behöver
- Klimatinformation – 35 % – regleringsbrevet 2008 avsätter ca 14 miljoner kronor för spridning av klimatinformation
- Webben – 20 %
- Investeringsprogrammen – 10 %
- Energi o transport – 20 %
- Miljöledning, offentlig upphandling, HUT – 10 %
- Forskning – 5 %

Enhetens internationella arbete består mestadels av 'side events' under större konferenser, för att berätta hur Sverige jobbar. Både handläggare och informatörer kan delta. En person på enheten jobbar med ett nätverk för goda exempel vilket tar ett par veckor/år. Med informatörerna inräknade tar det internationella arbetet ca 10–12 personveckor.

Miljöanalysavdelningen

Miljöanalysavdelningen (M) ansvarar för verkets arbete med att samla in och bygga upp kunskap om miljöns tillstånd, den påverkan miljön utsätts för samt de effekter denna påverkan kan ha. Avdelningen har det övergripande ansvaret för fyra miljökvalitetsmål, *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning* och *Skyddande ozonskikt*. Den svarar också för samordning av den internationella miljörapporteringen och för samordning gentemot den europeiska miljöbyrån EEA i Köpenhamn samt UNEP. Avdelningen ansvarar för kanslifunktionerna till Miljömålsrådet och Tillsyns- och föreskriftsrådet (TOFR). Totalt finns på avdelningen 82 anställda. I avdelningsstaben arbetar 6 personer.



Miljöövervakningsenheten

På Miljöövervakningsenheten (Mm) arbetar 22 personer, varav ca två st är inhyrda konsulter. Drift, utveckling och samordning av miljöövervakningen är den huvudaktivitet som tar det mesta av enhetens tid. Enhetens arbete fördelas på:

- Drift, utveckling och samordning av miljöövervakningen – 52 % (samordning med andra myndigheter)
- Regeringsuppdrag – 5 %
- Vattendirektivet – 11 %
- Internationellt utvecklingssamarbete – 3–4 % (Sida projekt)

- Övrigt internationellt arbete – 15–20 %
- Forskningsanknutna frågor – 7 % (en del inom verket, forskning av miljöövervakningens resultat, såväl bedöma ansökningar som att få till forskningsprogram)
- Övrigt – 2–7 % (expertstöd till andra enheter på Naturvårdsverket, t.ex. för remisser, samt stöd till regeringen)

Miljöövervakningsenheten samarbetar mycket med enheterna på samma avdelning. Utanför avdelningen har enheten kontakt med flertalet enheter på N-avdelningen för utveckling av övervakningen för biologisk mångfald inklusive övervakning av havsmiljön, Rv kring vattendirektivet och Rf för övervakningsfrågor kopplade till miljögifter. Enheten har också kontakt med flera andra myndigheter, där Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, SGU, SMHI och Lantmäteriet är de största. Mycket kontakt sker med länsstyrelserna i frågor om den regionala miljöövervakningen, bl.a. underlag för indikatorer i miljömålsarbetet. Eftersom en stor del av miljöövervakningen genomförs av universitet och högskolor är kontaktnätet till dessa också stort. Enheten ansvarar för officiell statistik för tillståndet i miljön.

Utöver miljöövervakningsenheten arbetar ytterligare 20 personer på verket med anknytning till miljöövervakningen, i varierande grad. R-avdelningen arbetar med recipientdata och övervakning av utsläpp görs på Md-enheten.

Enhetens internationella arbete består av deltagande i möten i EU, HELCOM, OSPAR³, OECD, Arktiska rådet och Nordiska ministerrådets arbetsgrupper. Totalt uppgår de internationella kontakterna till ca 35–40 % av enhetens tid. Enheten är bland annat involverad i arbetet med implementeringen av vattendirektivet och hur miljödata kan användas i produktionen av rapporter om miljön.

Miljödataenheten

Miljödataenheten (Md) har 22 medarbetare och två till tre inhyrda konsulter inom IT-området på deltid. Enhetens verksamhet kan delas upp i två ansvarsområden. Det första rör internationell rapportering inom områdena utsläpp till luft, vatten och farliga

³ Helsingforskonventionen, Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö samt Oslo- Pariskonventionen, Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten.

ämnen samt avfall. Några exempel på viktiga kravställare är Klimatkonventionen, HELCOM, Avfallsstatistikförordningen samt EPRTR-förordningen⁴. Rapporterade data används internationellt bl.a. för att följa upp EU:s miljöpolitik samt för uppföljning och utvärdering av miljöarbetet inom ramen för konventionsarbetet. De används också nationellt i miljömålsarbetet, till uppföljning av svensk miljöpolitik och gröna nyckeltal. Inom detta ansvarsområde faller också det övergripande ansvaret för officiell statistik för alla de ovanstående kategorierna utom för farliga ämnen. Drygt 50 % av personalstyrkan, tolv personer, arbetar heltid med detta. Data tas fram främst genom att anlita SMED-konsortiet⁵ som bildats mellan IVL, SMHI, SLU och SCB.

Det andra ansvarsområdet är IT-stöd för t.ex. granskning och lagring av data. Två stora viktiga jobb har varit att utveckla ett verktyg för att granska klimat- och avfallsdata samt utveckling av den Svenska miljörapporteringsportalen (SMP). Ett annat pågående arbete är att utveckla en portal för att presentera data över utsläpp från punktkällor enligt Kiev-protokollet. Två till fyra personer arbetar med IT-relaterade frågor. Två personer ger expertstöd till andra enheter.

Utöver de två stora ansvarsområdena fyller enheten en rad funktioner. Enheten ska vara samordnande för hela Naturvårdsverket i rapporteringsfrågor. Alla rapporteringar följs upp för att se till att de är kompletta, är i tid samt att de läggs in i EEA:s databas "ROD". Enheten ska också stödja andra enheter i upphandlingsfrågor, även om merparten av upphandlingsstöd har centraliserats på S-avdelningen. Slutligen är enheten samordnande för IT-arbetet på avdelningen.

Miljödataenheten samarbetar mycket med enheterna på samma avdelning. Utanför avdelningen har enheten kontakt med Kp för klimatrapporering, Ke för utsläpp till luft, Nh om utsläpp i havsmiljön, Rv kring vattendirektivet, Rp för avfallsfrågor samt Rt i tillsynsfrågor kring SMP. Enheten har också kontakt med flera andra myndigheter, där Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Energimyndigheten, Vägverket och länsstyrelserna är några exempel. Mycket kontakt sker med länsstyrelserna i frågor om deras emissionsregister (EMIR), SMP och indikatorer för miljömålsarbetet.

En större del av enhetens arbete är internationellt, där medarbetarna bl.a. engageras i expert- och arbetsgruppsmöten

⁴ EG-förordning om register över utsläpp.

⁵ Svenska MiljöEmissionsData.

inom EU som rör internationell rapportering av miljödata. Det samma gäller i konventionsarbetet t.ex. inom HELCOM, OSPAR, CLRTAP⁶ och Klimatkonventionen. Enheten arbetar också för att hålla rapporteringskraven nere och verkar för att rapporteringsarbete och dataflöden samordnas för att minska kostnaderna både för myndigheter och uppgiftslämnare.

Miljöeffektenheten

Miljöeffektenheten (Me) svarar för analyser, utvärderingar och prognoser vad gäller miljötillstånd och effekter på hälsa och miljö. Enheten har 18 anställda, inklusive en person med tjänst på EEA i Köpenhamn, motsvarande 16,5 åk. Det är en ganska splittrad verksamhet som utöver chefs- och sekreteraruppgifter är fördelad på:

- Vattendirektivet – 20
- Luftdirektivet – 11%
- Miljömålsarbetet – 20 %, uppföljning, utvärdering och utveckling av enhetens fyra miljökvalitetsmål
- Samordning mot EEA – 9 %
- LIFE+ – 9 %, administration av EU:s nya finansieringsinstrument för miljöprojekt
- Konventionsarbete – 6 %, OSPAR, HELCOM, LRTAP, ICES⁷ och Stockholmskonventionen
- Forskningsprogram – 4 %, tonvikten ligger på interna program som är sådana som Naturvårdsverket initierar. Jobbar även externt mot MISTRA och FORMAS
- Miljögifter – 4 %, sådant som inte ingår i andra insatser t.ex. oavsiktligt bildade ämnen, dioxiner, metaller, PCB osv.
- Internationellt utvecklingssamarbete – 4 %
- Expertstöd – 10 %, till andra avdelningar inom verket, till andra myndigheter, regeringskansliet, remissvar
- Övrigt – 3 % t.ex. webbarbete

Enheten har ansvar för uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning* och *Skyddande ozonskikt* samt för det svenska genom-

⁶ Konventionen för långväga gränsöverskridande luftföroreningar.

⁷ International Council for the Exploration of the Sea.

förändret av EU:s finansieringsinstrument för miljön LIFE+. Vidare svarar enheten för bedömningsgrunder för miljö kvalitet, utveckling av nya miljö kvalitetsnormer (MKN) samt samordning av verkets MKN-arbete. Samordningsfunktionen till EEA och UNEP (för UNEP i frågor om miljö tillstånd och miljö påverkan) liksom funktionen för rapporteringar av kritisk belastning för övergödning, försurning och metaller till Luftvårdskonventionen LRTAP finns på enheten. Dessutom har enheten överblicksansvar för hälsofrågor.

Enheten samordnar också hela Naturvårdsverkets arbete för de miljö kvalitetsmål verket ansvarar för. I samordningen läggs en gemensam tidsplan upp för genomförande av uppföljning av effekterna av pågående arbete, förslag till nya delmål (många av de nuvarande delmålen har 2010 som slutår) och konsekvensbedömda åtgärdsförslag. De enheter som har ansvar för miljö kvalitetsmål eller åtgärdsstrategier genomför aktiviteterna. Samordnaren ansvarar för att frågor kring resursallokering och prioriteringar i miljö målsarbetet diskuteras i TVÅR-gruppen och att leda den grupp av enhetschefer (Målgruppen) som bereder frågor inför möten med BMU – Miljö målsrådets beredningsgrupp för miljö målsuppföljning.

Totalt går ca 25 % av enhetens tid till internationellt arbete. Gränsöverskridande luftföroreningar ger en direkt internationell koppling, även arbetet med miljö gifter är ofta internationellt relaterat. Enheten arbetar mycket med LRTAP och fungerar som expertstöd till Miljödepartementet i bl.a. arbetet med EU:s luftdirektiv och vattendirektiv. Även arbetet med HELCOM:s Baltic Sea Action Plan kommer att vara betydande.

Enheten för kanslier och information

Enheten för kanslier och information (Mk) svarar för kanslifunktionerna till Miljö målsrådet och Tillsyns- och föreskriftsrådet (TOFR) samt för utveckling och stöd för avdelningens informationsverksamhet. Totalt har enheten 16 anställda där ca 50 % av tiden går till miljö målsarbetet, 25 % till TOFR och resterande 25 % ägnas åt informationsfrågor för hela M-avdelningen.

Miljö målsrådets kansli svarar bl.a. för den årliga redovisningen av miljö målsarbetet liksom för den fördjupade utvärdering som sker vart fjärde år samt förvaltning och utveckling av Miljö-

målsportalen. TOFR:s kansli ska samordna myndigheternas arbete med tillsyn och föreskrifter under miljöbalken och föra ett register över samtliga förordningar, föreskrifter samt allmänna råd. Kansliet ansvarar också för rådets hemsida.

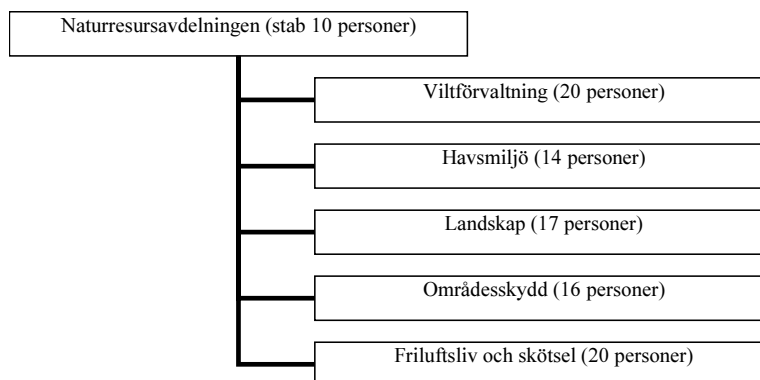
M-avdelningens fyra informatörer har olika kompetens och de har därför samlats på en enhet för att kompetensen på bästa sätt ska kunna fördelas på avdelningens aktiviteter efter de behov som finns. Stora uppgifter, bl.a. den fördjupade utvärderingen, kräver att externa resurser hyrs in för att täcka behoven.

Enhetens internationella arbete utgörs av någon enstaka personvecka. En del går ut på att informera om miljömålssystemet i Sverige och det övriga handlar om att hämta hem information om frågor från EEA och aktiviteter som sker i Bryssel.

Naturresursavdelningen

Naturresursavdelningen (N) ansvarar för Naturvårdsverkets arbete med frågor om bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande av naturresurserna. Avdelningen ansvarar för frågor om friluftsliv

och för miljökvalitetsmålen *Ett rikt växt- och djurliv*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Myllrande våtmarker*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Storslagen fjällmiljö*. Avdelningen samordnar verkets arbete med åtgärdsstrategin för hushållning med mark, vatten och den bebyggda miljön – Hushållningsstrategin. Inom avdelningen finns kanslierna till Havsmiljörådet, Samordningsgruppen för havsmiljöfrågor (SamHav), Rådet för rovdjursfrågor, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, Friluftsrådet och Fjällsäkerhetsrådet. Naturresursavdelningen finns både i Stockholm och Östersund. På avdelningen finns 97 personer anställda. I avdelningens stab arbetar tio personer.



Viltförvaltningsenheten

Viltförvaltningsenheten (Nv) har 20 heltidstjänster som, utöver chef och sekreterare, är fördelade på:

- Jaktkortregistret – 4 personer
- Rovdjursfrågorna – 2 personer, inkl 30 % av en tjänst för viltskadeanslaget
- Jakt och viltförvaltning – 2–3 personer
- Informationsarbete – 4 personer
- Åtgärdsprogram för hotade arter, forskningsprogram för fåglar och däggdjur – 2 personer
- CITES-konventionen och Artskyddsförordningen – 2 personer
- Sälförvaltningen, alla skyddsjaktsfrågor – 1 person

Naturvårdsverket är sektorsmyndighet för jakt och viltförvaltning. Länsstyrelserna utför rovdjursinventeringen och enheten fördelar medel för inventeringen, utvärderar och samordnar samt agerar stöd och bollplank mot länsstyrelserna i frågor om regional förvaltning, t.ex. omvandling av nationella mål till regionala mål för rovdjur. Enheten arbetar bland annat med vägledning i form av föreskrifter, handböcker och konferenser. Enheten administrerar delar av viltskadeanslaget efter ansökningar från länsstyrelserna. Viltskadecenter (ligger organisatoriskt inom SLU) får sina uppdrag från enheten och föreslår nya förebyggande åtgärder mot skador av fredat vilt, ger rådgivning till länsstyrelserna och näringsidkare, sammanställer inventeringsresultat och statistik, samt samordnar på verkets uppdrag inventeringsarbetet. Nv ansvarar för tillskapandet och utvecklingen av databasen Rovdjursforum. Det är

ett landsomfattande verktyg för rovdjursarbetet, där länsstyrelserna lägger in inventeringarna samt skador från vilt. Inventeringarna är bl.a. underlag för ersättning till renskötseln baserat på rovdjursförekomst.

Enheten är ansvarig för alla beslut om skydds jakt på rovdjur i Sverige, med undantag för enskilda problemdjur när det gäller lodjur och björn, där vissa län får besluta. Alla ansökningar kräver samråd med länen för beslut och ofta kommunikation i form av bl.a. pressmeddelande. Enheten ansvarar också för Säl förvaltningen, dvs. de årliga skydds jaks besluten samt arbete med förebyggande åtgärder för fisket. Enheten hanterar ca 900–1 000 ärenden per år. Därtill svarar enheten på ca 600 frågor per år från allmänheten, myndigheter eller organisationer. En handläggare arbetar med kansli frågor för Rovdjursrådet och lägger ca 4–5 arbetsveckor på uppgiften.

Informationsfunktionen för avdelningen utförs av tre informatorer och en webbadministratör, varav en är placerad i Östersund. Informatörerna lägger upp arbetet med de olika enhetscheferna på avdelningen enligt prioriteringar efter enheternas sakfrågor. Avdelningen måste ta in konsulter när informationsbehovet ökar, t.ex. för havsmiljöarbetet.

Jaktkortsregistret i Kiruna är knutet till enheten. Där arbetar fyra personer med att registrera jägarexamen, administrera betalning och skicka ut jaktkort, ca 270 000 personer löser jaktkort varje år.

Enhetens internationella arbete tar totalt 2–3 åk. Utöver CITES-konventionen⁸, ingår arbete med HELCOM, ORNIS-kommittén⁹ och rapportering till EU enligt olika direktiv.

Havsmiljö enheten

Enheten för havsmiljö frågor (Nh) bildades i september 2006 och har ansvaret för miljö kvalitets målet Hav i balans samt levande kust och skärgård. Enheten har totalt 14 anställda, ca 10–11 räknat i åk, som fördelas på följande arbetsområden:

- Havsområden – 2 åk
- Jordbruk – 2 åk
- Fiskefrågor – 1,5 åk

⁸ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.

⁹ Kommitté enligt fågeldirektivet.

- Övergripande övergödningsfrågor – 1 åak
- Främmande arter – 0,5 åak
- Vindkraftsärenden – 0,5 åak
- Gifter i havet (bl.a. båtbottnfärger) – 1 åak
- Internationellt arbete – 2 åak

Ungefär 50 % av arbetstiden på enheten är kopplat till arbete med miljökvalitetsmålen *Hav i balans* och *Ingen övergödning*. Enheten arbetar utifrån en ekosystemansats med Natura 2000, projektering för reservatsbildning, förutsättningar för ett rikt fiskliv och hur gifter, t.ex. från båtbottnfärger, påverkar ekosystemen. Fiskefrågorna angränsar mot Fiskeriverket som har hand om uttaget av fisk från ekosystemen. Enhetens arbete med jordbruksfrågor handlar om ekologisk odling, användning av bekämpningsmedel, livsmedelskonsumtion och näringsläckage. En viktig del utgörs av det löpande arbetet med översynen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP. Andra övergödningsfrågor inkluderar enskilda avlopp och reningsverk, där finns ett samarbete med andra enheter inom myndigheten och vattenmyndigheterna. Enheten är också kansli för SamHav och Havsmiljörådet. En mycket stor del av arbetet utförs inom ramen för tilldelade regeringsuppdrag, dessutom förekommer årligen 20–30 policyorienterade interna och externa remisser om olika havsbaserade företag. Enheten ansvarar även för fördelningen av de 500 mnkr som Regeringen avsatt för havsmiljöarbete under tre år.

Det internationella arbetet tar ca 10 % av enhetens tid och består mestadels av konventionsarbete inom OSPAR och HELCOM. Ett antal personveckor läggs på utvecklingssamarbete kring utbildningsprogram som görs tillsammans med bl.a. Kustbevakningen och Fiskeriverket och är riktat mot afrikanska länder.

Landskapsenheten

På Landskapsenheten (Nl) arbetar 17 personer, vilket motsvarar 14,5 åak. Dessa är uppdelade på följande verksamhetsgrenar:

- Kalkning sjöar och vattendrag – 2 åak
- GMO – 0,5 åak, yttranden till Jordbruksverket och internationellt
- Miljömålsarbete – 3 åak
- Klimatrelaterade frågor – 0,5 åak

- Art- och habitatdirektivet, Natura 2000 – 1 åak, ansvar för intern samordning, EU-relaterat arbete, uppföljning, basinventering
- Hushållningsstrategin – 0,5 åak
- Landskapsperspektivet – 0,5 åak – bl.a. vägledning till länsstyrelser
- Samverkan med andra myndigheter – 1 åak t.ex. remissvar
- Internationella konventioner – 1 åak
- Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald – 0,5 åak
- Biståndsarbete – 0,25 åak – ITP-utbildning om hushållningsfrågor
- FOU – 0,25 åak, styrgrupper för program
- Vägledningar och allmänna råd – 0,5 åak, ärendehantering
- Samordning och diverse – 1 åak – samordning för avdelningen, alla uppdrag med andra aktörer t.ex. Artdatabanken

Enheten ansvarar för riktlinjer för kalkningsverksamheten, fördelar bidragen, följer upp resultaten samt driver den långsiktiga kalkningseffektuppföljningen. Underlag för planering tas fram av länsstyrelserna och huvudmännen som kan vara t.ex. en kommun eller en fiskevårdsförening. Kalkningsverksamheten kompletteras med åtgärder för biologisk återställning, vilket ofta innefattar mer fysiska åtgärder i kalkade vatten (t.ex. att ta bort hinder för återvandring av fisk).

Enheten är pådrivande och samordnande för tre miljömål, bl.a. för årlig uppföljning för de Facto och för den fördjupade utvärderingen. I ansvaret för miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* ligger genomförande och uppföljning av målet på en övergripande nivå samt att ta fram strategier och riktlinjer för arbetet. Enheten ansvarar för genomförande av delmål om skydd av natur- och kulturmiljöer tillsammans med Riksantikvarieämbetet, samt för delmål om restaurering av vattendrag, vari bland annat fördelning av medel för åtgärder ingår.

Enheten har motsvarande ansvar för miljömålet *Myllrande våtmarker* och arbetar med strategier, riktlinjer och viss medelsfördelning för skydd samt återskapande och restaurering av våtmarker. Enheten ansvarar för genomförande av delmål om strategi för skydd och skötsel i samverkan med andra berörda myndigheter.

Enheten bistår regeringskansliet i EU:s arbete med biologisk mångfald, bl.a. genom deltagande i Habitatkommittén samt har övergripande ansvar för nätverket Natura 2000. Detta arbete är

viktigt för uppfyllandet av båda de ovanstående miljömålen, liksom ramdirektivet för vatten och RAMSAR-konventionen (våtmarkskonventionen). En central aspekt är enhetens pådrivande arbete för att öka miljöhänsynen inom främst jord- och skogsbruket.

Miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv* är av mer övergripande karaktär och spänner över naturvårdens arbete med bevarande och hållbart nyttjande. Specifika åtgärder sätts inte in direkt kopplat till miljömålet, utan målet utgör snarare en uppföljning av samhällets insatser för biologisk mångfald. Enheten arbetar bl.a. med vägledning för landskapsstrategier för biologisk mångfald. Miljömålet är starkt internationellt kopplat, bl.a. till konventionen om biologisk mångfald och EU:s fågeldirektiv, art- och habitatdirektiv och Natura 2000. Enheten har hand om kanslifunktionen för det Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, men rådet styr i övrigt helt över den egna verksamheten.

Enheten är administrativt samordnande för Hushållningsstrategin och svarar för projektledare som håller i strategins arbetsgrupp/styrgrupp. Totalt nio myndigheter har samarbetat i den fördjupade utvärderingen med att samla åtgärdsförslag från de berörda miljö kvalitetsmålen för en analys av samband och identifiering av strategiskt viktiga åtgärder.

Områdesskyddsenheten

Områdesskyddsenheten (No) ansvarar för att utveckla och samordna arbete med långsiktigt bevarande av skyddsvärda naturområden. I detta ingår Naturvårdsverkets uppgift att förvärva värdefull natur och svara för fastighetsförvaltningen av statens naturvårdsfastigheter. Enheten svarar också för att samordna avdelningens IT- och GIS-utveckling¹⁰.

På enheten arbetar 16 personer, motsvarande 14 åak. Utöver chef och sekreterare fördelas uppgifterna på:

- Områdesskydd strategier, kriterier, vägledning för länsstyrelser – 3 personer
- Områdesskydd, marklösen – 3 personer
- GIS, IT-stöd – 1 person
- Fastighetsförvaltningsfrågor – 4 personer

¹⁰ Geografiska InformationsSystem.

- Natura 2000-databasen – 1 person
- IT – 1 person
- Arkiv – 1 person

Enheten begär årligen in prioriteringar från länsstyrelserna med avseende på vilka områden länsstyrelserna avser att skydda i ett tre-årsperspektiv. Med utgångspunkt från länsstyrelsernas förslag till prioriteringar beslutar Naturvårdsverket om länsramar för ersättningar till markägare under budgetåret. På enheten går det ca 10 ååk till denna verksamhet, på länsstyrelserna sammantaget ca 50–60. Enheten hanterar ca 1 000 ärenden/år och kontrakten omfattar i genomsnitt 800 tkr.

Länsstyrelserna ansvarar för planering och genomförande av naturreservaten medan områdesskyddsenheten ansvarar för frågor om ersättning vid intrång och förvärv m.m. I genomsnitt tas det 7–10 beslut per år och länsstyrelse. Enheten har tillsammans med Skogsstyrelsen tagit fram en strategi för formellt skydd av skog och arbetar även med områdesskydd i samtliga naturtyper, t ex myrar, odlingslandskap, sjöar och vattendrag samt marina områden (i samarbete med Nh och Nl).

VIC Natur är enhetens viktigaste IT-system och det utvecklas löpande. Det växte fram delvis efter kritik från dåvarande Riksrevisionsverket att det saknades ett system för tydlig redovisning av motiven till skyddet av objekt, grunddata, kartredovisningar och dokumentation av processen. VIC Natur innefattar digitalt kartstöd och tillåter alla användare, i dagsläget 40 myndigheter och 100 värderings- och förhandlarkonsulter, att direkt hämta ut och föra in uppgifter och handlingar i systemet. VIC Natur utgör bl.a fastighetsregister för Naturvårdsverkets fastigheter enligt fastighetsförvaltningsförordningen, naturvårdsregister enligt områdesskydds-förordningen.

Enheten lägger i dag ca 34 personveckor på internationellt arbete. En av biologerna avsätter en halvtidstjänst inom UNESCO:s¹¹ världsarvskommitté. Enheten lägger sex personveckor på arbete i konventionen för biologisk mångfald inom ett program för skyddade områden som handlar om internationell statistik, sex personveckor på arbete inom OECD och en personvecka på internationellt Natura 2000 arbete.

¹¹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

Enheten för friluftsliv och skötsel

Enheten för friluftsliv och skötsel (Nf) arbetar för att:

- bevara och utveckla förutsättningarna för friluftsliv och naturturism
- utveckla och samordna arbetet med hotade arter
- samordna förvaltning och skötsel av skyddade områden samt friluftsanordningar och naturum

Enheten ansvarar även för frågor om tätortsnära natur, strand-skydd, allemansrätt, planering för friluftsliv och terrängkörning. Vidare samordnar enheten arbetet för att nå miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*, men bidrar även till andra miljömål, och har ansvaret och kanslifunktionen för Fjällsäkerhetsrådet och Friluftsrådet. Totalt arbetar ca 20 personer motsvarande 18 åk på enheten. Arbetsinsatserna fördelar sig på

- Strandskydd – 1 åk
- Övriga ärenden, normgivning, strategier, tillsynsfrågor – 2 åk
- Regeringsuppdrag – 0,5 åk
- Uppföljning/utvärdering av framför allt resultatet av skötselinsatser i skyddade områden men även utvärdering av övrigt miljöarbete – 1 åk
- Terrängkörningslagstiftningen – 0,5 åk
- En storslagen fjällmiljö samt övriga miljömål – 1 åk
- Skötselfrågorna – 7 åk
- Friluftslivsfrågor – 2,5 åk
- Kanslifunktion till två råd- 1,5 åk
- Övrigt – 1 åk

Vad gäller skötseln av skyddade områden (Nationalparker, Naturreservat och Natura 2000) har enheten ett vägledningsansvar gentemot länsstyrelserna som är ansvariga för den operativa förvaltningen och skötseln av skyddade områden. Enheten utvärderar länsstyrelsernas arbete med förvaltning av skyddade områden. Enheten fördelar ca 400 mnkr (2008) för förvaltning, skötsel och information av skyddade områden.

Som ett verktyg för länsstyrelser uppföljning av skötselarbetet i landet utvecklar enheten en databas, SkötselDOS som är en del av VIC Natur. Naturvårdsverket har också skrivit flera handböcker till hjälp för arbetet med skötseln av skyddade områden. Verket

har fastställt ett program för att förbättra skötsel och förvaltning av naturskyddade områden (Värna, Vårda, Visa). Enheten har ett särskilt ansvar för förvaltningen av Sveriges nationalparker. Här fastställer enheten skötselplaner och driver flera projekt för att höja statusen och intresset för besök i nationalparker.

Det övergripande ansvaret för alla åtgärdsprogram för hotade arter ligger på enheten, som samordnar Naturvårdsverkets och länsstyrelserna arbete. Arbetet innebär framtagande och fastställande av åtgärdsprogram samt fördelning av medel till genomförande av åtgärder i enlighet med programmen.

Enheten arbetar med friluftsliv i såväl skyddade områden som i allemansrättsligt tillgängliga marker. Arbetet fokuserar på bra friluftsliv för alla. Enheten utvecklar friluftslivet för olika prioriterade målgrupper; barn/unga, invandrare, gamla och funktionshindrade. Att säkerställa och främja allemansrätten, att arbeta med naturvägledning och naturturism syftar till att skapa förutsättningar för friluftsliv, miljömedvetenhet, folkhälsa och locka ut människor i naturen för positiva naturupplevelser. Enheten ansvarar också för samordningen av arbetet med att bevara och nyttja tätortsnära natur, vilket bland annat innebär att vara ett stöd för kommunerna. Ett led i detta är delmålet om *tätortsnära natur*.

När det gäller den fysiska planeringen för friluftsliv verkar enheten för planering inom skyddade områden. Enheten ansvarar också för att vägleda och besluta om riksintressen för naturvård och friluftsliv. De lokala naturvårdsbidragen, LONA, har hanterats från enheten. Enheten arbetar med att övervaka att kommuner och länsstyrelser sköter sina åligganden enligt miljöbalken. Det gäller framför allt ansvaret för utvecklingen och vägledningen av strandskyddet där enheten hanterar Naturvårdsverkets överklaganden av fattade beslut.

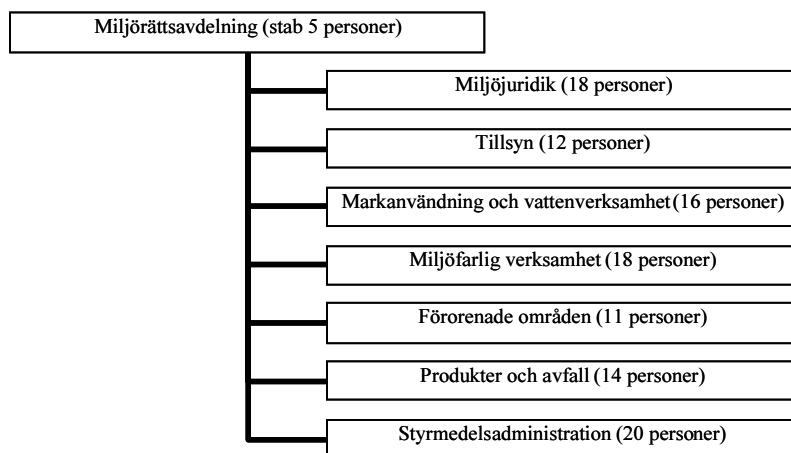
Kanslifunktionerna till Friluftsrådet och Fjällsäkerhetsrådet finns på enheten, ca 0,75 årsarbetskrafter läggs på vardera kansli. Friluftsrådet fördelar statsbidrag till friluftsanslagsskolor och bistår myndigheter med kunskap om friluftsliv. I övrigt arbetar rådet efter en egen verksamhetsplanering som beslutas av dess ledamöter. Fjällsäkerhetsrådet skapades efter en stor fjällolycka på 70-talet och arbetar med samordning av fjällsäkerhetsarbetet, information/utbildning om fjällsäkerhet samt att följa upp och stödja forskning om fjällsäkerhet.

Enhetens internationella arbete består av frivilligt engagemang i form av nätverksbyggande och erfarenhetsutbyte, utan något

ansvar i konventionsarbetet. Det handlar om några månaders jobb kring naturskyddsfrågor.

Miljörättsavdelningen

Miljörättsavdelningen (R) har ansvar för verkets arbete med implementering och tillämpning av miljölagstiftningen, inklusive frågor om bl.a. tillsyn, avgifter och sanktioner. Avdelningen ansvarar vidare för den juridiska samordningen av verkets arbete med EG-direktiv. Samordningen av Kretsloppsstrategin (GRK-strategin) ligger här. Avdelningen har 114 anställda. I avdelningens stab arbetar fem personer.



Enheten för miljöjuridik

Enheten för miljöjuridik (Rj) har 18 anställda, varav 16 är jurister. Dessa fungerar som "internkonsulter" åt avdelningens sakenheter och lämnar även stöd till resten av Naturvårdsverkets organisation. Två personer arbetar i Östersund. Enheten är uppdelad i fem arbetsgrupper, med 3–4 jurister i varje:

- Prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet
- Avfall, kemikalier och produkter
- Mark, klimat och vattenförvaltningsfrågor
- Naturresursfrågor, havsmiljö och jakt
- Stöd till Östersundskontorets frågor, bl.a. transporter av avfall och allemansrätten

Systemet har en dubbleringsfunktion så att ingen sitter ensam på särskilda uppgifter. Grupperna jobbar både nationellt och internationellt inom sitt sakområde.

Enheten avger yttranden över remisser och ärenden i samråd med verkets sakenheter. I ärenden där regeringen prövar tillåtligheten av större kommunikationsanläggningar m.m. enligt 17 kap. miljöbalken yttrar enheten sig alltid, men det rör sig bara om något enstaka fall per år. När det gäller Naturvårdsverkets överklagande av domar och beslut har enheten hittills bl.a. prioriterat transportfrågor, energieffektivisering och ärenden med stort omfång.

Enheten ger också juriststöd till tillsynsmyndigheterna. En särskild telefonjour på enheten har öppet två timmar per dag. Arbetsgruppen som arbetar med prövning och tillsyn, lägger ner ca 20–30 personveckor per år på detta arbete. Enheten är därtill involverad i arbetet med föreskrifter. Normgivning med avseende på vattenförvaltning och klimatarbete drar mycket resurser, 1,5 respektive 0,5 åak.

Internationellt arbetar enheten dels med EU-relaterade frågor, dels med internationella konventioner. I EU-arbetet deltar enheten i möten inom tillsynsnätverket IMPEL, med expertgrupper och olika tekniska kommittéer, samt ger stöd till Miljödepartementet i rådsförhandlingar och till Kommissionens arbete med nya medlemsstater. I konventionsarbetet ger enheten stöd till Miljödepartementet inför parts- eller arbetsgruppsmöten. Detta arbete tar ca 1 åak.

Utöver det är enheten involverad i Sida-finansierade utvecklingsprojekt i bl.a. Vietnam, Indien, Rwanda, Ryssland, Vitryssland och Makedonien. För detta finns särskilda medel avsatta och det planeras ta ca en halv åak i anspråk. Utvecklingssamarbetet rör bl.a. nya integrerade tillståndsprövningssystem, regler för avfallshandtering och skydd av biologisk mångfald.

Tillsynsenheten

Tillsynsenheten (Rt) svarar för vägledning, utveckling och tillämpning av miljörättsliga frågor som rör tillsyns- och sanktionssystem, miljörapportering och andra generella policy- och systemfrågor som berör tillsynsarbetet. På enheten samordnas också avdelningens externa kommunikation och information. Enheten har tolv anställda, vilket motsvarar tio åak.

Tillsynsenheten ska arbeta övergripande med alla Naturvårdsverkets tillsynsfrågor i syfte att kvalitetssäkra verkets arbete. Merparten av arbetet läggs på R-avdelningen, en del på N-avdelningen och visst stöd till M- och K-avdelningarna. 15 % av total arbetstid går till stöd åt experterna på sakenheterna i frågor om tillsynsvägledning. Resterande 85 % går till arbete med miljöstraffavgifter, miljörapporter, avgifter för prövning och tillsyn, Miljösamverkan Sverige, organisering av miljöbalksdagar, samt informationsarbete. Ibland får enheten ta fram direkt vägledningsmaterial.

Vad gäller prövning av mål och ärenden engagerar sig enheten i följande frågor:

- Avgiftsfrågor
- Överföring av tillsynsansvar om det är oklart huruvida Lst eller kommunen ska vara tillsynsmyndighet
- Kommunernas tillsynsorganisation
- Förtydliganden rörande tillsynsförordningen

På enheten finns en informationsgrupp som består av tre informatorer och en webbredaktör. Informatörerna utgör två åak som är fördelade med 1,5 åak på extern information och en halv åak på intern information. Uppgifterna överlappar varandra för det är viktigt att ha bra internt informationsarbete om det externa ska bli framgångsrikt. Varje år tas det fram en extern och en intern kommunikationsplan med prioriterade områden för året. Informationsansvaret ligger sedan i linjen hos respektive enhetschef. Tanken är att informatörerna ska komma in tidigt i processen och kunna ge värdefulla synpunkter. R-avdelningen producerar mycket material och arbetar med många processer där informationsarbetet är oerhört viktigt.

På enheten ligger en halv åak på arbete med IMPEL om arbetet med minimiregler för tillsyn inom unionen. Utöver EU-arbetet stödjer enheten Naturvårdsverkets projekt i Kina med kunskap i tillsynsfrågor vilket tar ca 2 personveckor i anspråk.

Enheten för markanvändning och vattenverksamhet

På enheten för markanvändning och vatten (Rv) finns 16 anställda, motsvarande 14 åk och fördelas enligt följande:

- Vattenförvaltning – 30 %
- Ärendearbete – 20 %
- Tillsynsvägledning – 20 %
- Annan vägledning – 10 %
- Övrigt arbete – 20 % (t.ex. internationellt arbete)

Enhetens uppgifter kan delas in två områden: vattenverksamheter samt infrastrukturetableringar och andra verksamheter som tar stor plats. Flera frågor faller inom båda dessa områden, t.ex. etablering av järnvägar och vägar som ofta utgör vattenverksamhetsärenden. Enheten har två huvudsakliga roller. Den första är att agera expert och part i mål och ärenden där enheten ansvarar för att samordna Naturvårdsverkets syn och belysa principiellt viktiga miljöaspekter. Enhetens kompetens omfattar i huvudsak miljöbalken och i ärenden som berör havsfrågor, områdesskydd och miljögifter samordnas expertisen från andra sakenheter. Enheten läser alla remisser som kommer in, svarar alltid på anmodan från Miljööverdomstolen och Högsta domstolen, men sorterar bland övriga remisser ut de som det av principiella skäl kan anses vara viktigt att engagera sig i.

Den andra rollen är en tillsynsvägläddande/vägläddande roll med ansvar för att ta fram nya, och utveckla gamla, instrument. Enheten har en generell vägläddande roll i frågor som rör vattenverksamheter enligt ansvar uttryckt i miljöbalken och innehar föreskriftsrätt enligt vattenförvaltningsförordningen. Vidare har enheten en intern samordningsroll för arbetet med vägläddning kopplat till vattenförvaltningen.

Enheten jobbar också generellt med strategier för markanvändning tillsammans med exempelvis K-avdelningen. Vidare har enheten ett samordningsansvar för buller som relaterar till EU-direktiv. Bullerarbetet kommer in som en del av ärendena inom andra områden enheten arbetar med, främst infrastrukturfrågorna. Det finns samarbete med andra bulleransvariga myndigheter som Socialstyrelsen och Boverket, som båda har föreskriftsansvar, samt Banverket och Vägverket. Enheten har en roll som ESBO-samordnare för samråd av gränsöverskridande miljöpåverkan, vilket tar ca en åk i anspråk.

Andelen internationellt arbete ligger på ca 5 %, men det förväntas öka 2008. Den största delen av arbetet handlar om att sitta med i arbetsgrupper i kommissionen, från expertgrupper till mera diffusa konstellationer. En person på enheten arbetar halvtid med ansvar för vattenförvaltning och EU-arbete. Det övriga internationella arbetet består av stöd till Sida-projekt.

Enheten för miljöfarlig verksamhet

Enheten för miljöfarlig verksamhet (Rm) svarar för vägledning, utveckling och tillämpning av miljörättsliga frågor som rör miljöfarlig verksamhet i allmänhet. Enheten arbetar särskilt med sådana typer av anläggningar där förutsättningarna är störst att minska utsläpp till luft och vatten och att effektivisera energi- och resursutnyttjandet. Enheten består av 18 heltidstjänster.

De branscher enheten har ansvar för i dag är främst industrier, avfallsförbrännings- och energianläggningar, kommunala avloppsreningsverk och enskilda avlopp. Viss miljöfarlig verksamhet ligger på andra enheter, t.ex. deponier (eftersom skadebilden är annorlunda) och avfallshantering. Enheten svarar för dumpningsdispenser och frågor om bekämpningsmedel. Av det totala arbetet utgörs 20–25 % av prövning av beslut samt ärenden och 30–35 % av internationellt arbete, framför allt EU-arbete men också stöd i biståndsprjekt. Resterande arbete består av att delta i genomförandet av direktiv på området och framför allt att ge vägledning i form av faktablad och annan vägledning, inklusive tillsynsvägledning. Faktabladen tar upp branschspecifika frågor för t.ex. sågverk.

Enheten är organiserad efter branschansvar där strävan är att det ska finnas minst två personer per bransch. Till det kommer även tvärgående ansvar som t.ex. internationella konventioner och kemikaliefrågor. Resursmässigt fördelas arbetet för närvarande enligt följande:

- Skogsindustri (pappersmassa och sågverk) – 2 åk
- Organisk kemi – 2,5 åk, en halv för tvärgående kemikaliefrågor
- Järn, stål, metall – 3 åk
- Petrokemisk industri, raffinaderier, oljedepåer – 1 åk
- Oorganisk kemi (t.ex. kalk) – 1 åk
- Energi (anläggningar och förbränning) – 2 åk

- Kommunala reningsverk – 1 åak
- Enskilda avlopp – 1,5 åak
- Tungmetallavveckling – 1 åak
- Dumpning, bekämpningsmedel – 1 åak

Vad gäller mål och ärenden har enheten prioriterat verksamheter utifrån gapet till miljömålen och är med i ärenden som rör de stora branscherna och/eller i ärenden på området som är juridiskt intressanta och praxisskapande.

Det internationella arbetet på enheten består till större delen av EU-arbete och därutöver av konventionsarbete. Enheten ingår i ett antal av EU:s arbetsgrupper, bl.a. i arbete med att ta fram tekniska EU-dokument (s.k. BREFs) inom ramen för IPPC-arbetet¹². Konventioner som enheten arbetar med är HELCOM, PARCOM¹³, London, Montreal och enheten har kontakt med UNEP (om kvicksilver) och OECD (svarar på granskning). Montreal-arbetet är mycket stort och tar upp nästan en åak till följd av att en medarbetare på enheten är vice ordförande i organisationens exekutiva kommitté. Enheten är även involverad i utvecklings-samarbete med SIDA-finansiering vilket tar ca en halv åak i anspråk.

Enheten för förorenade områden

På enheten för förorenade områden (Rf) arbetar elva personer, vilket motsvarar ca 10 åak. Utöver enhetschef fördelas uppgifterna på följande områden:

- Efterbehandling av förorenade områden – 4 personer
- Deponi, gruvavfall och användning av avfall – 3 personer
- Kemikaliers påverkan på yttre miljön – 2 personer
- Administratör – 1 person

Enheten och beviljar bidragsansökningar för undersökningar och efterbehandlingsåtgärder av förorenade områden (EBH) administrerar pengarna. En annan del av EBH är tillsynsvägledning enligt miljöbalken, samt vägledning kring arbetet som ska utföras medelst bidragspengarna.

¹² International Pollution Prevention and Control.

¹³ Konventionen om förhindrande av havsförorening från landbaserade källor.

Enheten svarar för vägledning, utveckling och tillämpning av miljörättsliga frågor som rör gruvor och avfallsdeponier samt återutnyttjande av vissa avfallsslag. Deponifrågorna består av vägledning till länsstyrelser och kommuner, samt part- och expertroll i ärenden enligt miljöbalken. Enheten är dock inte prövande själva. På kemikalieområdet har enheten ett överblicksansvar för verkets totala kemikaliearbete. En kemikaliesamordnare har ett uppdrag från GD som går ut på att främja god intern samverkan och utgöra en tydlig ingång för externa intressenter och ska rapporteras direkt till GD.

Inom samtliga tre arbetsområden deltar enheten i internationellt arbete, vilket upptar ca 1,5 åak. Mycket tid har lagts på arbete i en kontaktgrupp i EU för ett nytt ramdirektiv som rör markanvändning och förorenade områden, 'markdirektivet'. Utöver det sitter enheten med i två tekniska kommittéer för genomförande av befintliga direktiv; avfalls- och deponeringsdirektivet. Deponigruppen sitter också med i ett projekt inom produkt- och avfallsområdet som finansieras av Nordiska Ministerrådet. Enhetens kemikaliearbete har stor internationell koppling genom arbete både inom och utanför EU i olika internationella kemikalieprojekt som enheten prioriterar att arbeta med. Enheten ger bl.a. stöd till Miljödepartementet i arbetet med den globala kemikaliestrategin (SAICM) där Stockholmskonventionen är en viktig del och deltar i några av Nordiska Ministerrådets projektgrupper. Slutligen deltar en medarbetare i två SIDA-projekt som är kopplade till Stockholmskonventionen.

Enheten för produkter och avfall

Enheten för produkter och avfall (Rp) har 14 anställda, motsvarande 9,5 åak inklusive chef och halvtidssekreterare. Dessa fördelas grovt enligt följande:

- EU- och internationellt arbete – 2 åak
- Regeringsuppdrag – 1,5 åak
- Internationellt utvecklingssamarbete – 1 åak
- Åtgärder relaterade till nationella avfallsplanen, främst tillsynsvägledning + kanslifunktion till avfallsrådet – 2,5 åak
- Telefon/E-post, ärenden, föredrag för avfallsfrågor – 1,5 åak

- Övrigt (kretsloppsstrategin, miljömålsarbete, forskning, statistik) – 1 åk

Enheten har ansvar för fyra sakområden. Det första är *producentansvar* för t.ex. papper och förpackningar, bilar, däck och farligt avfall (el-avfall hanteras i Östersund). Det andra området är *allmänna styrmedel* inom avfallshantering, men innefattar också nationella avfallsplaneringen, avfallsrådet, miljömålsarbetet kring avfallsrelaterade mål, statistik och deponeringsförbudet. Det tredje området rör *ozonnedbrytande ämnen* och fluorerade växthusgaser. Det fjärde är *farligt avfall* inklusive Baselkonventionen. Till det ska också läggas arbetet med och samordningsansvaret för GRK-strategin, där enheten även får stöd från Rf-enheten. Utöver dessa sakområden har enheten ett övergripande ansvar för avfallsfrågor vilket innefattar arbete med svensk lagstiftning såsom vägledning och uppföljning av lagstiftningen på avfallsområdet.

Enligt regleringsbrevet ska enheten genomföra åtgärder efter den nationella avfallsplanen. Det handlar mycket om vägledning inom de områden som prioriteras enligt tillsynsvägledningsplanen. År 2008 prioriteras frågor rörande bl.a. bilar, klassificering av farligt avfall och en del nedskräpningsfrågor. Övrigt arbete enligt arbetsfördelningen ovan utgörs av blandade uppgifter som standardisering, ansvaret för verkets avfallsforskningsprogram, rapportering till EU och granskning av Klimp-bidrag.

Internationellt sitter enheten med i expertgrupper för olika genomförandekommittéer i EU, OECDs avfallsgrupp och stora konventioner som Montreal och Basel. Enheten sitter också med i några av Nordiska Ministerrådets projektgrupper. Utvecklingssamarbetet består av fyra Sida-projekt: farligt avfall i Vietnam, prövning av miljöfarlig verksamhet i Ryssland, stöd till ett nätverk för ozonnedbrytande ämnen i Asien och ett avfallshanteringsprojekt i Makedonien.

Enheten för styrmedelsadministration

Enheten för styrmedelsadministration (Rs) har 20 heltidsanställda vars uppgifter är fördelade på:

- elavfallsfrågor (WEEE)¹⁴ – 5 åak
- Batterifrågor – 4 åak
- Gränsöverskridande transporter av avfall – 3 åak
- Kväveoxidavgifter – 5 åak

Enheten utövar tillsyn för produktionsansvaret för elavfall och det s.k. EE-registret. Där ska försäljning, lämnade garantier för omhändertagande och liknande uppgifter ingå. Enheten har det operativa ansvaret för registreringen, kontrollerar om producenterna sköter sig och ansvarar för miljöstraffavgifterna på detta område.

Administration av batterifrågor är ett annat område. Här finns ett register som täcker batteriimport och det utgår en avgift för miljöfarliga batterier som utbetalas till dem som håller i insamling, sortering och återvinning av batterier. Det finns i dag två fonder, en för blybatterier och en för småbatterier med kadmium. Enhetens fyra tjänster betalas ur fonderna. Två personer arbetar med information (bl.a. med Batteriinsamlingen, en stor informationskampanj tillsammans med SKL och Avfall Sverige).

Gränsöverskridande transporter av avfall hanteras med tillstånd och anmälningar. Hanteringen omfattar 500–600 ärenden per år och många parter inblandade i varje ärende. Antalet ärenden ökar, mer och mer avfall skickas över gränserna. Enheten har också det operativa ansvaret för återföringen av illegalt utforslat avfall.

Kväveoxidavgifterna baseras på att alla stora förbränningsanläggningar betalar en avgift som beräknas utifrån utsläppsmängden. Därefter gör enheten en beräkning av anläggningarnas utsläpp per tillgodogjord mängd energi och betalar tillbaka till dem som är ”bäst i klassen”. Enheten utför också anläggningsrevision på ca 50 anläggningar per år.

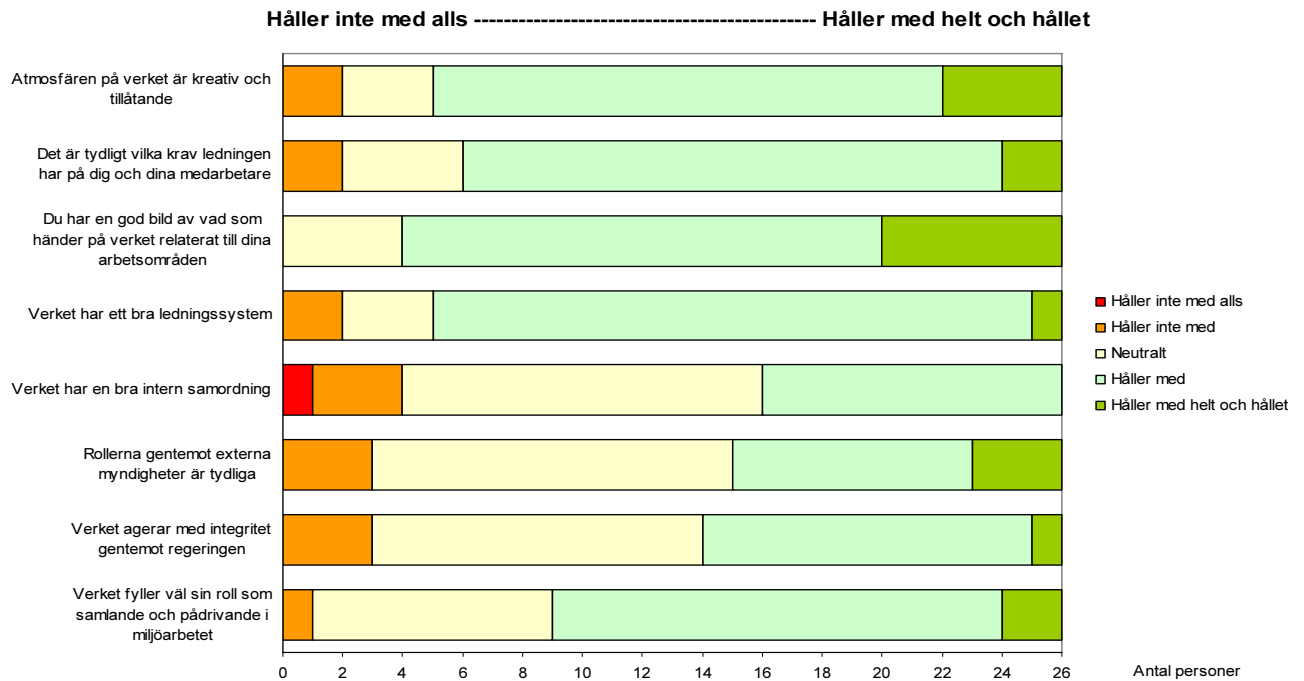
Enhetens internationella arbete på avfallsområdet består av BASEL-konventionen, deltagande i två genomförandekommittéer för WEEE och batterier, medverkan i ett antal kontaktorgan, t.ex. för gränsöverskridande transporter, samt en del nordiskt

¹⁴ Waste of Electrical and Electronic Equipment.

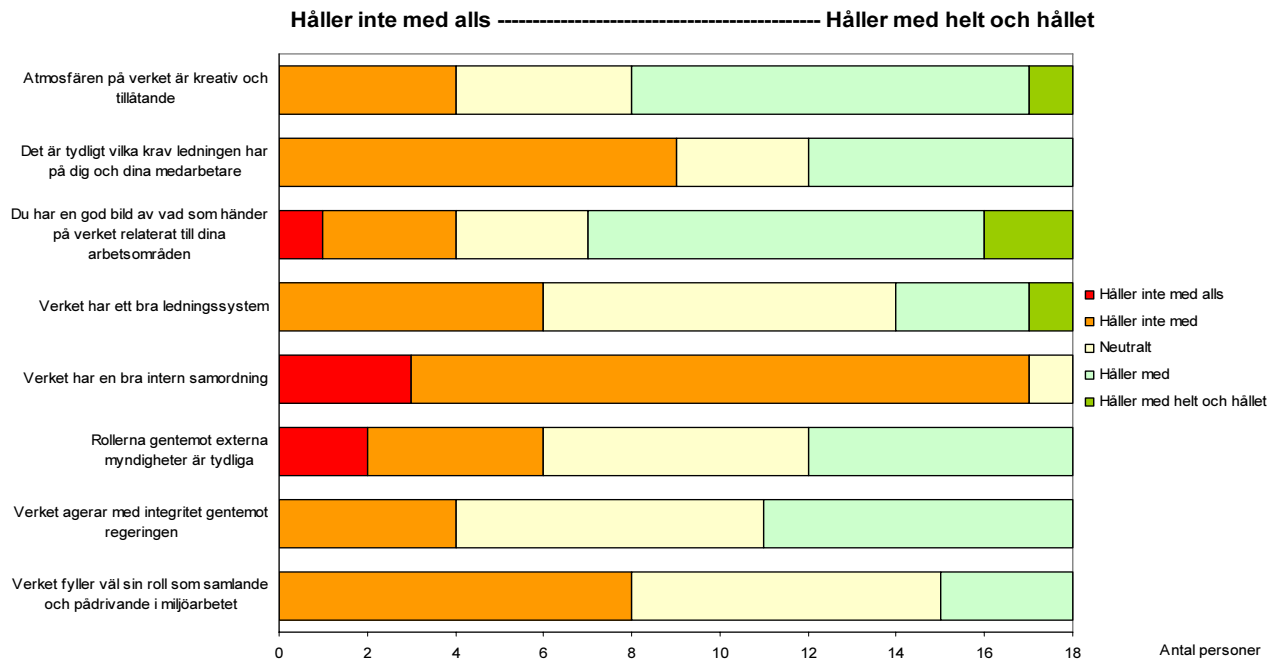
samarbete. Totalt sett tar det internationella arbetet en åak i anspråk.

Enkätundersökning

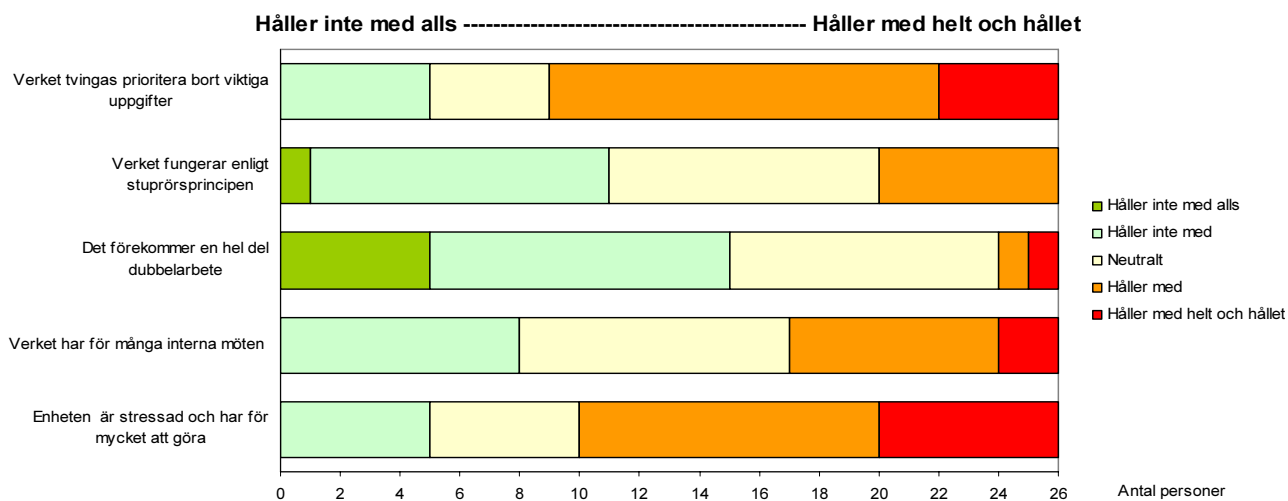
Enhetschefer på Naturvårdsverket



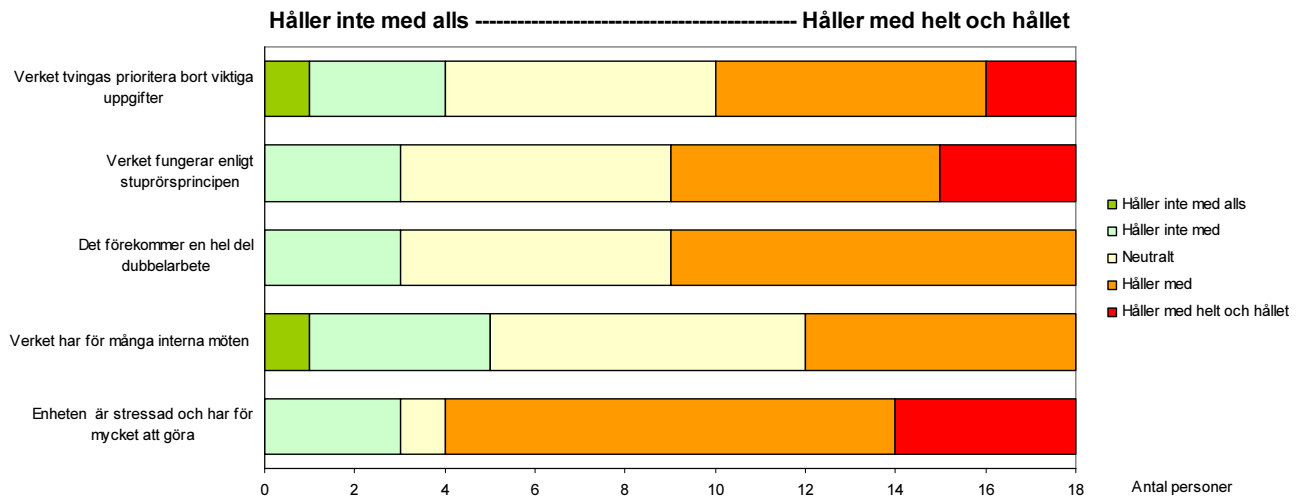
Handläggare på Naturvårdsverket



Enhetschefer på Naturvårdsverket



Handläggare på Naturvårdsverket



Utredningens kontakter

Regeringskansliet

Finansdepartementet
Jordbruksdepartementet
Miljödepartementet¹
Näringsdepartementet

Andra statliga utredningar

Förvaltningskommittén
Havsmiljöutredningen
Reach-utredningen
Rovdjursutredningen
Styruutredningen

Myndigheter

Ekonomistyrningsverket
Energimyndigheten
Forskningsrådet Formas
Kemikalieinspektionen
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Naturvårdsverket²
Riksrevisionen
Statskontoret
Sveriges Geologiska Undersökning
Vattenmyndigheten Norra Östersjön

¹ Enhetschefer och samordnare för Naturvårdsverkets verksamhetsområden.

² Stabsledning, avdelnings-, sekretariats- och enhetschefer, elva juniora och sju seniora handläggare.

Vattenmyndigheten Södra Östersjön

Internationella kontakter

Finlands miljöcentral (SYKE)
Finska justitieministeriet
Finska miljöministeriet

Råd knutna till Naturvårdsverket

Friluftsrådet
Miljömålsrådet
Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald

Domstolar

Miljööverdomstolen
Miljödomstolen i Växjö
Miljödomstolen i Vänersborg
Miljödomstolen i Östersund
Miljödomstolen i Nacka
Miljödomstolen i Umeå

Kommuner

Borlänge kommun
Borås stad
Falkenbergs kommun
Falun kommun
Hälsjö kommun
Härnösands kommun
Hörs kommun
Kalmar kommun
Karlstads kommun
Kristianstads kommun
Kävlinge kommun
Linköpings kommun
Lunds kommun
Malmö stad
Skellefteå kommun
Stockholms stad

Intresseorganisationer

Svenskt Näringsliv

Svenskt Friluftsliv

Sveriges Kommuner och Landsting

Deltagare i utredningens referensgrupp

Johan Anderberg	Sveriges geologiska undersökning
Ulf Berkelöf	Näringsdepartementet
Kerstin Blom Bokliden	Sveriges Kommuner och Landsting
Dea Carlsson	Vattenmyndigheten Södra Östersjön
Kurt Ekelund	Länsstyrelsen i Södermanlands län
Lovisa Hagberg	Skogsstyrelsen
Jan Hammar	Kemikalieinspektionen
Stig Johansson	Sundsvalls kommun
Mikael Karlsson	Svenska Naturskyddsföreningen
Carl Johan Lidén	Jordbruksverket
Camilla Littorin	FöretagarFörbundet
Sophie Ljungberg	Statens strålskyddsinstitut
Helena Loborg	Tranås kommun
Lennart J. Lundqvist	Göteborgs universitet
Carl-Fredrik Lööf	Jordbruksdepartementet
Gabriel Michanek	Luleå tekniska universitet
Lars Nilsson	Vägverket
Patrik Rapp	Finansdepartementet
Inger Strömdahl	Svenskt Näringsliv
Ingrid Svedinger	Jordbruksdepartementet ³
Henriette Söderberg	Göteborgs Stad
Ulf Troedson	Boverket
Marianne Wigselius	Miljödepartementet

³ Ersatte Carl-Fredrik Lööf från mars 2008.

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21 + 1 → 2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitet utvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handlägningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värddigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighets-
regler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets
organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogen-
heter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för
ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till
idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer.
Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
Framtidens polisutbildning. [39]
Människohandel och barnäktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd + bilaga. [41]
Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]

Utrikesdepartementet

Immunitet för stater och deras egendom. [2]
Konsulär katastrofinsats. [23]

Försvarsdepartementet

Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]

Socialdepartementet

Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21 + 1 → 2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
Apoteksdatalagen. [28]
Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]

Vårdval i Sverige. [37]
Handel med läkemedel för djur. [46]
Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]

Finansdepartementet

Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
Timmars, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
Ett stabbsstöd i tiden. [22]
Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]
Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighetsregler.
[52]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]

Svensk klimatpolitik. [24]

Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]

En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]

Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket. [62]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]

Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]

Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]

Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]

Bredband till hela landet. [40]

Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]

Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.

Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]

Rapporter från en mr-verkstad. [45]

Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]

Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]

Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. [59]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]