



2008-10-27  
2008-06-27

Dnr: 330-2516-2008  
Er ref: M2008/2398/A

Miljödepartementet  
103 33 STOCKHOLM

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

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har erhållit betänkandet Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket (SOU 2008:62) på remiss och får härmed avge följande yttrande.

### Sammanfattning

RAÄ *understryker* betydelsen av att miljöarbetet kan bedrivas med hela den kompetensbredd som krävs för att hantera alla miljöns grundläggande värden.

#### RAÄ *tillstyrker*:

- att en ny utredning ges uppdraget att ompröva ansvarsfördelning och organisation för hela det svenska miljöarbetet;
- att Naturvårdsverkets övergripande ansvar för miljömålsarbetet upphör;
- att en ny myndighet, Miljömålsinstitutet, med samlat ansvar för miljömålsarbetet inrättas;
- att Miljömålsrådet och beslutanderätten för medlen för miljömålsuppföljning flyttas från Naturvårdsverket till Miljömålsinstitutet;
- att den årliga uppföljningen av miljömålen ersätts med en halvtidsrapport mellan de fördjupade utvärderingarna;
- att miljömålsarbetets forskningsanknytning stärks;
- att miljömålsinformationen stärks och specialanpassas för olika målgrupper.

#### RAÄ *avstyrker*:

- att Naturvårdsverket ges en samordnande roll för all miljöövervakning och föreslår att uppdraget, inklusive fördelningen av anslag för miljöövervakning, i stället bör ges till Miljömålsinstitutet;
- att Naturvårdsverket ges rätten att överklaga alla slags överklagbara beslut enligt miljöbalken samt beslut om detaljplaner enligt plan- och bygglagen som kan antas medföra betydande miljöpåverkan;
- att Friluftsrådet läggs ned och att beslutanderätten för bidrag till friluftorganisationer förs över till Naturvårdsverket.

#### RAÄ *kommenterar* därutöver bland annat:

- sektorsansvaret inom miljömålsarbetet;
- ansvarsfördelningen och samverkan mellan RAÄ och NV;



2008-10-27

Dnr: 330-2516-2008

- förslag om förändringar i styrningen av NV;
- miljömålsarbetets koppling till internationella perspektiv;
- NV:s roll i tillsynssystemet;
- hur RAÄ och kulturmiljövården kan bidra till arbetet med förorenade områden.

### Övergripande synpunkter

RAÄ noterar att föreliggande utredning är en av flera på miljöområdet. RAÄ:s ställningstaganden i detta skede sker dock endast med utgångspunkt från vad som föreslagits i den aktuella utredningen.

Utredningens uppdrag har varit att granska och analysera Naturvårdsverket (NV) och dess verksamhet, varken mer eller mindre. Med denna tydliga avgränsning har utredningen ändå kunnat konstatera att miljöarbetet har stor komplexitet och att det, utöver NV, är många olika delansvariga aktörer som berörs och behöver samverka. En viktig slutsats, som utredningen drar och som RAÄ delar, är att hela myndighetsorganisationen av det nationella miljöarbetet behöver ses över i ett vidare perspektiv. Förslaget om en större översyn inom ramen för en utredning med uppgift att ompröva ansvarsfördelning och organisation för det svenska miljöarbetet (*avsnitt 2.5.5*) tillstyrkes därför.

Utredningens begränsade perspektiv tar sig tydliga uttryck. RAÄ saknar exempelvis genomgående såväl i analyser som i överväganden och förslag den breda syn på miljöarbetet, som utgör utgångspunkt i såväl Miljöbalken (MB) som i de grundläggande värdena för de nationella miljökvalitetsmålen. Av de övergripande bestämmelserna i MB framgår bland annat att lagen skall tillämpas så att:

- ”människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
- värdefulla natur- och *kulturmiljöer* skyddas och vårdas,
- den biologiska mångfalden bevaras,
- mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, *kulturell* och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas”.

De 16 miljökvalitetsmålen grundläggande värden har i konsekvens härmed näst intill likalydande utgångspunkter (se nedan avsnitt 2). I grunden handlar det därför om att de beslut om myndigheternas roller, ansvar och uppgifter, som betänkandet kan leda fram till, måste tillgodose behovet av hela den breda kompetens som utgör en förutsättning för ett fullödigt miljöarbete i lagstiftningens anda; således inte bara de naturvetenskapliga och tekniska perspektiv utredningen valt att begränsa sina överväganden och förslag till.

RAÄ:s kommentarer och synpunkter i övrigt följer betänkandets disposition.



2008-10-27

Dnr: 330-2516-2008

## Författningsförslag

RAÄ lämnar sina synpunkter och kommentarer till olika författningsförslag under resp. avsnitt i yttrandet.

## 2 Återblick och framtidsperspektiv

Att lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta är ett gemensamt ansvar som ska lösas med en helhetssyn på landskapet (reg.prop 2004/05:150).

Arbetet med miljömålen och miljöbalken ska omfatta de grundläggande värdena som innebär att

- främja människors hälsa,
- värna den biologiska mångfalden och naturmiljön,
- ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena,
- bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga
- trygga en god hushållning med naturresurserna.

Dessa fem värden utgör de grundläggande krav som miljö kvalitetsmålen måste svara mot för att kvalificeras som just miljö kvalitetsmål. De fem grundläggande värdena är utgångspunkt för miljöarbetet och ska inte uppfattas som enskilda storheter utan är beroende av och samspelar med varandra. Alla dessa värden bör beaktas så att människornas upplevelse av miljön berikas, förståelsen av dess uppbyggnad fördjupas och förmågan att vårda och använda den på ett hållbart sätt utvecklas (reg.prop. 2000/01:130).

RAÄ delar utredningens syn på miljöproblemens utveckling och indelningen i första och andra generationens miljöproblem (*avsnitt 2.2.1*). RAÄ anser dock att utredningens analys av NV:s verksamhet, samt tillhörande förslag, i för hög grad baseras på NV:s ursprungliga roll som miljömyndighet i relation till första generationens miljöproblem och dess betoning av den ekologiska dimensionen. Att miljöarbetet idag utgår från ett vidare perspektiv och att miljömålen ska bidra till en miljömässig hållbarhet involverar fler aktörer än arbetet med första generationens miljöproblem.

RAÄ anser som en följd av detta att *avsnitt 2.2.3*, om sektorsansvaret, bör förtydligas med att det särskilda sektorsansvaret kompletterar de miljömålsansvariga myndigheternas arbete genom att de utpekade myndigheterna har ett ansvar för att verka för att alla relevanta miljö kvalitetsmål uppnås inom sin respektive sektor. Detta borde medföra att sektorsansvaret i och med miljömålen vidgas från den ekologiska dimensionen av hållbarhet till att omfatta hela den miljömässiga dimensionen.

RAÄ delar utredningens utgångspunkter som de beskrivs i *avsnitt 2.5.1* men vill framhålla att det inom miljömålssystemet redan finns utpekade centrala myndigheter med olika former av övergripande ansvar, dvs. Boverket,



2008-10-27

Dnr: 330-2516-2008

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Socialstyrelsen. RAÄ saknar en beskrivning av hur NV:s övergripande ansvar för miljömålen relaterar och förhåller sig till de andra utpekade myndigheterna med övergripande ansvar.

I utredningen tas även upp frågan om avgränsningar mot andra myndigheter men omfattar inte avgränsning och samverkan med myndigheter med ett övergripande ansvar. Förutom de omnämnda myndigheterna är det därför angeläget att ansvarsfördelningen mellan RAÄ och NV definieras och att områden för fördjupad samverkan mellan natur- och kulturmiljövården både nationellt och regionalt identifieras. Exempel på oklar ansvarsfördelning är miljöövervakningens relation till miljömålsuppföljning och övervakning av kulturmiljön. Inom arbete med områdesskydd enligt Miljöbalken, d.v.s. inrättandet av natur- och kulturresevat, behövs en gemensam strategi för hur dessa verktyg förhåller sig till och kan förstärka varandra.

### **3 Verksamhet och resurser**

RAÄ delar utredningens uppfattning att det opinionsbildande arbetet kan förstärka samhällets omställning till en hållbar utveckling (*avsnitt 3.6*) och tillstyrker förslagen om att förtydliga och stärka NV:s informationsuppdrag. RAÄ vill samtidigt understryka vikten av att de breda miljöperspektiven blir tillgodosedda även i detta arbete. Det är inte hållbart att i den opinionsbildande verksamheten inskränka det breda anslaget i såväl MB som miljömålsarbetet till att enbart omfatta den ekologiska dimensionen.

### **4 Regeringens styrning**

Utredningens förslag angående förändringar i styrningen av NV sammanfaller i allt väsentligt med RAÄ:s syn på hur regeringen generellt bör styra myndigheter. RAÄ anser att stor uppdragsbelastning i verksamhetsdelen av regleringsbrevet med otydligt eller orealistiskt utformade uppdrag ger sämre möjligheter att bedriva en effektiv och strategiskt inriktad verksamhet. En mer strategisk styrning med fleråriga mål- och strategiperioder samtidigt som verksamhetsdelen i regleringsbrevet renodlas eller tas bort, kan ge bättre förutsättningar för tydliga strategiska prioriteringar och en långsiktigt effektiv verksamhet. RAÄ har även uppfattningen att en väl fungerande informell styrning utgör ett viktigt komplement till en långsiktig strategisk styrning över fleråriga perioder.

### **5 Expertstöd i EU- och internationellt arbete**

RAÄ delar utredningens slutsats att de internationella perspektiven idag är intimt sammanlänkade med miljöarbetet på nationell nivå och tillstyrker förslaget att utreda hur EU- och internationellt arbete ska bedrivas för att bäst bidra till att uppfylla de svenska miljömålen. I ett internationellt perspektiv skiljer det svenska miljöarbetet ut sig bland annat genom det breda tvärspektoriella anslaget. Det är RAÄ:s uppfattning att denna "svenska modell", inte minst tydliggjord genom de 5



2008-10-27

Dnr: 330-2516-2008

grundläggande värdena för miljömålen, bör utgöra den självklara utgångspunkten för ett sådant utrednings- och utvecklingsarbete.

## 6 Miljömålssystemet

Riksantikvarieämbetet har uttolkat det inom miljömålssystemet utpekade övergripande ansvaret för kulturmiljö till att innebära:

- fortlöpande övervaka och följa tillståndet för kulturmiljö,
- driva indikatorer för att mäta måluppfyllelse i relation till kulturmiljö
- stödja och vägleda länsstyrelserna
- stödja och vägleda miljö- och sektorsmyndigheterna och andra berörda samhällssektorer i deras ansvar för kulturmiljö

Införandet av miljömålen har ställt nya krav på roller och ansvarsfördelning för de olika miljömyndigheterna. RAÄ vill därför framhålla att utöver att förenkla miljömålssystemet, bör utgångspunkten även vara att förtydliga de olika myndigheternas ansvar och roller. RAÄ vill i samband med detta erinra om att myndigheten i den fördjupade utvärderingen av kulturmiljö ("Fördjupad utvärdering - Kulturmiljö och kulturhistoriska värden" Rapport från Riksantikvarieämbetet 2007:6) lämnade förslag på hur de olika ansvaren inom miljömålssystemet ska uttolkas samt hur arbetet med de övergripande frågorna ska hanteras i relation till kulturmiljö.

RAÄ delar utredningens uppfattning att det behövs en sammanhållande kraft i miljöarbetet, ett uppdrag som idag delvis innehas av NV genom dess övergripande ansvar för miljömålen. RAÄ delar även utredningens syn på de problem som idag är förknippade med detta uppdrag och välkomnar därför förslaget att skapa en ny myndighet, Miljömålsinstitutet, som ges ett samordnande och strategiskt ansvar för hela miljömålssystemet och miljö(måls)arbetet.

Det är dock angeläget att klargöra att Miljömålsinstitutets verksamhet inte ska ersätta miljöarbets bas i form av verksamheten hos sektors- och målansvariga myndigheter samt myndigheter med övergripande ansvar. Institutets uppdrag bör istället vara att underlätta det unika tvärsektoriella arbete som miljöarbets utgör, samt fungera som en plattform för strategiska diskussioner och ställningstaganden inom miljöarbetet. För att kunna fullgöra sitt uppdrag är det angeläget att institutet tillförsäkras en bred kompetens, som svarar emot miljöarbetets hela bredd och alla miljöns grundläggande värden. I detta arbete bör även fortsättningsvis det nuvarande Miljömålsrådet med dess tvärsektoriella sammansättning av myndighetschefer och representanter för näringsliv och experter, ges en central och tydlig roll.



2008-10-27

Dnr: 330-2516-2008

Det är även angeläget att Miljömålsinstitutet får verktyg för att driva miljöarbetet framåt, både i form av ett anslag för miljömålen och som samordnare och beställare av en samlad miljöövervakning som svarar mot miljömålsuppföljningens behov.

RAÄ välkomnar förslaget att ersätta den årliga uppföljningen med en halvtidsrapport mellan de fördjupade utvärderingarna, vilket kan förväntas frigöra resurser för mera av operativt miljömålsarbete eller informationsinsatser.

RAÄ välkomnar även utredningens förslag om en tydliggjord forskningsanknytning och förstärkt, målgruppsanpassad information inom miljömålsarbetet, men vill även här betona de tvärsektoriella perspektivens betydelse och vikten av att miljöbalkens och miljömålen alla grundläggande värden blir tillgodosedda.

## 7 Miljöövervakning

Den samlade miljöövervakningen tillkom före miljömålen. Detta har medfört att NV har tolkat sin samordnande roll inom miljöövervakningen som att enbart omfatta samordning kring övervakning av den yttre naturmiljön. Således saknas ett samlat landskapsperspektiv; miljömålssystemets krav på övervakning av miljöns samtliga grundläggande värden, samt behov av att se effekter av vidtagna åtgärder på miljön (inklusive naturmiljön) har inte tillgodosetts inom nu aktuella programområden för miljöövervakning.

RAÄ anser att ett väl sammanhållet och tydligt definierat uppföljningsarbete; en miljöövervakning relaterad till miljömålen; är av grundläggande betydelse för miljömålsarbetets samtliga faser - för bedömningen av tillståndet för miljöns grundläggande värden, för prioriteringen av olika åtgärder, samt för att mäta effekter av vidtagna åtgärder. RAÄ bedömer att den organisatoriska "skilsmässa" som utredningen föreslår mellan miljöövervakningen och miljömålsarbetet riskerar att väsentligt försvåra det senare och avvisar därför utredningens förslag att ge NV en samordnande roll för *all* miljöövervakning. Frågan hur miljöövervakningsarbetet skall definieras och hur gränsdragningen skall ske mellan exempelvis den del av verksamheten som har en direkt koppling till miljömålen och den del som syftar till att ge underlag för rapportering i anslutning till internationella överenskommelser, konventioner och andra regelverk, bör ytterligare övervägas. RAÄ är för sin del inte främmande för att Miljömålsinstitutet kan ges en samordnande roll även inom miljöövervakningen (eller delar därav), inklusive beslut om fördelningen av verksamhetens anslag.

## 8 Tillsyn enligt Miljöbalken

RAÄ tillstyrker att NV:s roll i tillsynssystemet stärks. För att säkerställa miljöbalkens breda miljöperspektiv bör den stärkta rollen även inbegripa ett större



2008-10-27

Dnr: 330-2516-2008

mått av samverkan med övriga miljömyndigheter, exempelvis vid framtagandet av allmänna råd, anvisningar och vägledningar etc.

RAÄ delar utredningens uppfattning att Tillsyns- och föreskriftsrådet även fortsättningsvis skall ha en central roll i tillsynsarbetet och att det skall regleras av regeringen. Det är väsentligt att de myndigheter som har ett utpekat ansvar för tillsynsvägledning enligt förordning med koppling till miljöbalken, får en tydlig relation till rådet. Ett exempel är RAÄ:s ansvar enligt förordningen 2007:847 avseende tillsynsvägledning för kulturresevatnen (7 kap. MB). Men även i icke förordningsreglerade sammanhang kan behovet av breda perspektiv, samråd och samverkan bli tydligt. Ett bland många exempel utgör framtagandet av vägledningar för arbetet med förorenade områden (se nedan avsnitt 10).

### **9 Bevakningen av mål och ärenden**

Utredningen föreslår ett förtydligat processuellt ansvar för NV. Det ska enligt utredningen vara obligatoriskt för NV att delta i miljöprovningar som gäller principiellt viktiga frågor eller som har stor betydelse för miljön. RAÄ ställer sig tveksamt till huruvida det är förenligt med svensk förvaltningsrättslig tradition att en myndighet utan direkt lagstöd ska anses ha talerätt i ett stort antal mål och ärenden.

Även förslaget att NV skulle kunna överklaga i stort sett alla beslut som fattas på miljöområdet, enligt såväl Miljöbalken som Plan- och bygglagen, skulle avvika rejält från svensk förvaltningstradition och dessutom innebära ett avsteg från de grundläggande principerna i plan- och bygglagstiftningen.

Om förslagen genomförs leder de dessutom till en behörighetsskillnad mellan NV och andra myndigheter som inte är önskvärd. Därför avstyrker RAÄ utredningens förslag i dessa delar.

### **10 Arbetet med förorenade områden**

I utredningens redovisning av problembilden angående arbetet med förorenade områden sägs att efterbehandlingen går alldeles för långsamt i förhållande till vad som vore önskvärt för att miljömålet, Giftfri miljö, skall kunna uppfyllas. Orsakerna till detta är enligt utredningen i vissa fall brist på kompetens, dålig samordning och långsam beslutsgång. Mot bakgrund av Miljömålsrådets påpekande i utredningen att "efterbehandlingsområdet är relativt nytt, tvärvetenskapligt och komplext", finns anledning att också utreda hur samverkan bör organiseras och genomföras med andra berörda myndigheter än de få som nämns i utredningen.

Utredningens förslag att ge Naturvårdsverket en mer central roll bör kompletteras med ett uppdrag till Naturvårdsverket att också samordna och tillgodose olika



2008-10-27

Dnr: 330-2516-2008

sektorsintressen. I första hand gäller detta Naturvårdsverkets vägledande rapporter för hur inventeringar och saneringar bör gå till. Av Naturvårdsverkets 31 rapporter och vägledningar som nämns i utredningen är det endast en som tar upp hur kulturmiljön bör hanteras i saneringssituationer och då enbart vad gäller kulturhistoriska byggnader.

Med tanke på att drygt 80 000 områden identifierats som potentiellt förorenade är det högst sannolikt att en stor del av dessa berör inte bara kulturhistoriskt värdefulla byggnader utan också andra typer av kulturhistoriska miljöer och fornlämningar. Då dessa som regel är skyddade enligt lag bör Naturvårdsverkets vägledningar också omfatta kulturmiljöhänsyn i en mer heltäckande bemärkelse. Genom att ge instruktioner om hur tidiga samråd med kulturmiljövårdande instanser bör genomföras bör handläggningen av kommande saneringar kunna effektiviseras och risken minimeras för att onödiga försenings- och stilleståndskostnader uppstår.

Även i sitt arbete med vägledningar om hur kulturmiljövärden bör hanteras i det praktiska saneringsarbetet liksom om hur kulturhistoriska register bör tolkas och vara till hjälp vid identifieringen av områden som förorenats i äldre tid bör Naturvårdsverket samverka med Riksantikvarieämbetet.

### **11 Råden på Naturvårdsverket**

RAÄ har förståelse för utredningens synpunkter vad det gäller det stora antalet råd knutna till Naturvårdsverket och att Naturvårdsverkets möjligheter att avgöra om ett råd behövs och att styra rådets verksamhet bör öka. RAÄ anser dock att framför allt sådana råd som har en tydlig tvärsektoriell profil även fortsättningsvis bör regleras av regeringen och välkomnar därför förslagen i denna riktning vad gäller exempelvis Miljömålsrådet och Tillsyns- och föreskriftsrådet.

Även Friluftsrådet ansvarar för frågor av större bredd än bara från renodlad naturvårdssynpunkt. När rådet bildades ansågs det angeläget att även andra myndigheter och organisationer skulle ha inflytande över verksamheten för att komplettera Naturvårdsverkets naturvårdskompetens med andra perspektiv. Friluftsrådets mandat omfattar idag såväl funktionen som rådgivande organ till Naturvårdsverket som en egen ärendehanteringsfunktion, bland annat beslut om bidrag till friluftslivsorganisationer.

Friluftslivets rumsliga aspekt utgörs av landskapet; kulturlandskapet och naturlandskapet. Hur denna gemensamma resurs kan och får brukas regleras bland annat av allemansrättsliga principer. I takt med den accelererande inflyttningen till framför allt de större tätorterna ökar friluftslivets anspråk på tillgängliga och attraktiva landskap i tätortsnära lägen. Samtidigt tydliggörs och ökar konflikterna mellan olika brukarperspektiv och slitaget på landskapen ökar. I ett



2008-10-27

Dnr: 330-2516-2008

framtidsperspektiv ser RAÄ därför ett ökat behov av en starkare koppling mellan friluftslivsfrågorna och olika samhällsplaneringsinsatser på nationell, regional och lokal nivå; inte minst i ljuset av den förestående ratificeringen av den europeiska landskapskonventionen är det angeläget att analysera och planera för olika bruk av landskapet. Även av dessa skäl vore det olyckligt att lägga ned rådet och tona ned rollen till att huvudsakligen handla om bidragsfördelning utan koppling till bredare samhälleliga perspektiv.

Beslut i detta ärende har fattats av riksantikvarie Inger Liliequist efter föredragning av utredaren Kjell-Håkan Arnell. Även överantikvarien Per-Magnus Nilsson, avdelningschefen Sven Göthe, miljömålssamordnaren Maria Wikman och verksjuristen Maria Barkin har deltagit i den slutliga handläggningen.

Inger Liliequist

Kjell-Håkan Arnell

Kopia till

Riksdagens kulturutskott

Kulturdepartementet

Kulturutredningen

Utredningen om miljömålssystemet

Länsstyrelsernas Miljö- resp. Kulturmiljöenheter (motsv.)