

## 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 överlåten 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)<sup>1</sup> och initiera s.k. tillåtlighetsprövningar av pågående verksamheter.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Utgångspunkten för miljöbalksreformen 1999 var att samla och utveckla 16 olika miljölagar till en gemensam lagstiftningsregim.<sup>4</sup> 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.),<sup>5</sup> miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (9 kap.),<sup>6</sup> förorenade områden (10 kap.), vatten-

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 41 §§ ML.

<sup>3</sup> SOU 1993:27 och SOU 1996:103.

<sup>4</sup> Prop. 1997/98:45, del 1 och 2.

<sup>5</sup> Tidigare NVL.

<sup>6</sup> Tidigare från ML och HSL.

verksamhet (11 kap.),<sup>7</sup> kemikalier och avfall (14–15 kap.)<sup>8</sup> 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 anmälningssplikterna 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.<sup>9</sup> Den senaste reformen trädde i kraft den 1 januari 2008. Den innebär att ett större antal tillståndspliktiga A- och B-verksamheter gjordes till anmälningsspliktiga C-verksamheter. Vidare fördes ett antal C-verksamheter bort från bilagan.<sup>10</sup>

Reglerna om tillsyn ges i 26 kap. MB. Enligt förarbetena utgör tillsyn en avgörande länk i kedjan mål, hänsyn, tillstånd, tillsyn, omprövning, överträdelse, straff.<sup>11</sup> 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

---

<sup>7</sup> Tidigare VL.

<sup>8</sup> Tidigare LKP.

<sup>9</sup> Därmed utökades FMH-bilagans B-verksamheter med 2 700 verksamheter.

<sup>10</sup> Cirka 50 verksamheter fördes från A- till B- och 1 200 st. från B- till C. Totalsiffrorna för tillstånds- och anmälningsspliktsverksamheterna 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.

<sup>11</sup> 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 §).<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning kring miljöbalkens tillämpning, om inte annan myndighet uttryckligen är utpekad i tillsynsförordningen.<sup>15</sup> Dessa andra

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 492.

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 490.

<sup>14</sup> 3 § F (1998:900), se även 3 § 1 p. NV-instruktionen (2001:1096).

<sup>15</sup> 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 tekniska produkter), Statens räddningsverk (olycksfrågor) och Socialstyrelsen (hälsoskydd). Det regionala ansvaret för tillsynsvägledning ligger på länsstyrelserna.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> Vidare ska man initiera omprövningar av tillstånd och villkor enligt 24 kap. MB.<sup>19</sup> Den operativa myndigheten ska även lämna den information som de tillsynsvägledande myndigheterna begär eller som framgår av föreskrifter som de senare har meddelat.<sup>20</sup>

Det operativa tillsynsansvaret ligger främst på länsstyrelserna och kommunerna, eller snarare, den kommunala nämnd som kommunen utsett att sköta tillsynen enligt miljöbalken.<sup>21</sup> 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,

---

<sup>16</sup> 14 § F (1998:900).

<sup>17</sup> 3 § F (1998:900).

<sup>18</sup> 7 § F (1998:900).

<sup>19</sup> 8 § F (1998:900).

<sup>20</sup> 9 § F (1998:900).

<sup>21</sup> 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*<sup>22</sup> 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 uppemot 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:<sup>23</sup>

(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

---

<sup>22</sup> SOU 2004:100.

<sup>23</sup> 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".<sup>24</sup>

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

---

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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

---

<sup>25</sup> SOU 2007:10.

<sup>26</sup> SOU 2007:10 s. 79.

välståndstjänsterna. 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.<sup>27</sup>

#### **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”.<sup>28</sup> 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

---

<sup>27</sup> SOU 2007:10 s. 255.

<sup>28</sup> 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 miljö kvalitetsmål 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).<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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-

<sup>29</sup> Naturvårdsverket 2007b s. 20.

<sup>30</sup> 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".<sup>31</sup>

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 bilskrotning 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-

---

<sup>31</sup> 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 experterna 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 huvudmannskapet 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 skarpere 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 miljövärdnytt. Ett exempel på detta är avgiftshandlingen. 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 övertänkt 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 miljörettsavdelningen 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 vägledningar 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.<sup>32</sup> 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

---

<sup>32</sup> 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,<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> Vidare har ett antal kommuner fortfarande ensaminspektörer, 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.

<sup>33</sup> I siffran ingår inte täktverksamheter. För samtliga andra B-verksamheter utom två är det operativa tillsynsansvaret överlåtet till kommunerna.

<sup>34</sup> 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 Århuskonventionens<sup>35</sup> 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

---

<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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-

---

<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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 tillsynsvägläsnad 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 tillsynsvägläsningsplan ("TVL-planen", se avsnitt 8.2.4) är goda men enligt utredningens uppfattning inte tillräckligt långtgående. För att fungera som nationell tillsynsvägläsnadare, 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

<sup>37</sup> 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 vägledning 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. Nyrekryteringen 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.<sup>38</sup>

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.

---

<sup>38</sup> 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 miljövärdningsintressen 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 besvärsmätt som tillkom vissa miljövärdningsorganisationer enligt 1952 års naturskyddslag (1952:688) överfördes till den statliga myndigheten i samband med tillkomsten av 1964 års naturvårdslag (1964:388).<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Man kunde även överklaga beslut om tillsyn och tillstånd.<sup>3</sup>

Den inslagna vägen med Naturvårdsverket som enda företrädaren för de allmänna miljöintressena förblev oförändrad ända

---

<sup>1</sup> I lagstiftningsärendet avsågs Statens naturvårdsnämnd, Naturvårdsverkets föregångare. De organisationer som hade talerätt enligt KK 1952:821 var Svenska Naturskyddsföreningen, Vetenskapsakademien och Samfundet för hembygdsvärd. Den historiska redogörelsen i detta avsnitt bygger på Heurgrenska utredningen (SOU 1987:32), s. 174ff.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 48 a § ML.

fram till miljöbalkens inträde.<sup>4</sup> Det förekom utredningsförslag om att släppa in vissa miljöorganisationer i beslutsprocessen,<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Även verkets roll vid omprövningen av villkor för större verksamheter med tillstånd betonades.<sup>7</sup>

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 ditills med inriktning på de miljömässigt viktiga och för rättspraxis betydelsefulla ärendena.<sup>8</sup> Även frågor av omfattande natur eller som rörde en hel näringsgren borde prioriteras för att uppnå att verksamheterna bedrevs i enlighet med miljöbalkens hänsynsregler.<sup>9</sup>

### 9.3 Verksamheten enligt årsredovisningarna 2006 och 2007

Av årsredovisningen 2006 framgår att Naturvårdsverket avgav ett sextiotal 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

---

<sup>4</sup> De miljöskyddsavgifter som infördes 1981 i 52–63 §§ ML kunde enbart beslutas av Koncessionsnämnden efter talan av Naturvårdsverket.

<sup>5</sup> SOU 1987:32, avsnitt 7.3.4.

<sup>6</sup> Se t.ex. SOU 1987:32 s. 268ff och SOU 1991:32 s. 65.

<sup>7</sup> SOU 1991:32 s. 71.

<sup>8</sup> Prop. 1997/98:45, del 1 s. 461f.

<sup>9</sup> Prop. 1997/98:45, del 2 s. 875.

Naturvårdsverket fem avgöranden om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och 70 av annat slag.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> År 2007 avgavs två yttranden i Esbo-ärenden om gasledning i Östersjön resp. Västerhavet.

---

<sup>10</sup> Statistiken stämmer inte, då antalet överklagade strandskyddsdispenser enligt aktuell uppgift från Naturvårdsverket var 88 under 2006. Skillnaden beror på uppdateringar av siffrorna.

<sup>11</sup> Naturvårdsverkets Årsredovisning 2007 s. 13.

<sup>12</sup> Naturvårdsverkets Årsredovisning 2007 s. 18.

<sup>13</sup> 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 enstaka regeringsärenden som förekommer. I miljöprovningar 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 miljöprovningar. Att Naturvårdsverket inte deltar i miljöprovningar 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 provningssystemet att Naturvårdsverket är aktivt och levererar frågeställningar att bedöma. I miljöprovningen 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 lagivet 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 ”stämningmål” 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 lagar<sup>14</sup> 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

<sup>14</sup> 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).<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> I mål om vattenverksamhet tillämpas numera ett liknande synsätt.<sup>17</sup> Vissa prövningar anses emellertid endast gälla avvägningen mellan allmänna intressen och verksamhetsutövarens intresse, och då utestängs de närboende och andra enskilda. Detta synsätt tillämpas främst vid beslut om strandskydd men även i ärenden om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.<sup>18</sup> 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).<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup> Enligt 16 kap. 13 § MB har vissa föreningar möjlighet att överklaga domar

<sup>15</sup> Jfr. med 22 § förvaltningslagen (1986:223).

<sup>16</sup> RÅ 1997 ref. 38, MÖD 2002:82, MÖD 2003:56, MÖD 2003:98 och MÖD 2003:99.

<sup>17</sup> NJA 2004 s. 590 I och II och MÖD 2002:83.

<sup>18</sup> MÖD 2001:29, MÖD 2005:8 och MÖD 2007:6.

<sup>19</sup> MÖD 2000:43, MÖD 2000:44 och MÖD 2007:28.

<sup>20</sup> Det är enbart på täktområdet som tidsbegränsade tillstånd förekommer i någon utsträckning.

<sup>21</sup> MÖD 2000:49.

<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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 miljöområdet<sup>24</sup> och detaljplanebeslut enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) som gäller verksamheter som kan befaras medföra betydande miljöpåverkan.<sup>25</sup> 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 tillåtighetsbeslut 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 §.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> Rätten för Naturvårdsverket att överklaga andra slags beslut enligt miljöbalken framgår av de

---

<sup>23</sup> 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 friluftintressen för att möjliggöra för t.ex. Friluftsrådet att överklaga strandskyddsdispenser.

<sup>24</sup> Bl.a. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, väglagen (1971:948), luftfartslagen (1957:297) och minerallagen (1991:45).

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 20 kap. gäller ansökningsmål i miljödomstol, men genom en hänvisning i 19 kap. 5 § gäller paragrafen även vid tillståndsprövningar i kommuner och länsstyrelser.

<sup>27</sup> Prop. 1997/98:45, del 2 s. 874.

underliggande förordningarna.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

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 miljö-intressen 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.<sup>31</sup> 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

---

<sup>28</sup> 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)).

<sup>29</sup> 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)).

<sup>30</sup> 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)).

<sup>31</sup> 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 §.<sup>32</sup> 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)).<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> Den

---

<sup>32</sup> MÖD 2003:18.

<sup>33</sup> MÖD 2003:19.

<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> Organisationernas klagorätt gäller heller inte för verksamheter med miljöpåverkan som regleras genom lagstiftning utanför miljöbalken, t.ex. slutavverkningar enligt skogsvårdslagen (1979:429) eller skydds jakt 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).

<sup>35</sup> 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](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm)

<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> Den bedömning som gjordes i rapporten var att den generösa dispensgivningen – tillsammans med det faktum att endast ett fåtal beslut överklagas och

---

<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> Förutom i de sällsynta fall då Naturvårdsverket är operativ tillsynsmyndighet, kan alltså myndigheten – trots att detta förutsätts i förarbetena<sup>39</sup> – 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*.<sup>40</sup> 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

---

<sup>38</sup> MÖD 2000:54.

<sup>39</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, sid. 490.

<sup>40</sup> 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 strand-skyddsdispenserna. 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.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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

---

<sup>41</sup> Här bör det observeras att av de 154 överklaganden som Naturvårdsverket gjorde under 2007 avsåg endast tio länsstyrelsebeslut.

<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> 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.

---

<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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 överklagade 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

<sup>44</sup> 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 formlöst 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.<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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 föroreningskador. 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.<sup>2</sup> 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 förskotteras allmänna medel för verkställighet enligt miljöbalken.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

### 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

---

<sup>2</sup> Enligt Lägesbeskrivning 2007 gick 25 mnkr till detta ändamål under året.

<sup>3</sup> 26 kap. 17 och 18 §§ MB och 30 § FMH (1998:899).

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.

---

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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 förordning<sup>7</sup> och i försäkringsvillkor som fastställts av regeringen. Systemet finansieras med avgifter från större miljöfarliga verksamheter och administreras av ett försäk-

<sup>6</sup> Riese 2008.

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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-

<sup>8</sup> SOU 2007:21.

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

## 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.<sup>11</sup> 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

---

<sup>10</sup> 5 kap. 8 § 4 p. plan- och bygglagen.

<sup>11</sup> Miljömålsrapporten 2008, s. 110.

”engångsaktörer” med ingen eller liten erfarenhet och de litar inte på den statliga finansieringen.<sup>12</sup> 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.

---

<sup>12</sup> 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 förmåga eller vilja att stå som huvudman för projekt i denna storleksordning. De miljörisker och förordningar 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 iakttas 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 föroreningskador. 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 föreningar 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 enhetsnivån. 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*<sup>1</sup> 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 myndighetsförordningen<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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

---

<sup>1</sup> Statskontoret 2004:9.

<sup>2</sup> SFS 2007:515.

<sup>3</sup> SOU 2004:23.

regeringen och myndigheten bestämmer själv om gruppens existens, sammansättning och uppgifter.

När Statskontoret gjorde sin kartläggning 2004<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Denna fråga måste alltså beaktas vid ärendehandläggning även internt inom myndigheten.

---

<sup>4</sup> Statskontoret 2004:9.

<sup>5</sup> 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 Rådets 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, ärendeberedning, seminarier m.m. till cirka 30 manår.<sup>6</sup> Sedan den beräkningen gjordes har antalet råd ökat. Nedan följer en översikt över de olika råden och deras sammansättning och uppgifter.

---

<sup>6</sup> Lokaliseringsutredningen (2005).

Rådets benämning och uppgifter	Antal ledamöter	Vem utser ledamöter	Beslutande
<p><i>Avfallsrådet</i></p> <p>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.</p>	18	NV	Nej
<p><i>Fjällsäkerhetsrådet</i></p> <p>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.</p>	18	NV	Nej
<p><i>Friluftsrådet</i></p> <p>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.</p>	13	Reg	Ja
<p><i>Havsmiljörådet</i></p> <p>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.</p>	15	NV	Nej

<p><i>Miljöforskningsnämnden</i></p> <p>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.</p>	12	Reg + NV <sup>7</sup>	Nej
<p><i>Miljömålsrådet</i></p> <p>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</p> <p><i>Experter</i></p> <p>Högst sex experter ska bistå miljömålsrådet i dess arbete och ska representera kommuner, landsting, ideella miljöorganisationer och näringslivet.</p>	18	Reg	Ja
<p><i>Rådet för investeringsstöd</i></p> <p>Rådet ska fullgöra verkets uppgifter enligt förordning om LIP och Klimp.<sup>8</sup> I rådet finns representanter från berörda myndigheter samt forskningsorgan. Ordförande är avdelningschefen för Klimatavdelningen.</p>	9	Reg	Ja
<p><i>Rådet för rovdjursfrågor</i></p> <p>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 Naturresursavdelningen.</p>	15	NV	Nej

<sup>7</sup> I miljöforskningsnämnden utser regeringen ordförande och Naturvårdsverket övriga ledamöter.

<sup>8</sup> SFS 2003:262

<p><i>Rådet för tilldelning av utsläppsrätter</i></p> <p>Rådet ska lämna förslag till verkets beslut om tilldelning av utsläppsrätter. Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Nutek är representerade. Naturvårdsverkets representant är ordförande.</p>	3	Reg	Nej
<p><i>Samordningsgruppen för havsmiljöfrågor (SamHav)</i></p> <p>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.</p>	17	Reg	Ja
<p><i>Tillsyns- och föreskriftsrådet</i></p> <p>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.</p>	18	Reg	Nej
<p><i>Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald</i></p> <p>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.</p>	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 Rovdjursrådet<sup>9</sup> 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

<sup>9</sup> Faugert, Sandberg & Blomfeldt, 2005.

undantag för Fjällsäkerhetsrådet där 0,75 åk 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 åk. Forskningssekretariatet med sina 14 åk 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 utsläppsrätter, Rådet för investeringsstöd, Miljöforskningsnämnden och Friluftsrådet tas bort ur Naturvårdsverkets instruktion. Beslutanderätten för bidrag till friluftorganisationer 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 friluftorganisationer. 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 ärendehantering 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.<sup>10</sup> 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*<sup>11</sup> att naturvård och friluftsliv hör nära samman och att det finns behov av en aktiv friluftspolitik. I flera av miljö kvalitetsmålen 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

<sup>10</sup> Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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 friluftspolitiken. Samtidigt som Naturvårdsverket har en gedigen kunskap inom naturvård, menar utredningen att det inte är själv-

---

<sup>12</sup> 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>
<b>Totalt</b>	<b>28</b>		<b>19 600</b>	<b>35 700</b>	<b>16 100</b>

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
<b>Totalt</b>	<b>18</b>	<b>12 600</b>

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
<b>Totalt</b>	<b>51 700</b>	

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 anställda<sup>1</sup> 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 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-

<sup>1</sup> 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 Styrtredningen. Enligt Styrtredningens 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. Styrtredningen 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 kostnadsmissigt 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 omDispositionering. 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 arbets sätt 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 utvecklingsarbetet*, 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, Glesbygdsvirket 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 miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*

Prop. 2000/01:130, *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.*

Prop. 2004/05:150, *Svenska miljömål – 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 miljökvalitetsmålen 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 miljökvalitetsmålen. 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 sakenslag 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 årsarbetstillfällena 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 miljökvalitetsmål 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 Styrtredningen (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 förmedla 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.<sup>1</sup> Vidare har arbetet med de olika bidragsförordningarna lämnats utanför.<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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

- *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 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.<sup>3</sup> Därutöver finns några rent processuella bestämmelser, varav den grundläggande ges i 22 kap. 6 §.<sup>4</sup> 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,<sup>5</sup> att verket vid tillståndsprovningen av en verksamhet kan begära att tillåtlighetsfrågan hänskjuts till regeringen<sup>6</sup> och att verket kan begära omprövning enligt 24 kap.<sup>7</sup> Till detta kommer att Naturvårdsverket utpekas som en av de myndigheter som utövar tillsyn under miljöbalken.<sup>8</sup> Verkets roll som nationell myndighet med ansvar för tillsynsvägledning utvecklas i den s.k. tillsynsordningen (nedan).<sup>9</sup>

#### *Uppgifter enligt förordningar under miljöbalken*

Miljöbalkens vida tillämpningsområde och dess utpräglade ramkaraktär nödvändiggör preciseringar genom underliggande författningar. Ett femtiotal förordningar sorterar under balken.<sup>10</sup> 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 provningen av mål och

---

<sup>3</sup> 6 kap. 13 § MB.

<sup>4</sup> 22 kap. gäller ansökningsmål i miljödomstol, men genom en hänvisning i 19 kap. 5 § gäller paragrafen även vid tillståndsprovningar i kommuner och länsstyrelser.

<sup>5</sup> 22 kap. 4 § MB.

<sup>6</sup> 21 kap. 7 § MB.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 26 kap. 3 § MB.

<sup>9</sup> F (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

<sup>10</sup> En lista över dessa finns på Tillsyns- och föreskriftsrådets hemsida ([www.tofr.info](http://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 prövning av tillstånd och ändrad markanvändning enligt balken och en rad näraliggande författningar (2 kap. 6 § andra stycket MB).<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Vidare har man till uppgift att informera länsstyrelserna om de områden som är av riksintresse för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv samt vattenförsörjning och avfallshantering.<sup>13</sup>

Under 5 kap. MB om miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning sorterar fem förordningar.<sup>14</sup> 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

---

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> 1 § F (1998:896).

<sup>13</sup> § F (1998:896).

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> I flera fall har verket det operativa ansvaret för miljöövervakningen.<sup>16</sup> Myndigheten har även i några fall befogenhet att begära att beslut om åtgärdsprogram ska underställas regeringen<sup>17</sup> eller att utarbeta underlag till nationella program för miljökvaliteten.<sup>18</sup> Naturvårdsverket är också ”behörig myndighet” enligt EG-lagstiftningen och ska som sådan fullgöra rapporterings- skyldigheter mot EU-kommissionen och Europeiska miljöbyrån (EEB).<sup>19</sup> Slutligen har verket bemyndigats att meddela föreskrifter enligt flera av förordningarna.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> Verket ska också fullgöra skyldigheter enligt Esbo-konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang.<sup>22</sup> Till detta kommer ett bemyndigande att utfärda föreskrifter.<sup>23</sup>

#### *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 ansvar<sup>24</sup> och fattar överklagbara beslut av flera slag, även om några av dessa

---

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> 12 b § F (2001:527), 2 § F (2003:65).

<sup>17</sup> 6 kap. 4 § F (2004:660) och 15 § F (2001:527).

<sup>18</sup> 1 § F (2003:65).

<sup>19</sup> 16–18 §§ F (2004:675), 15 § F (2001:554), 20 § F (2001:527), 2 § F (2003:65).

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> 6 § F (1998:905).

<sup>22</sup> 9, 11 §§ F (1998:905).

<sup>23</sup> 14 § F (1998:905).

<sup>24</sup> 2 § F (1998:1252).

rubriceras som föreskrifter.<sup>25</sup> Vidare är verket mottagare av en rad olika naturvårdsbeslut och andra uppgifter som förs in i nationella register.<sup>26</sup> Nationella myndigheter och länsstyrelser ska samråda med Naturvårdsverket, bl.a. när man beslutar om föreskrifter eller fattar beslut som kan utlösa ersättningsskyldighet för staten.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> Slutligen har man en betydande föreskriftmakt i dessa förordningar<sup>29</sup> och är behörig myndighet enligt såväl Bernkonventionen som EG-regleringen på området.<sup>30</sup>

### *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 tillåtlighetsbedömer en verksamhet enligt 17 kap.<sup>31</sup> Besked och handlingar ska ges in till myndigheten, bl.a. om ansökan om tillstånd och anmäl-

---

<sup>25</sup> 4 § F (1987:938), 32, 45, 56 och 62 §§ F (2007:845).

<sup>26</sup> 15, 28, 33 § F (1998:1252), 4 § F (1987:938) och 20, 61, 65 §§ F (2007:845).

<sup>27</sup> 14, 26 §§ F (1998:1252) och 60, 63 §§ F (2007:845).

<sup>28</sup> 40 § F (1998:1252).

<sup>29</sup> 33 § F (1998:1252) och 32, 36, 54 §§ F (2007:845).

<sup>30</sup> 68 § F (2007:845).

<sup>31</sup> 4 § F (1998:899).



ningar, domar och beslut m.m.<sup>32</sup> Tillsynsmyndigheter måste samråda med Naturvårdsverket om man vill fatta vissa genomdrivandebeslut som kan ådra det allmänna kostnader.<sup>33</sup> En sådan samrådsskyldighet åligger också Generalläkaren när den myndigheten meddelar föreskrifter under 9 kap.<sup>34</sup> Naturvårdsverket är också särskilt ålagt att yttra sig i ärenden som har stor betydelse från nationell synpunkt.<sup>35</sup> 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 krav<sup>36</sup> och krav på närmare försiktighetsåtgärder för vissa verksamheter.<sup>37</sup> Slutligen är Naturvårdsverket ansvarigt för utbyte av information och rapportering under de centrala EG-direktiven på området.<sup>38</sup>

Två förordningar sorterar under reglerna om förorenade områden och annan miljöskada (10 kap. MB). I dessa – förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador och förordningen (1998:930) om miljöriskområden – är uppgifterna för Naturvårdsverket begränsade. Verket ska ta emot viss information.<sup>39</sup> Man kan även överklaga beslut om att förklara ett område för miljöriskområde.<sup>40</sup> Bestämmelser om register och rapporteringsskyldigheter mot EU-kommissionen finns i båda förordningarna.<sup>41</sup>

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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> Verket ska även samråda med kommunen när man för talan för att tillvarata allmänna intressen.<sup>44</sup> Domar och beslut ska skickas till Naturvårds-

---

<sup>32</sup> 9-11, 25, 48 §§ F (1998:899).

<sup>33</sup> 29 § F (1998:899).

<sup>34</sup> 41 § F (1998:899).

<sup>35</sup> 20 b § F (1998:899).

<sup>36</sup> 8, 23, 31 §§ F (1998:899).

<sup>37</sup> 47 §§ F (1998:899).

<sup>38</sup> 49 a § F (1998:899).

<sup>39</sup> 5, 10 §§ F (1998:930) och 28 § F (2007:667).

<sup>40</sup> 14 § F (1998:930).

<sup>41</sup> 12 § F (1998:930) och 27 § F (2007:667).

<sup>42</sup> 1 § F (1998:1388).

<sup>43</sup> 2 § F (1998:1388).

<sup>44</sup> 3 § F (1998:1388).

verket.<sup>45</sup> Slutligen har både Kammarkollegiet och Naturvårdsverket rätt att överklaga länsstyrelsebeslut om tillstånd till markavvattning.<sup>46</sup>

Jordbruk och annan verksamhet regleras i 12 kap. MB. Här fanns tidigare även vissa regler om prövningen av tåkter, men de har nu förts över till 9 kap. och FMH-bilagan. Den särskilda uppgiftsskyldighet som gäller för den som exploaterar en tåkt ligger emellertid kvar under 12 kap. genom förordningen (1998:904) om tåkter 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.<sup>47</sup> Alla beslut som rör tåkter och samråd ska skickas till verket, liksom beslut om s.k. samrådsområden enligt 12 kap. 6 § 2 st. MB.<sup>48</sup> Slutligen får Naturvårdsverket överklaga beslut om tåkt 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.<sup>49</sup>

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.<sup>50</sup> De nationella myndigheterna har också ansvaret för tillsynsvägledning inom samma område.<sup>51</sup> Naturvårdsverkets roll i dessa sammanhang är egentligen begränsad till att yttra sig i vissa ärenden<sup>52</sup> och att vara mottagare av vissa beslut.<sup>53</sup> Man är även samrådspartner när tillsynsmyndigheten meddelar föreskrifter<sup>54</sup>

---

<sup>45</sup> 9, 11 § F (1998:1388).

<sup>46</sup> 25 § F (1998:1388).

<sup>47</sup> 5, 8 §§ F (1998:904).

<sup>48</sup> 10 § F (1998:904).

<sup>49</sup> 3, 4, 10 §§ F (1998:915).

<sup>50</sup> F (1998:900), bilaga p. F: Genteknik.

<sup>51</sup> 13 a, 13 b–13 g, 13 j, 13 n §§ (1998:900).

<sup>52</sup> 2 kap. 11 §, 3 kap. 9, 24 och 26 §§, 5 kap. 3 § F (2002:1086).

<sup>53</sup> 3 kap. 12 och 18 §§ F (2002:1086).

<sup>54</sup> 1 kap. 10 § F (2002:1086) och 8, 12 §§ F (2002:271).

och samordnar informationsförfarandet enligt EG-förordningarna på området.<sup>55</sup>

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.<sup>56</sup> Uppgifterna gäller allt från beslut i enskilda fall till normgivning. Bemyndigande att meddela föreskrifter finns i åtta av förordningarna.<sup>57</sup> Ett annat ansvar ligger i att ta emot uppgifter och upprätta nationella register.<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup> Slutligen ska andra myndigheter samråda med verket inför beslut eller när man avser att meddela föreskrifter.<sup>60</sup>

Under miljöbalkens kapitel om avfall och producentansvar (15 kap.) finns elva förordningar där Naturvårdsverket uttryckligen har tilldelats en roll.<sup>61</sup> I tio av dessa har man fått bemyndigande att meddela föreskrifter av olika slag.<sup>62</sup> Verket har en direkt operativ roll enligt flera av förordningarna som beslutsfattare på central nivå, t.ex. för olika dispenser.<sup>63</sup> En distinkt kategori av det senare slaget utgörs av de s.k. dumpningsdispenserna enligt avfallsförordningen.<sup>64</sup> Vidare är Naturvårdsverket utpekad som behörig myndig-

<sup>55</sup> 5 kap. 4a § F (2002:1086) och 36a § F (2002:271).

<sup>56</sup> 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 flourerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen.

<sup>57</sup> 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).

<sup>58</sup> 14 § F (1997:645) och 20 § F (198:946).

<sup>59</sup> 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).

<sup>60</sup> 42 § F (2006:1010), 49 a § F (2000:338) och 20–21 §§ F (2007:846).

<sup>61</sup> 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 bilskrottningsförordningen (2007:186).

<sup>62</sup> 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).

<sup>63</sup> 5 § F (2007:185), 21d § F (2001:1063).

<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup> 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.<sup>66</sup> Slutligen har Naturvårdsverket givits möjlighet att överklaga vissa beslut.<sup>67</sup>

### *Särskilt om WEEE-direktivet och el-avfall*

EU:s s.k. WEEE-direktiv<sup>68</sup> har genomförts i Sverige genom förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter.<sup>69</sup> 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.<sup>70</sup>

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.<sup>71</sup> 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

<sup>65</sup> 4 § F (2007:383) och 28 § F (2005:209).

<sup>66</sup> 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).

<sup>67</sup> 45 § F (2001:512).

<sup>68</sup> Direktiv (2002/96) om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter, ändrat genom direktiv 2003/108.

<sup>69</sup> Till förordningen finns för ovanlighetens skull ett förordningsmotiv, Fm 2005:1.

<sup>70</sup> Bilaga 1 till F (2005:209).

<sup>71</sup> 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 informationskyldighet 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.<sup>72</sup>

Grundstenen i WEEE-direktivet och den svenska förordningen utgörs av ett register där producenterna redovisar hur de uppfyller sitt ansvar.<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup> Här ska producenterna lämna information vid skilda tidpunkter.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup> 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.<sup>77</sup> För sitt arbete med EE-registret kommer verket att ta ut en administrativ avgift.<sup>78</sup>

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

---

<sup>72</sup> Bilaga 3 till F (2005:209).

<sup>73</sup> 9, 10, 20, 27 §§ F (2005:209).

<sup>74</sup> [www.naturvardsverket.se/eeregistret](http://www.naturvardsverket.se/eeregistret).

<sup>75</sup> Naturvårdsverket har meddelat föreskrifter om registrering, redovisning och rapportering enligt den svenska förordningen (NFS 2006:15).

<sup>76</sup> Se Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2007:6).

<sup>77</sup> 26 § F (2005:209).

<sup>78</sup> 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.<sup>79</sup>

Slutligen har Naturvårdsverket en omfattande föreskriftsrätt enligt förordningen<sup>80</sup> och ska sköta rapporteringen enligt WEEE-direktivet gentemot EU.<sup>81</sup>

#### *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 miljöstraffavgifter (30 kap.). Dessa två avdelningar inrymmer inte fler än fyra förordningar som innehåller uppgifter för Naturvårdsverket, varav tre enbart ger bemyndiganden att meddela föreskrifter.<sup>82</sup> 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

<sup>79</sup> Bilagan till F (1998:950), punkterna 8.1.1–8.1.2.

<sup>80</sup> 13, 30 §§ F (2005:209).

<sup>81</sup> 28 § F (2005:209).

<sup>82</sup> 1, 8 §§ F (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll, 6 kap. 3 och 4 §§, 7 kap. 4 § F (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt 5 § F (1998:950) om miljöstraffavgifter.

(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.<sup>83</sup>

Naturvårdsverket har det nationella ansvaret för tillsynsvägledning vad gäller miljöbalkens tillämpning, om inte annan myndighet uttryckligen är utpekad i tillsynsförordningen.<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup> 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.<sup>86</sup> 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.<sup>87</sup> Vidare ska man initiera omprövningar av tillstånd och villkor enligt 24 kap. MB.<sup>88</sup> Den operativa myndigheten ska även lämna den information som de tillsynsväglärande myndigheterna begär eller som framgår av föreskrifter som de senare har meddelat.<sup>89</sup>

---

<sup>83</sup> 3 § F (1998:900), se även 4 § 1 p. NV-instruktionen (2007:1052).

<sup>84</sup> 13 § F (1998:900).

<sup>85</sup> 14 § F (1998:900).

<sup>86</sup> 3 § F (1998:900).

<sup>87</sup> 7 § F (1998:900).

<sup>88</sup> 8 § F (1998:900).

<sup>89</sup> 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.<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup>

## 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.<sup>92</sup> Listan uppger 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.

---

<sup>90</sup> 4 § F (1998:900).

<sup>91</sup> Bilagan till F (1998:900) punkterna E3 och G.

<sup>92</sup> [www.tofr.info/EG-listan](http://www.tofr.info/EG-listan).



*Transport av avfall*

Transporterna av avfall mellan EU:s medlemsländer och över gemenskapens gränser regleras i EG-förordningen 1013/2006<sup>93</sup> 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. <sup>94</sup>

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

---

<sup>93</sup> Förordningen ersätter en tidigare i samma ämne (259/1993) som genom åren har kompletterats och ändrats.

<sup>94</sup> 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.<sup>95</sup> Exempel på sådant avfall är flygaska från värmeverk.

Vid utförelse/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 transitländer<sup>96</sup> 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

<sup>95</sup> Bilaga IV i WSR med hänvisning till bilagorna II och VIII i Baselkonventionen.

<sup>96</sup> 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 ”brandkårsutryckningar” 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,<sup>97</sup> Bernkonventionen<sup>98</sup> och Bonnkonventionen.<sup>99</sup> Dessa är i sin tur implementerade i svensk rätt genom flera EG-förordningar, främst ”CITES-förordningen” 338/97.<sup>100</sup> 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 turisternas köp av souvenirer eller förvärv av jakttroféer. Över 30 000 hotade arter omfattas av regleringen, indelade i bilagor A-D efter hotbild (se EGF 1332/2005<sup>101</sup>). 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

---

<sup>97</sup> 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.

<sup>98</sup> Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (SÖ 1983:30).

<sup>99</sup> Konventionen om skydd av flyttande vilda djur (1983:37).

<sup>100</sup> 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.

<sup>101</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 1332/2005 om ändring av förordning 338/97.

roll är att vara "vetenskaplig myndighet" under dessa regelverk.<sup>102</sup> 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.<sup>103</sup>

### *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-gaser<sup>104</sup> och EG-förordningen om ozonnedbrytande ämnen.<sup>105</sup> 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.<sup>106</sup> Enligt f-gasförordningen medför detta främst uppgifter som rör informationshantering och registrering.<sup>107</sup> 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.<sup>108</sup> I vissa situationer är emellertid en motsvarande kompetens tilldelad den behöriga

---

<sup>102</sup> 68 § artskyddsförordningen (2007:845).

<sup>103</sup> 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.

<sup>104</sup> Europaparlamentets och rådets förordning nr 842/2006 om vissa fluorerande växthusgaser.

<sup>105</sup> Europaparlamentets och rådets förordning nr 2037/2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

<sup>106</sup> 42 § F (2007:846).

<sup>107</sup> Art. 3.6 och 6.1 EGF 842/2006.

<sup>108</sup> Art. 3, 4 och 5 EGF 2037/2000.

myndigheten. Så får Naturvårdsverket meddela tillstånd för tillverkning av vissa ämnen inom ramen för EG-regleringen.<sup>109</sup> I flera fall är det istället så att sådana tillstånd bara får meddelas av kommissionen efter ansökan från den behöriga myndigheten.<sup>110</sup> Licenser för export och import från tredje land meddelas också av kommissionen.<sup>111</sup> 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.<sup>112</sup>

EG-förordningarna är kompletterad med en svensk förordning om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen, som ger nationella särregler om förbud och undantag.<sup>113</sup> 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 utförelse från Sverige av vissa köldmedier och medger även dispenser från förordningens regler i övrigt.<sup>114</sup> Naturvårdsverket ska även meddela föreskrifter om försiktighetsmått och kunskapskrav enligt förordningen samt samråda med de andra myndigheter som tilldelats sådan behörighet.<sup>115</sup>

## **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

---

<sup>109</sup> Art. 3.4 EGF 2037/2000.

<sup>110</sup> Art. 4.1, 5.7 EGF 2037/2000.

<sup>111</sup> Art. 6 och 12 EGF 2037/2000.

<sup>112</sup> Art. 20 EGF 2037/2000.

<sup>113</sup> 7 § förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen.

<sup>114</sup> 14 och 19 §§ F (2007:846).

<sup>115</sup> 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 utsläppsätter 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.<sup>116</sup> 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.<sup>117</sup> 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

---

<sup>116</sup> 5 § 2 p. F (2007:1052).

<sup>117</sup> 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.<sup>118</sup> 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.<sup>119</sup>

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.<sup>120</sup> 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 knobbsäl 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

---

<sup>118</sup> 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.

<sup>119</sup> 6 och 23 a §§ JaktF.

<sup>120</sup> 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.<sup>121</sup>

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.<sup>122</sup> 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.<sup>123</sup> 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.<sup>124</sup> 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.<sup>125</sup> 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.<sup>126</sup>

<sup>121</sup> SOU 2007:89 Rovdjuren och deras förvaltning.

<sup>122</sup> 9, 11, 15, 18, 21, 32, 41 och 52 d §§ JaktF.

<sup>123</sup> 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).

<sup>124</sup> 16 a, 28, 50, 52 f, 52 i och 56 §§ JaktF.

<sup>125</sup> 46 § JaktF.

<sup>126</sup> 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.<sup>127</sup> 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.<sup>128</sup> Det är främst energislukande verksamheter som omfattas; förbränningsanläggningar, raffinaderier, järnverk, cementugnar och pappersbruk.<sup>129</sup> 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.<sup>130</sup> 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.<sup>131</sup> 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.<sup>132</sup> Om beslutet

---

<sup>127</sup> Främst EG-direktivet (2003/87/EG) om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.

<sup>128</sup> 1 kap. 1 § HandelsL.

<sup>129</sup> 2 kap. 1 § HandelsL.

<sup>130</sup> 1 kap. 3 § HandelsL och 42-48 §§ HandelsF.

<sup>131</sup> 2 § HandelsF.

<sup>132</sup> 20 § HandelsF.

skiljer sig från det förslag som lämnas av rådet, ska det motiveras och en anmälan ska göras till regeringen.<sup>133</sup>

Naturvårdsverket har även det operativa tillsynsansvaret över systemet med utsläppsrätter.<sup>134</sup> 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.<sup>135</sup> En annan sanktion utgörs av förseningsavgifter som ska betalas av den som inte i tid ger in en verifierad rapport om sina utsläpp.<sup>136</sup> Avgiften tas ut av Naturvårdsverket.<sup>137</sup> Övriga uppgifter som ligger på Naturvårdsverket i handelssystemet utgörs av information och samråd,<sup>138</sup> samt att meddela föreskrifter om bl.a. utformningen av ansökningar, övervakning och rapportering, ackreditering av kontrollörer och verkställighet.<sup>139</sup>

### Övrig lagstiftning

Nedan följer en lista med övriga författningar där Naturvårdsverket har en särskild utpekad uppgift.<sup>140</sup> 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).

<sup>133</sup> Det är dock inte fråga om någon överprövning, eftersom dessa beslut – liksom övriga beslut med rättsverkan – överklagas inom miljödomstolslinjen (9 kap. 1 § HandelsL).

<sup>134</sup> 7 kap. HandelsL och 2 § HandelsF.

<sup>135</sup> 8 kap. 5 § HandelsL och 63 § HandelsF.

<sup>136</sup> 8 kap. 5 § HandelsL.

<sup>137</sup> 59 § HandelsF.

<sup>138</sup> 37 § HandelsF.

<sup>139</sup> 61 § HandelsF.

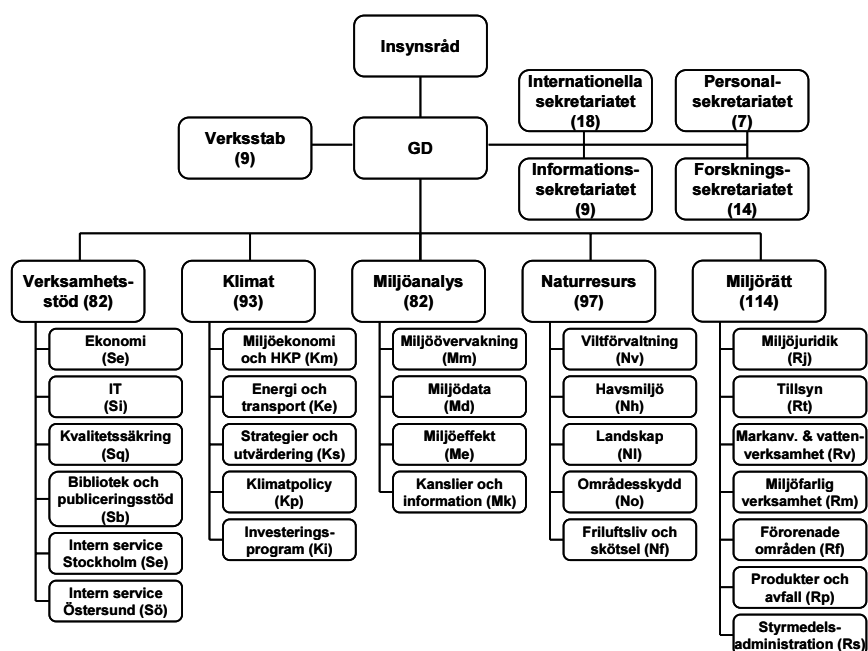
<sup>140</sup> Listan är hämtad från Naturvårdsverkets hemsida; [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se). Inte heller här har medtagits sådana författningar där Naturvårdsverkets främsta roll att dela ut statsbidrag eller andra medel.

- 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 UNECE<sup>1</sup> 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 som 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.

---

<sup>1</sup> 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-



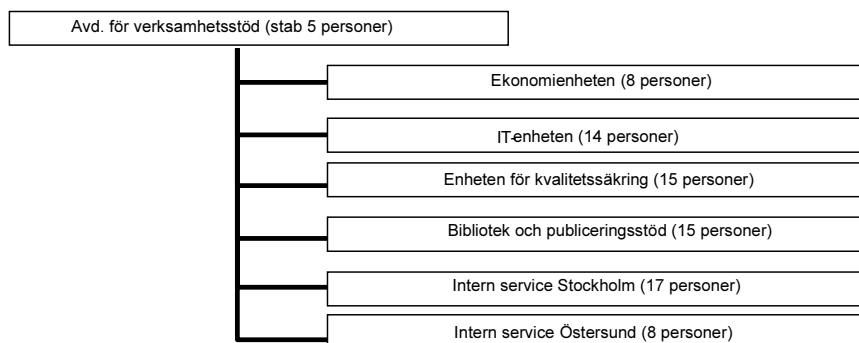
serat till Östersund genom en handläggartjänst och en halv informatörstjänst.

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.

Ansvar 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 webbplats. 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 åk 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 åk. 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 Östersundskontoret. Enheten ansvarar för Naturvårdsverkets telefoni- och växelfunktion, samt tillhandahåller en webbsamordnare som arbetar med publiceringsstöd och webbhandel. Naturvårdsverket säljer via enheten växelfunktionen till Statens Folkhälso-

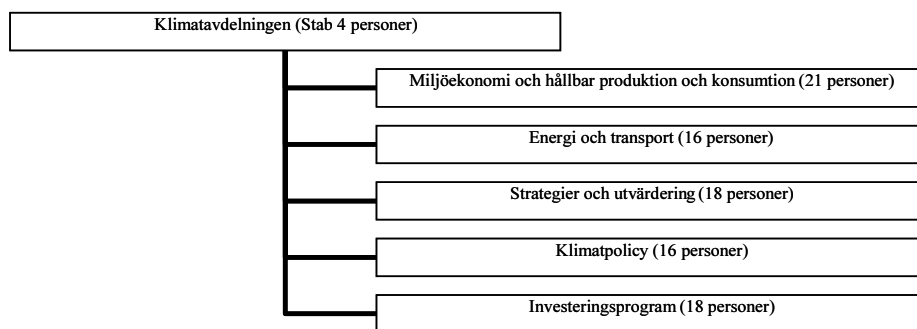
institut (130 personer). Till skillnad från Stockholmskontoret är lokalvården och cafeterian utlagda på entreprenad.

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
- Webbsamordnare – 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 åak<sup>2</sup> 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 miljö kvalitetsnormer 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:

---

<sup>2</sup> 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 handelsystemet. 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.

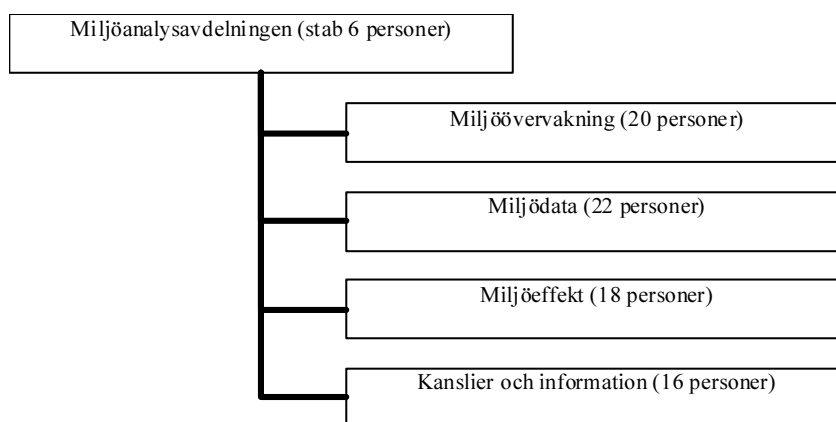
Övriga medarbetare på enheten består av sju informatörer och en assistent som servar hela avdelningen. En av informatörerna arbetar 80 % på konsultbasis, en jobbar enbart som webbredaktör och en tredje är projektledare för klimatinformation. Informatörernas insats fördelas ungefär enligt följande:

- 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, OSPAR<sup>3</sup>, 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

---

<sup>3</sup> 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-förordningen<sup>4</sup>. 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-konsortiet<sup>5</sup> 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 datatbas "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 klimatrapportering, 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

---

<sup>4</sup> EG-förordning om register över utsläpp.

<sup>5</sup> Svenska MiljöEmissionsData.

inom EU som rör internationell rapportering av miljödata. Det samma gäller i konventionsarbetet t.ex. inom HELCOM, OSPAR, CLRTAP<sup>6</sup> 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, ICES<sup>7</sup> 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-

<sup>6</sup> Konventionen för långväga gränsöverskridande luftföroreningar.

<sup>7</sup> 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 TVÄR-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 miljögifter 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.

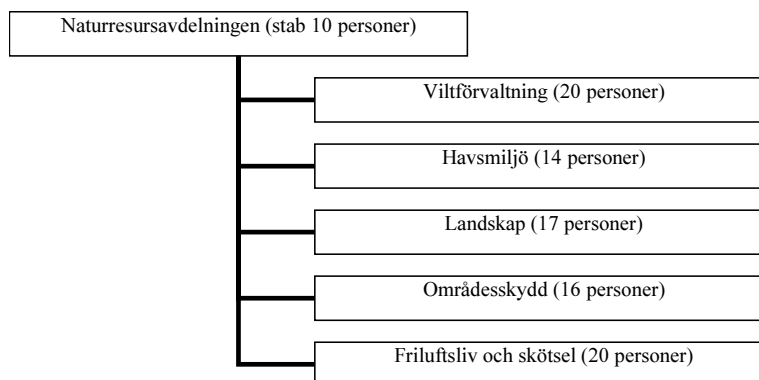
Enhetens internationella arbete utgörs av någon enstaka personvecka. En del går ut på att informera om miljömålssystemet i Sverige och det övriga handlar om att hämta hem information om frågor från EEA och aktiviteter som sker i Bryssel.

## 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 miljö kvalitetsmålen *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 Sälförvaltningen, dvs. de årliga skydds jaktbesluten 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 kanslifrågor 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-konventionen<sup>8</sup>, ingår arbete med HELCOM, ORNIS-kommittén<sup>9</sup> och rapportering till EU enligt olika direktiv.

### *Havsmiljöenheten*

Enheten för havsmiljöfrågor (Nh) bildades i september 2006 och har ansvaret för miljö kvalitetsmålet 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

<sup>8</sup> Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.

<sup>9</sup> 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 Havsmiljørådet. 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 (NI) 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.

#### *Områdesskydds enheten*

Områdesskydds enheten (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-utveckling<sup>10</sup>.

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

---

<sup>10</sup> 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 områdesskydds enheten 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:s<sup>11</sup> 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.

---

<sup>11</sup> 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 friluftorganisationer 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.

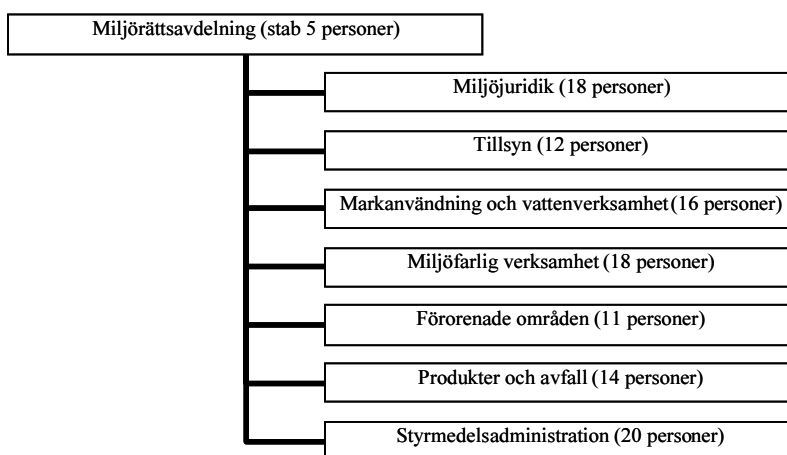
Enhetens internationella arbete består av frivilligt engagemang i form av nätverksbyggande och erfarenhetsutbyte, utan något



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 avfallshandling 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 vägledningmaterial.

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 informatörer 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 tillsynsvägledande/vägledande roll med ansvar för att ta fram nya, och utveckla gamla, instrument. Enheten har en generell vägledande 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 vägledning 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 biståndsprojekt. 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-arbetet<sup>12</sup>. Konventioner som enheten arbetar med är HELCOM, PARCOM<sup>13</sup>, 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.

---

<sup>12</sup> International Pollution Prevention and Control.

<sup>13</sup> 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 åk. 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 åk inklusive chef och halvtidssekreterare. Dessa fördelas grovt enligt följande:

- EU- och internationellt arbete – 2 åk
- Regeringsuppdrag – 1,5 åk
- Internationellt utvecklingssamarbete – 1 åk
- Åtgärder relaterade till nationella avfallsplanen, främst tillsynsvägledning + kanslifunktion till avfallsrådet – 2,5 åk
- Telefon/E-post, ärenden, föredrag för avfallsfrågor – 1,5 åk

- 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. Utvecklingsarbetet 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)<sup>14</sup> – 5 åk
- Batterifrågor – 4 åk
- Gränsöverskridande transporter av avfall – 3 åk
- Kväveoxidavgifter – 5 åk

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

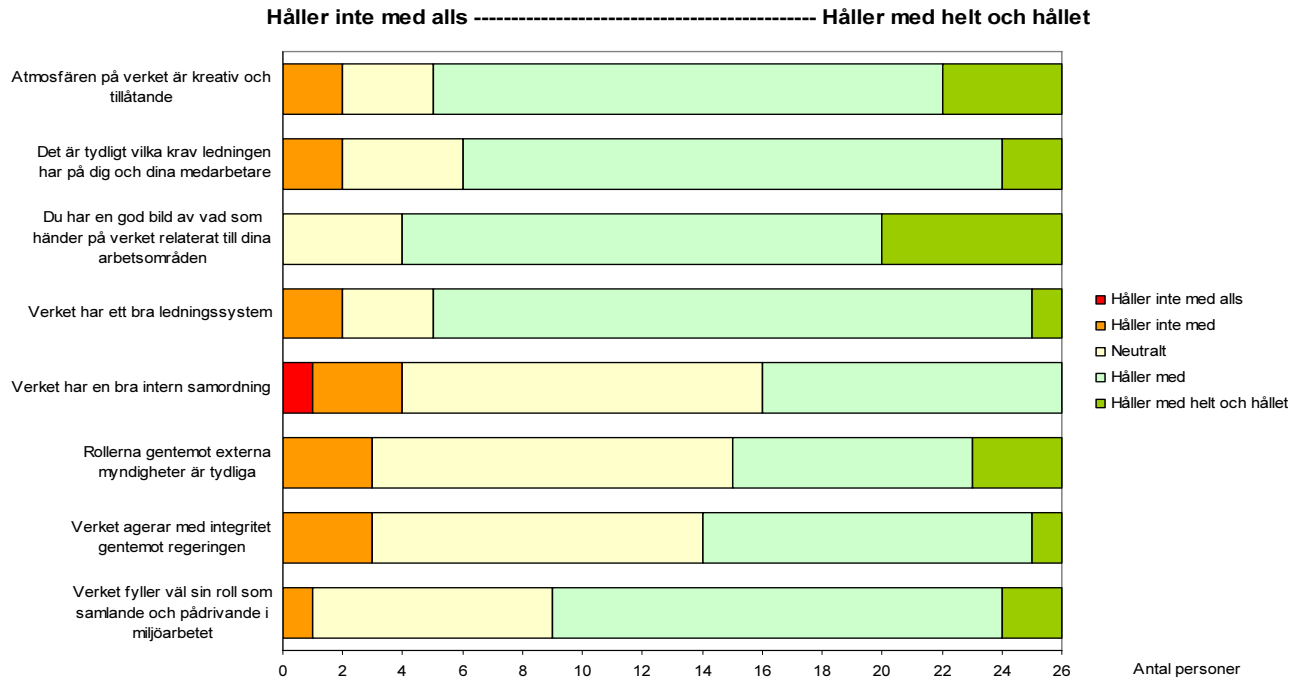
---

<sup>14</sup> Waste of Electrical and Electronic Equipment.

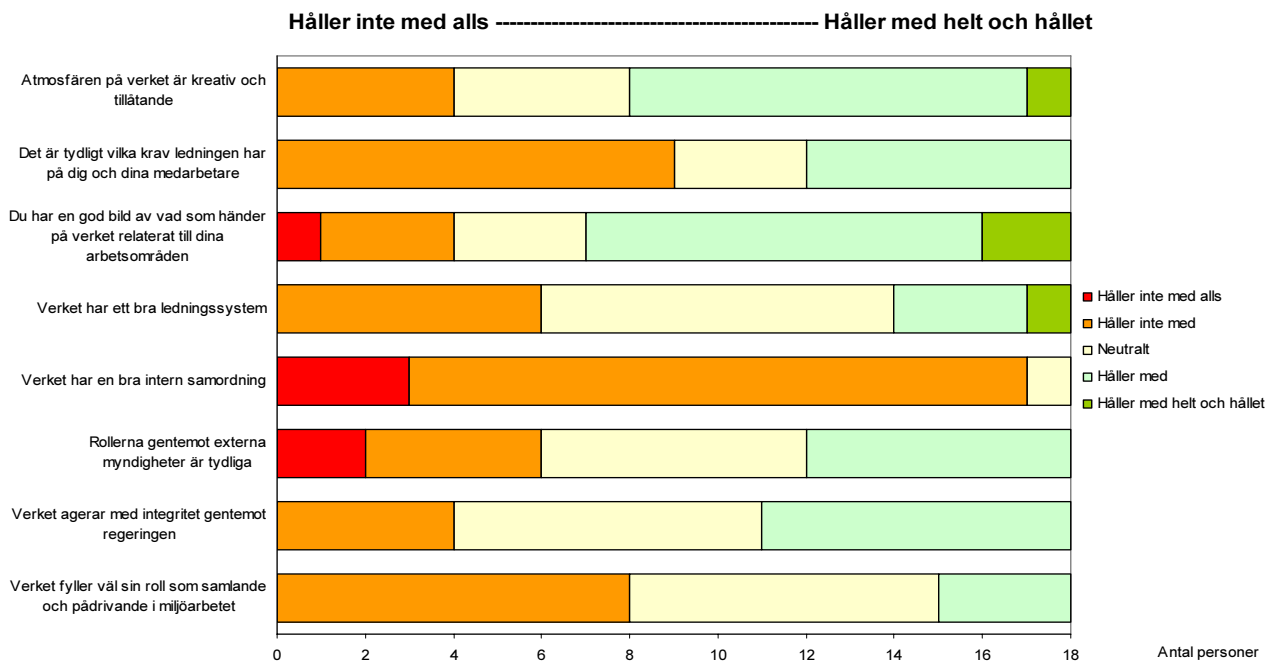
samarbete. Totalt sett tar det internationella arbetet en åak i anspråk.

# Enkätundersökning

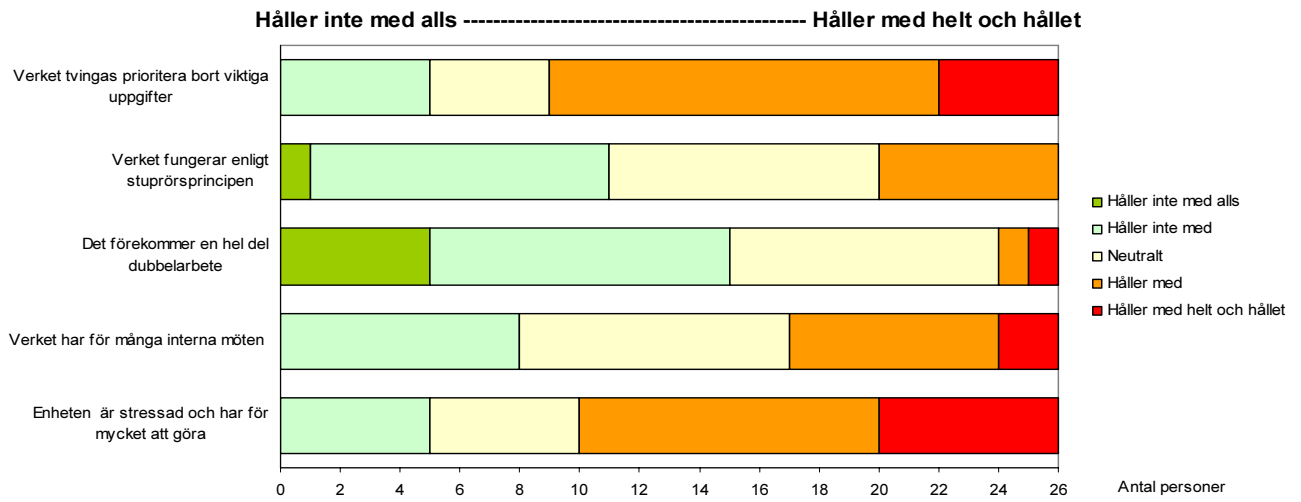
## Enhetschefer på Naturvårdsverket



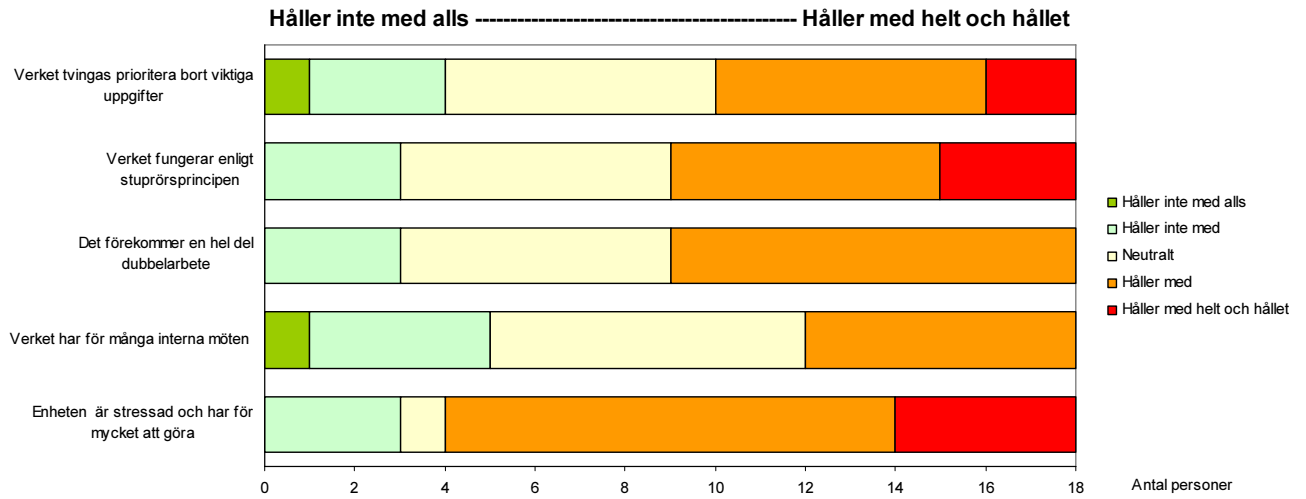
Handläggare på Naturvårdsverket



**Enhetschefer på Naturvårdsverket**



## Handläggare på Naturvårdsverket



# Utredningens kontakter

## **Regeringskansliet**

Finansdepartementet  
Jordbruksdepartementet  
Miljödepartementet<sup>1</sup>  
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  
Naturvårdsverket<sup>2</sup>  
Riksrevisionen  
Statskontoret  
Sveriges Geologiska Undersökning  
Vattenmyndigheten Norra Östersjön

---

<sup>1</sup> Enhetschefer och samordnare för Naturvårdsverkets verksamhetsområden.

<sup>2</sup> 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  
Falu kommun  
Haninge kommun  
Härnösands kommun  
Höörs 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 <sup>3</sup>
Henriette Söderberg	Göteborgs Stad
Ulf Troedson	Boverket
Marianne Wigselius	Miljödepartementet

---

<sup>3</sup> 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 produktivitetsutvecklingen 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 – handläggningsregler. 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 barnåktenskap – 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 behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. 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 barnåktenskap – 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]
- Timmar, kapital och teknologi  
– vad betyder mest?  
En analys av produktivitetsutvecklingen  
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.  
Globalisering, strukturomvandling  
och sysselsättningsdynamik. [21]
- Ett statsstöd 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]
- Yrkehögskolan. 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]