



PM 2008:238 RII (Dnr 304-1817/2008)

## Myndighet för miljön - en granskning av Naturvårdsverket (SOU 2008:62)

Remiss från Miljödepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen från Miljödepartementet överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

**Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton** anför följande.

### *Ärendet*

Regeringen beslutade den 15 mars 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera Naturvårdsverkets verksamhet. Betänkandet ”Myndighet för miljön - en granskning av Naturvårdsverket” (SOU 2008:62) är remitterat till Stockholms stad för synpunkter.

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

På ett övergripande plan arbetar verket förtjänstfullt enligt utredningen. Samtidigt slås fast att miljöarbetet har stor komplexitet med en hel rad aktörer som behöver samverka.

Vid sidan av en rad verksinterna förändringar föreslår utredningen bland annat författningsförändringar i plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken (MB):

- Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan får överklagas av Naturvårdsverket (PBL).
- Naturvårdsverket får överklaga beslut som en kommun, en kommunal nämnd eller en länsstyrelse har meddelat (MB).
- När en tillsynsmyndighet får in en framställning om överlåtelse av tillsyn enligt 3 § ska myndigheten samråda med Naturvårdsverket. Ett beslut om återkallelse får överklagas till regeringen (MB).
- 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 (MB).
- Naturvårdsverket ska vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljötillsynsarbete där särskild uppmärksamhet ska ägnas åt länsstyrelsernas tillsynsvägledning mot kommunerna (MB).
- Länsstyrelserna har ansvaret för samordning, styrning och utveckling av kommunernas operativa tillsyn enligt miljöbalken. Länsstyrelserna ska varje år till Naturvårdsverket redovisa vilka tillsynsvägledande insatser som vidtagits (MB).
- Naturvårdsverket ska upprätta en plan över de områden med föroreningsrisker som är mest angelägna att avhjälpa i varje län. Områdena ska prioriteras utifrån den inventering och bedömning som länsstyrelserna gjort.

Utöver författningsförändringar föreslår utredningen inrättandet av "Miljömålsinstitutet"- en helt ny myndighet för uppföljning av miljö kvalitetsmålen och miljöarbetet. Hela betänkandet finns tillgängligt på regeringens hemsida: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/64/98/1cdba6ad.pdf>

### *Beredning*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden.

*Stadsledningskontoret* är kritisk till författningsförändringar som medger fler instanser att överklaga kommunala beslut. Kontoret är dock positivt till förstärkning av Naturvårdsverkets tillsynsroll, i form av ökat stöd och vägledning till främst länsstyrelserna. Kontoret anser inte heller att det är lätt i bevis att en ny myndighet behövs för uppföljandet av miljö målen.

*Miljö- och hälsoskyddsnämnden* anser att utredningen är väl genomförd och instämmer i allt väsentligt i dess slutsatser och förslag. Nämnden har valt att särskilt kommentera följande avsnitt i utredningen, Expertstöd i EU- och internationellt arbete, Miljömålssystemet, Miljöövervakning, Tillsyn enligt miljöbalken och Arbetet med förorenade områden. Nämnden avstyrker bestämt att Naturvårdsverket skall ges möjlighet att överklaga samtliga de beslut som kommunerna, länsstyrelserna och miljödomstolarna fattar. Det är inte rimligt att tilldela en central förvaltningsmyndighet sådana vittgående befogenheter, låt vara att de i praktiken sällan kommer att utnyttjas.

*Stadsbyggnadsnämnden* delar utredningens slutsats att hela myndighetsorganisationen av det nationella miljöarbetet bör ses över i ett större perspektiv. En sådan utredning bör särskilt studera ansvarsfördelningen och samarbetet mellan Naturvårdsverket och Boverket kring naturreservatsfrågorna, vilket är ett område där nämnden anser att förhållandena mellan de statliga verken är otydligt. Nämnden ställer sig tveksam till utredningens förslag att stärka Naturvårdsverkets möjlighet att överklaga detaljplaner enligt plan- och bygglagen som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Då rättsläget för närvarande är oklart om vad betydande miljöpåverkan innebär och om ett kommunalt beslut om att en detaljplan inte medför betydande miljöpåverkan kan överklagas, skapas ett rättsläge som inte bringar klarhet i svåra bedömningsfrågor och därigenom bidrar till en ökad rättsosäkerhet.

### *Mina synpunkter*

Jag anser att det är positivt att utredningen har gått igenom Naturvårdsverkets verksamhet ur ett helhetsperspektiv, såväl ur internt verksamhetsperspektiv som verkets insatser med tillsynsvägledning mot kommunerna.

God tillsynsvägledning är ett viktigt stöd till de lokala kommunerna. Det säkrar att kommunerna inte skiljer sig i sin tillsyn på sätt som skapar olika förutsättningar för verksamhetsutövare. Idag kan det vara svårt för kommunerna att få tillsynsvägledning från länsstyrelserna annat än i allmänna frågor. Länsstyrelserna hänvisar ofta till att de överprövar kommunens beslut och därför inte kan/vill yttra sig i ärenden. Det är självfallet omöjligt för Naturvårdsverket att bistå varje enskild kommun. Men det vore önskvärt om verket genom handledningar, sammanställningar av rättspraxis och annan generell information riktad till tillsynsmyndigheterna underlättade tillsynsarbetet. Jag är, liksom stadens remissinstanser, positiv till förslagen som förstärker Naturvårdsverkets tillsynsroll, men jag ställer mig tvekan till förslaget att Naturvårdsverket skulle få ökade befogenheter om återkallande av delegationer. För detaljerade synpunkter på avsnittet om förstärkt tillsynsroll vill jag hänvisa till remissyttrandet från miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Avseende avsnittet som rör expertstöd och internationellt arbete vill jag, liksom miljö- och hälsoskydds nämnden, påpeka att i EU-arbetet avgörs i praktiken ärenden redan på utredningsstadiet. Enskilda tjänstemän får därvid ett mycket stort inflytande över den svenska inställningen till olika förslag. Därför är det otillfredsställande om verkets arbete inom olika EU-organ inte förankrats vare sig lokalt med tillsynsmyndigheterna eller politiskt inom regeringskansliet. Insatsen vid förhandlingsbordet får konkret betydelse för den lokala nivån där besluten konkretiseras i praktisk handling. Ur det perspektivet borde Naturvårdsverket avsätta mer resurser på att inhämta den lokala nivåns synpunkter på ett systematiskt sätt. Verket bör vidga arbetet till att påbörja och driva på processen tidigare än att enbart ta en expertroll i slutskedet av internationella frågor. Miljö- och klimatfrågorna avgörs inte bara på den nationella nivån utan är tydliga exempel på frågor som är globala i sin karaktär och som kräver främst lokala lösningar. I det perspektivet är det än viktigare att ta tillvara lokala erfarenheter och synpunkter i ett tidigt skede av processen.

I betänkandet föreslås att Naturvårdsverket ska ges 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. Detta innebär att verket inte bara skulle kunna överklaga tillståndsmål, utan samtliga tillsynsärenden. Jag avstyrker detta förslag. Det är inte rimligt att tilldela en central förvaltningsmyndighet sådana vittgående befogenheter. Jag avstyrker också förslaget att Naturvårdsverket skulle få ökade möjligheter att överklaga detaljplaner och andra beslut enligt PBL. Som tidigare anförts från stadens sida i yttrandet över förslaget till ny instansordning på Plan- och bygglagens område bygger den nuvarande ordningen i PBL-ärenden på grundprincipen att samhällsplanering i första hand är en politisk fråga. Det skulle från grundläggande demokratiska utgångspunkter vara mycket olyckligt om detaljplanearbetet skulle förskjutas mer mot en rättslig reglering än att vara uttryck för en samlad vilja av de förtroendevalda i en kommun. Jag vill i detta avsnitt särskilt hänvisa till synpunkterna lämnade av såväl miljö- och hälsoskydds nämnden som stadsbyggnadsnämnden och stadsledningskontoret.

För närvarande pågår en utredning om de svenska miljömålen. Jag anser att utredningens slutsatser bör inväntas innan ställning tas till förslaget att hos Naturvårdsverket inrätta en ny myndighet för miljömålen uppföljning.

För synpunkter på avsnitten Miljöövervakning, Tillsyn enligt miljöbalken och Arbetet med förorenade områden vill jag hänvisa till remissvaret från miljö- och hälsoskydds nämnden samt avseende förorenade områden även synpunkterna som lämnats av stadsledningskontoret.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen från Miljödepartementet överlämnas och återopps den-  
na promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 26 november 2008

ULLA HAMILTON

### *Bilagor*

1. Reservationer m.m.
2. Sammanfattning av betänkandet Myndighet för miljön – En granskning av Naturvårdsverket

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Utredningen är väl genomförd och miljöpartiet instämmer i allt väsentligt i dess slutsatser och förslag. Miljöarbetet är en långsiktig överlevnadsfråga och måste prioriteras.

Naturvårdsverkets roll i miljöprovningssystemet bör stärkas och naturvårdsverket bör ges en utökad kontrollfunktion i enlighet med utredningens förslag. Systemet med branschexperter behöver förstärkas och verkets deltagande i miljöprovningssärenden måste kunna utökas.

Generellt kan sägas att naturvårdsverket behöver förstärkta resurser inom förvaltningsanslaget och därigenom möjlighet att anställa nödvändig personal på myndigheten för att säkra kompetensen inom ett flertal verksamhetsområden. Att då ta medel från sakanslaget är inte rätt väg. Totalanslaget behöver ökas som konsekvens av att flera arbetsuppgifter lagts på myndigheten och att ambitionsnivån ska vara hög.

Naturvårdsverkets internationella arbete är avgörande för hur spelreglerna på den internationella miljöarenan ska se ut framöver för Sveriges del. Verket bör vidga arbetet till att påbörja och driva på processen tidigare än att enbart ta en expertroll i slutskedet av internationella frågor.

De förslag som utredningen lägger fram om en förbättrad styrning, samordning och utvärdering av miljöövervakningen, där Naturvårdsverkets roll stärks och tillförs nya resurser är bra. Avseende arbetet med förorenade områden är utredningens analys i mångt korrekt, men förslagen till åtgärder är delvis problematiska.

Kravet rörande kommunal delfinansiering vid bidragsprojekt kan hindra arbetet, särskilt i mindre och resurssvagare kommuner i landet och det kan vara en god idé att ta bort detta krav. Att flytta huvudmannaskapet för projekt till länsstyrelse- eller naturvårdsverksnivå är dock ett direkt dåligt förslag. Detta då det generellt saknas upphandlingskompetens rörande entreprenader i dessa myndigheter och det ofelbart uppstår tillsynskonflikter.

Landets kommuner besitter generellt upphandlings- och beställarkompetens. Tillsynsansvaret av efterbehandlingsarbetet ligger sedan vid bidragsprojekt normalt hos länsstyrelse. Att flytta huvudmannaskap till länsstyrelser eller naturvårdsverket skapar problem, bl a i avseende vem som ska bedriva tillsyn över bidragsprojekt.

### **Kommunstyrelsen**

**Särskilt uttalande** gjordes av *Emilia Hagberg* och *Stefan Nilsson* (båda mp) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (mp) i borgarrådsberedningen.

## ÄRENDET

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. Betänkandet ”Myndighet för miljön - en granskning av Naturvårdsverket” (SOU 2008:62) är remitterat till Stockholms stad för synpunkter.

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

På ett övergripande plan arbetar verket förtjänstfullt enligt utredningen. Samtidigt slås fast att miljöarbetet har stor komplexitet med en hel rad aktörer som behöver samverka. Mot denna bakgrund växer en problembild fram med brister i strategisk styrning, prioritering och uppföljning. Naturvårdsverkets många olika rådsfunktioner gör dessutom ansvaret otydligt. Utredningen kritiserar dessutom en omfattande användning av konsultresurser som urholkar verkets egen kompetensförsörjning. Utredningen föreslår också att kravet på kommunalt huvudmannaskap och delfinansiering vid avhjälpande av föroreningsskador slopas.

Vid sidan av en rad verksinterna förändringar föreslår utredningen författningsförändringar i plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken (MB):

- Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan får överklagas av Naturvårdsverket (PBL).
- Naturvårdsverket får överklaga beslut som en kommun, en kommunal nämnd eller en länsstyrelse har meddelat (MB).
- 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. Ett beslut om återkallelse får överklagas till regeringen (MB).
- 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 (MB).
- Naturvårdsverket ska 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 § (MB).
- 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 tillsynsvägläddande insatser som vidtagits och hur det operativa tillsynsarbetet har utvecklats hos kommunerna (MB).
- 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, föroreningnivån, spridningsriskerna, omgivningens känslighet och skyddsvärde samt den samlade risk föroreningsskadan innebär för människors hälsa eller miljön (MB).

Utöver författningsförändringar föreslår utredningen inrättandet av ”Miljömålsinstitutet” - en helt ny myndighet för uppföljning av miljökvalitetsmålen och miljöarbetet. Den nya myndigheten ska dels ha ett övergripande strategiskt och samordnande an-

svar för miljömålsfrågorna, dels bedriva en granskande verksamhet. Den nya myndigheten övertar miljömålsrådets fördjupade utvärdering som genomförs var fjärde år.

Hela betänkandet finns tillgängligt på regeringens hemsida: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/64/98/1cdba6ad.pdf>

## BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden.

### Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 4 september 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret uppfattar slopandet av det kommunala huvudmannaskapet och delfinansieringen vid marksaneringar som positivt. Det kommer sannolikt leda till att mer mark blir sanerad. Mindre kommuner, har av främst ekonomiska skäl, dragit sig för att delta i saneringsprojekt med statlig medfinansiering. Kravet på kommunalt huvudmannaskap har därför fungerat som en hämsko för saneringsprojekt. Förändringen torde dock ha liten betydelse för Stockholms del. Staden har tidigare fått en mycket liten tilldelning av de statliga medlen för marksanering. Markvärdena i Stockholm är inte jämförbara med en mindre kommun, varför incitamentet att sanera mark i exploateringssyfte är större i Stockholm.

Stadsledningskontoret är skeptiskt till ändringen i PBL som ska medge Naturvårdsverket rätt att överklaga kommunala detaljplaner. Generellt är det kontorets uppfattning förändringar av PBL av den föreslagna typen bör anstå tills den pågående PBL-utredningen är klar. Enligt förslaget ska Naturvårdsverket ges rätt att överklaga detaljplanerna om dessa kan anses ha "betydande miljöpåverkan". Begreppet "betydande miljöpåverkan" saknar tydlig definition varför eventuella överklaganden på denna grund riskerar att bli godtyckliga.

Utredningens strävan att förstärka Naturvårdsverkets roll inom miljötillsynen får stöd av stadsledningskontoret. Utredningen fastslår bl. a. att särskild uppmärksamhet ska ägnas åt råd och stöd till länsstyrelserna i deras tillsynsvägledning av kommunerna, vilket synes positivt. Under denna förutsättning anser dock kontoret att den föreslagna utvidgningen av möjligheten att överklaga kommunala beslut blir onödig och möjligen kontraproduktiv. Insatserna och resurserna bör inriktas så att de tillstånd som ges vilar på korrekta bedömningar från början.

Stadsledningskontoret stödjer ambitionen att förbättra uppföljningen av miljömålen. Utredningen förslår att Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av miljömålen som idag genomförs vart fjärde år flyttas till en ny myndighet, Miljömålsinstitutet. Den årliga utvärderingen av miljömålen föreslås dock ligga kvar hos Miljömålsrådet. Stadsledningskontoret anser att förslaget om en ny myndighet är svagt motiverad och att det inte är uppenbart att föreslagna förbättringar av miljömålsuppföljningen inte kan åstadkommas inom ramen av nuvarande myndigheter.

Avslutningsvis konstaterar kontoret att det är av yttersta vikt att miljömålen nås och en rationell och effektiv organisation för uppföljning prioriteras, där mål och indikatorer är tydliga för såväl medborgare som politiker. Inriktningen måste dock vara att detta låter sig göras utan att vare sig byråkrati eller kostnader ökar.

## Miljö- och hälsoskyddsnämnden

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 23 september 2008 att godkänna miljöförvaltningens yttrande som svar på remissen.

*Reservation* anfördes av vice ordföranden Åsa Romson (mp) och tjänstgörande le-  
damoten Tina Kratz (v) med hänvisning till sitt yrkande enligt följande.

Att överlämna förvaltningens yttrande utan eget ställningstagande.

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 1 september 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser att utredningen är väl genomförd och instämmer i allt väsentligt i dess slutsatser och förslag. Förvaltningen har valt att särskilt kommentera följande avsnitt i utredningen, Expertstöd i EU- och internationellt arbete, Miljömålssystemet, Miljöövervakning, Tillsyn enligt miljöbalken och Arbetet med förorenade områden.

Kap. 5 Expertstöd i EU- och internationellt arbete

Utredningen föreslår:

- 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.

Miljöförvaltningen delar dessa slutsatser men vill även tillföra följande.

Naturvårdsverkets internationella arbete är avgörande för hur spelreglerna på den internationella miljöarenan ska se ut framöver för Sveriges del. I förlängningen betyder det att insatsen vid förhandlingsbordet får konkret betydelse för den lokala nivån där besluten konkretiseras i praktisk handling. Ur det perspektivet borde Naturvårdsverket avsätta mer resurser på att inhämta den lokala nivåns synpunkter på ett systematiskt sätt. Verket bör vidga arbetet till att påbörja och driva på processen tidigare än att enbart ta en expertroll i slutskedet av internationella frågor.

I EU-arbetet avgörs i praktiken ärenden redan på utredningsstadiet. Enskilda tjänstemän får därvid ett mycket stort inflytande över den svenska inställningen till olika förslag. Det är därvid otillfredsställande om verkets arbete inom olika EU-organ inte förankrats vare sig lokalt men tillsynsmyndigheterna eller politiskt inom regeringskansliet.

Arbetet bör skifta fokus från att kortsiktigt se till att Sverige når framgång i beslutsprocessen till att mer långsiktigt skapa förutsättningar för en framgångsrik implementeringen av förhandlingsresultaten. Naturvårdsverket måste vinnlägga sig om att få med det lokala perspektivet och därmed samtidigt få mer tyngd och sakargument till förhandlingsbordet.

Miljö- och klimatfrågorna avgörs inte bara på den nationella nivån utan är tydliga exempel på frågor som är globala i sin karaktär och som kräver främst lokala lösningar. I det perspektivet är det än viktigare att ta tillvara lokala erfarenheter och synpunkter i ett tidigt skede av processen.

Vidare bör Naturvårdsverket inte enbart prioritera vissa sakområden utan även förslag som skall leda till bindande beslut för Sverige.

Ett annat problem som också tas upp i rapporten är att EU-frågor och internationella frågor inte är lika synliga som andra och att ledtiderna är mycket långa tills ett beslut märks i vardagen och därmed blir uppenbar. Enligt rapporten har näringslivet uttryckt önskemål om att få insyn i EU-processerna på ett tidigare stadium. Denna synpunkt delas även av Miljöförvaltningen. Förvaltningen tillstyrker därför förslaget om att man tillsätter en särskild utredning om hur det svenska miljöarbetet inom EU bedrivs.

Kap. 6 Miljömålssystemet

Utredningen föreslår:

- En ny myndighet, Miljömålsinstitutet, bör inrättas. Enligt förslaget ska Miljömålsinstitutet ha två huvuduppgifter, dels ett övergripande strategiskt och samordnande ansvar för miljömålsfrågorna, dels en granskande verksamhet.

Förvaltningen stöder förslaget att skilja ut den strategiska och granskande verksamheten från Naturvårdsverket. Att Miljömålsinstitutet får ansvar för de tre åtgärdsstrategier som finns kopplade till miljömålen är nödvändigt för att åstadkomma ett effektivare åtgärdsarbete. I den granskande verksamheten ska Miljömålsinstitutet löpande utvärdera och revidera myndigheternas miljömålsarbete. Förvaltningen har tidigare i Miljömålsremissen påpekat nödvändigheten av att de tre åtgärdsstrategierna får ett större genomslag utanför den statliga sektorn bland kommuner, företag och konsumenter för att miljömål ska nås i högre grad än hittills. Detta bör genomsyra granskningen från Miljömålsinstitutet för att nå ökad miljönytta. De tre åtgärdsstrategierna bör också tydligare inriktas på internationellt arbete där detta är effektivare för att nå flera miljömål än hittills.

Det bör påpekas vad nämnden yttrade över Miljömålsrådets fördjupade utvärdering – Nu är det bråttom. Miljömålen vinner inte på att transformeras till rättsligt förpliktande regler. Det vore att göra miljömålen en otjänst. Syftet bakom miljömålen är att ställa upp ambitiösa miljömål och visa på en nödvändig förändring. De uttrycker det önskvärda. En rättslig reglering innebär däremot ett fastställande av den minsta gemensamma nämnaren, d v s det för de allra flesta möjliga. Miljömålens framåtsyftande funktion vinner inte på den reducering som en rättslig reglering med nödvändighet skulle innebära.

#### Kap. 7 Miljöövervakning

Utredningen föreslår att:

- Naturvårdsverket bör ges en samordnande roll för all miljöövervakning och att ansvaret för att fördela bidrag för nationell och regional miljöövervakning flyttas från Miljömålsrådet till Naturvårdsverket.
- Myndigheter som bedriver miljöövervakning ska vara skyldiga att rapportera detta till Naturvårdsverket så att verket får en så heltäckande bild som möjligt och att formerna för mätningar, datalagring och datadistribuering blir mer enhetliga
- 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.

I betänkandet slås fast att miljöövervakningens syfte är 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”.

Förvaltningen ser positivt på utredningens förslag men vill anföra följande. För att vara effektiv bör miljöövervakningen ge underlag för beslut om vilka åtgärder som bör vidtas och den bör också kunna beskriva miljönyttan med dessa åtgärder. För att fullgöra denna huvuduppgift, i ofta komplexa system, fordras att den håller hög kvalitet i utförandet och att den utvärderas på ett ändamålsenligt och kompetent sätt. Om dessa förutsättningar inte kan uppfyllas är risken stor att beslutade åtgärder inte ger önskade resultat i form av ett bättre miljötillstånd.

De förslag som utredningen lägger fram om en förbättrad styrning, samordning och utvärdering av miljöövervakningen, där Naturvårdsverkets roll stärks och tillförs nya resurser är bra. I dagsläget är ansvarsförhållandena oklara, med ett delat ansvar mellan Miljömålsrådet och Naturvårdsverket, men där också sektorsmyndigheter, länsstyrelser, företag, organisationer och kommuner är inblandade. För att de resurser som finns hos dessa utförare ska tas tillvara på bästa sätt fordras tydliga riktlinjer för uppföljning och utvärdering, där Naturvårdsverket bör ges ett tydligt åtgärdsinriktat ansvar. För Stockholms stads del kan detta komma att betyda att stadens miljöövervakning på ett bättre sätt tas tillvara i regional och nationell miljöövervakning.

Det är också bra att utredningen uppmärksammar behovet av att fortsätta och även öka ansträngningarna att samordna mätningar, datalagring och datadistribuering samt dess tillgänglighet. Insamling av data och datalagring är viktiga byggstenar för långsiktigt effektiv miljöövervakning.

#### Kap. 8 Tillsyn enligt miljöbalken

Utredningens föreslår:

- Det bör tydliggöras i tillsynsförordningen (1998:900) att Naturvårdsverket har ett samord-



nande ansvar för miljötillsynsarbetet undermiljöbalken. 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 föreslås 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.

- 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.

- En arbetsgrupp bör tillsättas, 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.

- I Naturvårdsverkets instruktion bör skrivas in 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.

Förvaltningen tillstyrker i huvudsak de förslag och rekommendationer som utredningen presenterar men har följande kommentarer till förslagen om tillsynsvägledning och systemet med branschexperter.

#### Tillsynsvägledning

Utredningen menar att den nationella myndigheten inte kan arbeta mot landets 290 kommuner och att Naturvårdsverket arbete främst måste vara riktat mot länsstyrelserna. Det är idag svårt för kommunerna att få tillsynsvägledning från länsstyrelserna annat än i allmänna frågor. Länsstyrelserna hänvisar ofta till att de överprövar kommunens beslut och därför inte kan/vill yttra sig i ärenden.

Det är självfallet omöjligt för Naturvårdsverket att bistå varje enskild kommun. Men det vore önskvärt om verket genom handledningar, sammanställningar av rättspraxis och annan generell information riktad till tillsynsmyndigheterna underlättade tillsynsarbetet. Det finns många handledningar, råd och anvisningar med hög kvalitet, men som i olika avseenden blivit föråldrade och därför mindre användbara. Ett minimikrav är därför att verket ajourhåller det material som finns på verkets ambitiösa hemsida.

Utredningen föreslår att delegationsreglerna ses över i syfte att begränsa den kommunala tillsynen. Förvaltningen avstyrker detta förslag. Det är visserligen sant att det förekommer brister inom den kommunala tillsynen – inte minst i de mindre kommunerna. Men det är närmast cyniskt att kommuner som inte får tillfredsställande tillsynsvägledning skall berövas tillsynsområden och Naturvårdsverkets brister härvidlag inte åtgärdas.

Utredningen föreslår också att Länsstyrelserna skall ges ökade möjligheter att återkalla delegationer. Det är bra. Men det finns inte skäl att ge Naturvårdsverket ökade befogenheter att själv besluta om återkallande av delegationer. Självfallet skall verket bistå Länsstyrelser som behöver rådgöra med verket inför ett beslut om eventuell återkallelse.

Det anförs också i utredningen att det finns en befogad oro för att de regionala miljösamverkansorganen tar över tillsynsvägledningen. Det är enligt förvaltningen en starkt överdriven farhåga. Den regionala miljösamverkan fyller en viktig funktion för att samordna information m m så att verksamhetsutövare inte skall behöva få olika besked från olika kommuner. I den mån det förekommer tillsynsvägledning från de regionala organen är det ju p g a frånvaron av central vägledning. Om denna förbättras är risken liten att de regionala organen skulle ge någon annan vägledning.

Förvaltningen ser därför positivt på att Naturvårdsverket får ett striktare ansvar för tillsyns-

vägledningen och den föreslagna skyldigheten för Länsstyrelserna att, till Naturvårdsverket, årligen redovisa sina insatser med tillsynsvägledning mot kommunerna. Rapporteringen bör leda till att såväl god som mindre bra tillsynsvägledning uppmärksammas samt att kommande behov kan identifieras.

Systemet med branschexperter

Förvaltningen anser att systemet med branschexperter i grunden är bra och bör utvecklas. Det är viktigt att experterna ges tid och resurser att kunna bistå de operativa tillsynsmyndigheterna med sakkunskap. Utredningen radar upp en lång rad uppgifter som en branschexpert förväntas bistå med. Samtidigt är Naturvårdsverkets ersättning för experterna så låg att de inte på långa vägar täcker kostnaderna för arbetet. För att systemet ska fungera måste ersättningarna höjas till en acceptabel nivå.

Det är viktigt att det i sakfrågor som berör flera expertområden, t.ex. frågor om VOC-utsläpp, görs en gemensam tolkning. Det är också angeläget att för sakområden som delas av flera sektorsmyndigheter, t.ex. bullerfrågorna som idag hanteras av t.ex. Boverket, Socialstyrelsen m.fl., utses en myndighet med övergripande samordningsansvar.

Förvaltningen instämmer i utredningens slutsats att Naturvårdsverket måste ha en egen, högt utvecklad sakkunskap på miljöområdet och att rollen som expertmyndighet även måste omfatta den operativa tillsynen.

Förvaltningen förordar att Naturvårdsverket har huvudansvaret för branschexpertisen inom prioriterade områden. Vid val av branscher som ska prioriteras är det dock viktigt att kommunerna hörs, då det är dessa som är den huvudsakliga nyttjaren av tjänsten.

Tillsyn kan förenas med rådgivning

När det gäller tillsyn i allmänhet finns det anledning att beröra den tämligen utbredda vanföreställningen att tillsyn inte går att förena med rådgivning. Den svenska förvaltningsrätten bygger på att olika myndigheter inte bara får, utan skall, ge råd till den rättsökande allmänheten. Denna grundprincip kommer till sitt tydligaste uttryck i 4 § Förvaltningslagen. Det är, som utredningen anför, inte ovanligt att länsstyrelserna inte ger tillsynsvägledning till kommunerna eftersom de anser sig förhindrade härtill p g a att de också är överprövningsinstans. Utredningen är otydlig på den här punkten. Uttalandena om att Länsstyrelserna bör hålla verksamheten med omprövning åtskild från överprövning synes vila på det felaktiga antagandet att dessa båda verksamheter inte går att förena. Det är enligt förvaltningens mening inte bara möjligt utan även lämpligt att detta sker. Det kan inte nog understrykas att officialprincipen i svensk förvaltningsrätt är något fundamentalt annorlunda än civilprocessens regelverk.

Kap 9 Bevakningen av mål och ärenden

Utredningen föreslår

- 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. Åtterrapporeringen 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

Förvaltningen tillstyrker det första förslaget. Det skall dock betonas att Naturvårdsverket i olika mål framfört ståndpunkter som enbart beaktar miljöaspekten och inte samhällsplanering i stort. Det har inte alltid lett till en korrekt lagtillämpning och vissa av verkets ställningstaganden har mer haft karaktär av miljöaktivistiska ambitioner än korrekt lagtillämpning. Om verket skall tilldelas en mer långtgående roll i framtiden behöver, som utredningen påpekar, de förvaltningsprocessuella kvalitéterna förbättras.

Förvaltningen avstyrker bestämt att Naturvårdsverket skall ges möjlighet att överklaga samtliga de beslut som kommunerna, länsstyrelserna och miljödomstolarna fattar. Inte bara i

tillståndsmål utan i alla tillsynsärenden! Det är inte rimligt att tilldela en central förvaltningsmyndighet sådana vittgående befogenheter, låt vara att de i praktiken sällan kommer att utnyttjas. Sverige har en ordning där kommunerna har en självständig roll på en rad specialreglerade områden. Det finns en instansordning där såväl sakägare som verksamhetsutövare kan begära att ett beslut överprövas. Det finns inte anledning att ändra denna ordning.

Däremot finns det starka skäl – som tidigare anförts – att verket får ökade resurser för att bistå såväl kommuner som Länsstyrelser i deras verksamhet. Har verket kritik mot enskilda beslut får dessa tas upp med respektive tillsynsmyndighet i ett vägledande samtal.

Förvaltningen avstyrker också bestämt att Naturvårdsverket skulle få ökade möjligheter att överklaga detaljplaner och andra beslut enligt PBL. Planarbetet är i första hand en politisk process och inte en rättslig angelägenhet. Som nämnden uttalat i sitt yttrande över förslaget till ny instansordning på Plan- och bygglagens område – och som Sveriges kommuner och landsting ännu starkare har anförts – bygger den nuvarande ordningen i PBL-ärenden på grundprincipen att samhällsplanering i första hand är en politisk fråga. Hur t ex Stockholm skall utvecklas är en fråga för stadens medborgare och deras valda politiker. Inte för allehanda jurister. Det skulle från grundläggande demokratiska utgångspunkter vara mycket olyckligt om detaljplanarbetet skulle förskjutas mer mot en rättslig reglering än att vara uttryck för en samlad vilja av de förtroendevalda i en kommun. Det ter sig – i varje fall för svenska förhållanden – helt främmande att tilldela Naturvårdsverket en överprövande roll över demokratiskt fattade beslut. Redan nu finns fullt tillräckliga möjligheter för Länsstyrelserna att pröva kommunernas planbeslut. Om Länsstyrelserna därvid behöver Naturvårdsverkets råd eller bistånd skall verket självfallet vara skyldigt att ge sådant.

Kap. 10 Arbetet med förorenade områden

Utredningen föreslår att:

- De statliga insatserna för efterbehandling av förorenade områden bör koncentreras till Naturvårdsverket. Utredningen rekommenderar att en särskild enhet inrättas på verket för arbetet med bidragsprojekten.
- Kravet på kommunalt huvudmannaskap och delfinansiering avskaffas. Naturvårdsverket bör också ta över och vidareutveckla andra uppgifter med avhjälpande av föreningsskador.
- Miljöansvarsutredningens förslag att tillämpningsområdet för saneringsförsäkringen vidgas och att utbetalningarna administreras av en statlig myndighet bör genomföras. Naturvårdsverket bör bli ansvarig myndighet.
- Naturvårdsverkets ansvar för att samordna arbetet med att avhjälpa sådana föreningsskador som omfattas av bidragsförordningen (2004:100) bör förtydligas i verkets instruktion. I instruktionen klargörs även 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.

Förvaltningen stöder i huvudsak utredningens överväganden och förslag men vill anföra följande.

Arbetet med förorenade områden är tids- och resurskrävande för både verksamhetsutövarna och tillsynsmyndigheterna. Naturvårdsverkets har under årens lopp haft en liten stab som fördelat medel till en rad olika konsulter som gjort utredningar och vägledning. Problemet med det arbetssättet är att vägledningsmaterialet blir heterogent och att staben inte alltid kan förklara eller förstå resonemangen i rapporterna. En konsekvens av detta är att efterbehandlingsarbetet inte blir resurseffektivt då vägledningarna i regel tar det säkra för det osäkra vilket leder till en superoptimering av insatserna.

Förslaget att kommunal delfinansiering och huvudmannaskap skall tas bort är bra. Efterbehandlingsprojektens omfattning står inte i relation till kommunens möjlighet att delfinansiera projektet. Avskaffandet av delfinansiering möjliggör att projekten kan efterbehandlas efter behov och inte efter kommunens möjlighet att vara med och finansiera projektet. Kommunens huvudmannaskap kan dessutom leda till intressekonflikter då många kommuner har ett delegerat tillsynsansvar. Utredningen föreslår emellertid att huvudmannaskapet för saneringar läggs på Länsstyrelserna och/eller Naturvårdsverket. Eftersom kommunerna har kvar tillsynen över förorenade områden kan utredningens förslag skapa oklarheter. Det kan leda till att kommunen skall utöva tillsyn över Länsstyrelsen eller Naturvårdsverket. Hur huvudmannaskapet skall placeras behöver därför utredas ytterligare. Det är inte självklart att det förhållandet att det kommunala delfinansieringsansvaret upphör, behöver leda till att det kommunala huvudmannaskapet tas bort. De missförhållanden som har rått skulle kunna

undanröjas med andra medel.

Nuvarande konstruktion med saneringsersättning med miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring har visat sig otillräcklig. Huruvida förslaget om en myndighetslösning för saneringsersättning är den bästa lösningen är dock svåröverblickbart. Detaljutformningen av ersättningsreglerna är avgörande men förslaget ger sannolikt bättre förutsättningar för en lösning av finansieringsproblemet. Som situationen är nu kan en efterbehandling, där ansvarig saknas, endast finansieras om det finns ett stort etableringstryck eller statliga bidrag kan betalas ut.

Förslaget att samla alla vägledande resurser från SGU och SIG inom en myndighet och då samma myndighet som tar fram vägledningsmaterial och som har det centrala tillsynsansvaret är bra dock under förutsättning att det inte enbart görs för att spara resurser. Med nuvarande resurser har Naturvårdsverket gjort prioriteringen att ha en dialog med länsstyrelserna och hänvisa de lokala tillsynsmyndigheterna till länsstyrelserna. Trots det omfattande vägledningsmaterialet som finns i dag finns det utrymme för olika tolkningar och bedömningar. Det finns en risk att de olika länsstyrelserna drivar olika linjer. Det skulle vara en fördel om de olika kommunerna också kunde vända sig direkt till verket för diskussioner rörande svåra bedömningsfrågor

Förslaget att skapa en enhet för det historiska efterbehandlingsarbetet kan vara bra om det innebär att det skapas en resurs för att hantera frågor runt det löpande efterbehandlingsarbetet. Det löpande efterbehandlingsarbetet sker i regel under jämförelsevis stor tidspress och arbetet sker på bekostnad av verksamhetsutövare och markägare. Det är framför allt bedömningen av vad som är lämpliga åtgärdsnivåer som kräver omfattande kunskaper och erfarenheter och där en stödfunktion från central tillsynsmyndighet behövs.

### **Stadsbyggnadsnämnden**

**Stadsbyggnadsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 11 september 2008 att överlämna och åberopa tjänsteutlåtandet.

*Reservation* anfördes av ledamoten Cecilia Obermüller (mp) med hänvisning till sitt förslag till beslut, *bilaga 1*.

Ledamoten Maria Hannäs (v) anmälde att vänsterpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

**Stadsbyggnadskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 25 augusti 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret anser att det är positivt att utredningen har gått igenom Naturvårdsverkets verksamhet ur ett helhetsperspektiv, så väl ur internt verksamhetsperspektiv som verkets insatser med tillsynsvägledning mot kommunerna. Kontoret delar också utredningens slutsats att hela myndighetsorganisationen av det nationella miljöarbetet bör ses över i ett större perspektiv. En sådan utredning bör särskilt studera ansvarsfördelningen och samarbetet mellan Naturvårdsverket och Boverket kring naturreservatsfrågorna, vilket är ett område där kontoret anser att förhållandena mellan de statliga verken är otydligt.

Däremot ställer sig kontoret tveksamt till utredningens förslag att stärka Naturvårdsverkets möjlighet att överklaga detaljplaner enligt plan- och bygglagen som kan antas medför betydande miljöpåverkan. Då rättsläget för närvarande är oklart om vad betydande miljöpåverkan innebär och om ett kommunalt beslut om att en detaljplan inte medför betydande miljöpåverkan kan överklagas, skapas ett rättsläge som inte bringar klarhet i svåra bedömningsfrågor och därigenom bidrar till en ökad rättsosäkerhet. Att tillföra Naturvårdsverket nya arbetsuppgifter innan en övergripande organisationsutredning genomförts anser kontoret vara oklokt.

## RESERVATIONER M.M.

### Stadsbyggnadsnämnden

*Reservation* anfördes av ledamoten Cecilia Obermüller (mp) med hänvisning till sitt förslag till beslut enligt följande.

Att stadsbyggnadsnämnden till del överlämnar och åberopar kontorets utlåtande samt därutöver anför följande:

Nämnden anser dock att det kan vara ett bra förslag att stärka naturvårdsverkets roll i miljöprövningssystemet och att ge NV en utökad kontrollfunktion i enlighet med utredningens förslag.

Nämnden anser att utredningen är väl genomförd och instämmer i allt väsentligt i dess slutsatser och förslag. Generellt kan sägas att Naturvårdsverket behöver förstärkta resurser inom förvaltningsanslaget och därigenom möjlighet att anställa nödvändig personal på myndigheten för att säkra kompetensen inom ett flertal verksamhetsområden. Men att då ta medel från sakanslaget är inte rätt väg. Miljöarbetet är en långsiktig överlevnadsfråga och måste prioriteras. Totalanslaget behöver ökas som konsekvens av att flera arbetsuppgifter lagts på myndigheten och att ambitionsnivån ska vara hög.

Systemet med branschexperter behöver förstärkas och verkets deltagande i miljöprövningsärenden måste kunna utökas.

Naturvårdsverkets internationella arbete är avgörande för hur spelreglerna på den internationella miljöarenan ska se ut framöver för Sveriges del. Verket bör vidga arbetet till att påbörja och driva på processen tidigare än att enbart ta en expertroll i slutskedet av internationella frågor.

De förslag som utredningen lägger fram om en förbättrad styrning, samordning och utvärdering av miljöövervakningen, där Naturvårdsverkets roll stärks och tillförs nya resurser är bra.

Avseende arbetet med förorenade områden är utredningens analys i mångt korrekt, men förslagen till åtgärder är delvis problematiska. Kravet rörande kommunal delfinansiering vid bidragsprojekt kan hindra arbetet, särskilt i mindre och resurssvagare kommuner i landet och det kan vara en god idé att ta bort detta krav. Att flytta huvudmannaskapet för projekt till länsstyrelse- eller naturvårdsverksnivå är dock ett direkt dåligt förslag. Detta då det generellt saknas upphandlingskompetens rörande entreprenader i dessa myndigheter och det ofelbart uppstår tillsynskonflikter.

Landets kommuner besitter generellt upphandlings- och beställarkompetens. Tillsynsansvaret av efterbehandlingsarbetet ligger sedan vid bidragsprojekt normalt hos länsstyrelse. Att flytta huvudmannaskap till länsstyrelser eller NV skapar bl.a. problem avseende vem som ska bedriva tillsyn över bidragsprojekt.