

Miljödepartementet

Vår referens: Dnr 211/2008

103 33 STOCKHOLM

Er referens: M2008/2398/A

Stockholm 2008-10-31

Remissyttrande

Myndighet för miljön - en granskning av Naturvårdsverket, betänkande av Utredningen om Naturvårdsverket, SOU 2008:62

Föreningen Svenskt Näringsliv företräder 51 medlemsorganisationer och ca 55 000 företag i arbetsgivar- och näringspolitiska frågor. Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade remiss och lämnar nedan våra synpunkter. Yttrandet har tagits fram i samarbete med medlemsorganisationerna Teknikföretagen, Plast- & Kemiföretagen, Jernkontoret och Skogsindustrierna.

Sammanfattande synpunkter

Svenskt Näringsliv anser att utredningen haft ett viktigt uppdrag och är positiva till att utredningen genomförts. Vi har under åren upplevt att det skett förändringar på myndigheten vad gäller arbetsuppgifter, prioriteringar och arbetssätt, men även när det gäller kompetens. Förändringar som vi anser inte har varit till det bättre i alla delar.

Svenskt Näringsliv anser att Naturvårdsverket är en viktig myndighet på miljöområdet. För näringslivet är det av stor vikt att Naturvårdsverkets roll som central tillsynsmyndighet med särskilt ansvar för vägledning av regionala och lokala myndigheter utvecklas och stärks. Svenskt Näringsliv anser att Naturvårdsverket, i sin roll som en central miljömyndighet, ska ha god sakkunskap om olika delar av näringslivet. Denna kunskap utgör en viktig bas för en bra dialog i olika frågor. Vidare är det av största vikt att de förslag som utarbetats i regelförenklaringsarbetet vad gäller samråd med näringslivet implementeras och tillämpas i det löpande arbetet.

Utredningen redogör för många olika sorters åsikter och problem. Problemen kvarstår emellertid i flera fall okommenterade utan några reella analyser eller ställningstaganden från utredaren. Trots den mycket omfattande utredningen är Svenskt Näringslivs bedömning att utredningen hade kunnat leverera fler svar. Följande sammanfattande synpunkter vill vi framföra för det fortsatta arbetet:

- Tillsätt den förslagna utredningen för att analysera ansvarsfördelningen och organisationen för det samlade miljöarbetet i Sverige.
- Avvakta utredningen om Miljömålssystemet men avstyrk förslaget om Miljömålsinstitutet.
- Ha en transparent styrning av verket där en ersättning av regleringsbrev med en muntlig styrning är tveksamt.
- Säkerställ en kontinuerlig samverkan med näringslivet i EU-arbetet och i nationella frågor för att ta del av näringslivets kunnande och för att förbättra NV:s konsekvensanalyser.
- Miljötillsynen måste ha den organisation och de resurser som krävs för att kunna bedriva denna på ett rättssäkert och likartat sätt i hela landet.
- Utveckla och stärk Naturvårdsverkets branschexperter på prioriterade området.
- Naturvårdsverket är en viktig aktör i bevakning av mål och ärenden och bör ta en mer aktiv roll i syfte att höja kvaliteten i prövningarna och snabba upp processerna. Verket bör dock inte ges en oinskränkt överklaganderätt utan att konsekvenserna av en sådan reform har analyserats.
- Förbättra samordningen av den offentligt finansierade efterbehandlingsverksamheten och avskaffa kraven på kommunal medfinansiering och huvudmannaskap. Avskaffa saneringsförsäkringen.

Vi har valt att kommentera utredningen kapitel för kapitel eftersom detta efterfrågats av Miljödepartementet. Författningsförslagen har kommenterats under respektive kapitel.

Kap 2 Återblick och framtidsperspektiv

Svenskt Näringsliv stödjer utredningens förslag om att tillsätta en särskild utredning i syfte att se över organisationen för det svenska miljöarbetet. Utredningens beskrivning av problemen med dagens miljöorganisation stämmer i stora delar med vad Svenskt Näringsliv sett och delvis också tidigare fört fram.

Vi menar att ett helhetsperspektiv när det gäller miljöfrågorna är viktigt och att organisationen av det svenska miljöarbetet följer med i utvecklingen. Med tanke på hur såväl miljöfrågorna som näringslivets miljöarbete utvecklats sedan den nuvarande organisationen skapades samt EU:s allt viktigare roll när det gäller svensk miljöpolitik och miljölagstiftning, är det som vi ser det, motiverat att nu pröva om ansvarsfördelningen och organisationen för svenskt miljöarbete kan behöva ändras.

Kap 3 Verksamhet och resurser

Förslagen avseende Naturvårdsverkets interna verksamhet är i de flesta fall självklara. Vi förutsätter att den nya generaldirektörens arbete blir att bl.a. utveckla det strategiska arbetet inom Naturvårdsverket.

Svenskt Näringsliv är ytterst tveksamma till att Naturvårdsverket överhuvudtaget ska arbeta med opinionsbildande verksamhet så som utredningen föreslår. När det gäller myndighetens informationsverksamhet tycker vi att det vore bra om den ses över och att kraven förtydligades. Centralt i ett sådant arbete är kraven på opartiskhet och saklighet. Att ta fram och publicera miljöfakta och bedriva riktade informationsinsatser avseende miljöfrågor mot t.ex. barn och skolor är ett viktigt uppdrag för Naturvårdsverket. Att bilda opinion i miljöfrågor är enligt vår uppfattning däremot inte Naturvårdsverkets roll. Den skrivning som föreslås i instruktionen i denna fråga är tillräckligt omfattande.

Svenskt Näringsliv och medlemsorganisationerna har deltagit i många av Naturvårdsverkets referensgrupper och är därtill ofta remissinstanser. Vi kan konstatera att kvaliteten på Naturvårdsverkets rapporter varierar mycket. Svenskt Näringsliv ser därför positivt på att Naturvårdsverket utarbetar en långsiktig kompetensutvecklingsplan, inkluderat uppföljning och kompetenshöjande åtgärder.

Vi ställer oss bakom utredningens förslag att Naturvårdsverket i högre utsträckning än idag bör använda egen personal istället för att anlita konsulter. I de fall konsulter används bör det vara för arbete inom specifika områden där kompetens av förklarliga skäl saknas eller där omfattningen av arbetet är så stor att verket saknar tillräckligt med egna resurser.

Vi finner det häpnadsväckande att det förekommer fall där Naturvårdsverkets tjänstemän arbetar vidare med frågor som redan är avdömda och nerlagda. Med tanke på de begränsade resurserna menar vi att detta måste undvikas i fortsättningen och regeringen bör vara tydliga i vilka frågor verket ska arbeta och också kontinuerligt följa upp att detta görs.

Kap 4 Regeringens styrning

Svenskt Näringsliv ser negativt på förslaget att den årliga styrningen av Naturvårdsverket ska bygga på en informell dialog med regeringen. Som vi ser innebär det förslaget att det blir betydligt svårare att upprätthålla en god transparens. Dessutom riskerar verksamheten att bli handläggarstyrd, där i värsta fall enskilda individers intressen kan komma att bli styrande.

Det är för oss också en självklarhet att styrningen av Naturvårdsverket ska omfattas av regeringskansliets beredningsrutiner och att besluten ska vara skriftliga och offentliga. Utredningsarbeten på Naturvårdsverket kan och ska inte påbörjas innan utredningsuppdragen är beslutade av regeringen.

Utredningen föreslår att instruktionen för Naturvårdsverket ses över, vilket vi stödjer. Svenskt Näringsliv har följande synpunkter på förslagen till en ny instruktion till Naturvårdsverket.

Tillägg till den 1§:

- att den ekologiska dimensionen alltid ska vägas mot vad som ekonomiskt försvarbart och teknisk genomförbart
- att alla miljömålen är likvärdiga och inte ska ha någon inbördes prioriteringsordning

I uppdraget står att Naturvårdsverket har ansvar för den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Detta är rimligt men samtidigt är det lite av verkets arbete som idag sätts i relation till de andra dimensionerna och sällan görs bra konsekvensanalyser som belyser vad som ekonomisk rimligt och tekniskt möjligt. Detta bör därför skrivas in i instruktionen. Den andra strecksatsen utvecklar vi vidare i Kapitel 6.

Kommentarer om den 3§:

Med utgångspunkt från att utredningen föreslår en ny miljömålsmyndighet är det ologiskt att man i 3§ skriver att Naturvårdsverket ska utvärdera miljömålen. Den nu föreslagna 3 § borde således bara gälla om förslaget om ett miljömålsinstitut avstyrks.

Tillägg till den 5§:

4. I de frågor som berör näringslivet ska referensgrupper finnas för att säkerställa ett kontinuerligt samråd.
5. Branschexperter ska finnas på verket inom prioriterade områden

Dessa punkter utvecklas i bl.a. kapitel 5 och kapitel 8.

Synpunkter på den 12§

Vi ifrågasätter varför vissa sakfrågor från den gamla instruktionen tas med och regleras i en ny instruktion. Vi anser därför att

- punkterna 3 och 4 ska strykas ur instruktionen.

Tillägg till den 17 §:

- att det ska finnas en företrädare för näringslivet i Tillsyns- och föreskriftsrådet.

Denna fråga utvecklas under kapitel 8.

Kap 5 Expertstöd i EU och internationellt arbete

Att det som utredningen skriver på sid. 130 ”förekommer skriftliga instruktioner för Naturvårdverkets handläggare när de företräder Sverige i det europeiska arbetet” föranleder en viss oro. Som det formulerats kan man tro att så inte alltid är fallet. När Naturvårdsverkets handläggare företräder Sverige i kommissionens kommittéer och arbetsgrupper är det som vi ser det en självklarhet att detta föregås av en skriftlig och gemensamberedd instruktion från regeringskansliet. Annars riskerar man att det är den enskilda handläggarens egna uppfattningar som förs fram som Sveriges ståndpunkt. Det är en brist att inte utredningen har något förslag för att råda bot på detta.

Vi ser också fram emot att de förslag som finns i regelförenklingsarbetet om samverkan med näringslivet i samband med Sveriges deltagande i europeiska arbetsgrupper genomförs. Vi kan och vill bidra med vår kunskap, bl.a. för att belysa

konsekvenserna för företagen. Det finns några exempel på väl fungerande samarbete mellan departementen, Naturvårdsverket och näringslivet såsom i förhandlingarna om REACH och ramdirektivet för avfall. På liknande sätt vill vi fortsätta att arbeta när direktiv och förordningar som är avgörande för näringslivet förhandlas. Ett tillägg i instruktionen om detta är därför önskvärt.

Det är angeläget att Sverige i internationella sammanhang är aktiva i arbetet för en bättre miljö globalt. Svenskt Näringsliv anser att internationellt harmoniserade krav är en förutsättning för att lösa flera av dagens viktigaste miljöproblem. Naturvårdsverkets roll i detta arbete kan förtydligas och förstärkas.

Kap 6 Miljömålssystemet

Svenskt Näringsliv avvisar förslaget om en ny myndighet, Miljömålsinstitut, då vi inte tror att en ny myndighet är lösningen på de problem utredningen definierat. Utredningens förslag avseende miljömålssystemet bör enligt vår uppfattning hanteras samlat och regeringen bör avvakta den pågående utredningen om miljömålssystemet.

Utvärdering av arbetet med att uppnå miljömålen kan göras av en från myndigheterna oberoende utredare eller någon av de aktörer som utredningen själv pekar ut. Vi stödjer tanken på att den årliga uppföljningen av miljömålen kan ersättas med en halvtidsrapport mellan de fördjupade utredningarna.

Det är vår bestämda uppfattning att om det ska ske en prioritering mellan miljömålen så är det en fråga för regering och riksdag. Det är olyckligt att Naturvårdsverket under de senaste åren i flera fall valt att prioritera exempelvis giftfri miljö före andra miljömål. Det är en brist i utredningen att sådana politiska ställningstaganden från myndigheten sida inte uppmärksammas. För att säkerställa att detta inte upprepas föreslår vi att en skrivning om detta införs i verkets kommande instruktion.

Kap 7 Miljöövervakningen

Svenskt Näringsliv stödjer i stort förslagen om miljöövervakningen. Förslagen som relaterar till ett nytt miljömålsinstitut avstyrks som en följd av att tanken om ett miljömålsinstitut avvisas.

Kap 8. Tillsyn enligt miljöbalken

Vi ställer oss positiva till att tillsynen bedrivs även inom andra områden än s.k. miljöfarlig verksamhet och att tillsynen baseras på de aktiviteter som påverkar miljösituationen inom en aktuell region. Vi menar dock att det är väsentligt att tillsyn som ett legalt instrument för miljöfarlig verksamhet har den administrativa organisation och de resurser som rättssäkerheten kräver. Svenskt Näringsliv stödjer därför i stort utredningens förslag om tillsyn enligt miljöbalken. Det är emellertid vår uppfattning att mer måste göras för att uppnå en rättssäker tillsyn.

Tillsynen av miljöfarlig verksamhet är idag ojämn och det finns inga kvalitetskrav på kommuner och länsstyrelser vad gäller tillsynsmetoder och tillsynseffektivitet. Det skulle som vi ser det behövas riktlinjer för miljöförvaltningarna i deras arbete med tillsyn. I dagsläget varierar tillsynen beroende på i vilken kommun och län som verksamheten bedrivs i. I vissa län testas nya former att tillsyn, i andra län har man kampanjer för energi eller kemikalier. Via miljösamverkan Sverige, som i sig är

positiv företeelse, sprids praxis. Svenskt Näringsliv är kritiska till metoden som myndigheterna tvingas använda för att utarbeta denna praxis. Det är Svenskt Näringslivs uppfattning att miljösamverkan mellan länsstyrelser och kommuner tydligt visar på behovet av nationella riktlinjer. Även om lagstiftningen är utformad för att minska miljöpåverkan från verksamheter med utgångspunkt från den lokala miljösituationen måste bedömningsgrunderna vad gäller regeltillämpning vara lika i hela landet. Det är som vi ser det inte regelverket som behöver utvecklas, utan snarare attityderna och kunskapen hos de personer som bedriver miljötillsyn som behöver förbättras.

Svenskt Näringsliv håller med utredningen om att Naturvårdsverket ska ha huvudansvaret för branschexperter inom prioriterade områden. De områden som nämns och där utredningen bedömer att verket idag har god kompetens är också enligt vår uppfattning mycket viktiga områden. Vi menar dock att dessa bransch-kunniga personer ska vara placerade på Naturvårdsverket. Vi stödjer utredningens förslag att det startas en arbetsgrupp som ser över hur systemet med branschexperter ska utvecklas. Egentligen menar vi dock att det redan inom utredningen finns tillräckligt med fakta för att komma med konkreta förslag. Vi föreslår därför en skrivning om detta i verkets kommande instruktionen.

Vi vill passa på att belysa ett problem i dagens tillsyn som rör tillämpningen av allmänna råd. Både vad gäller områdena industribuller och återvinning av avfall för anläggningsändamål pågår ett arbete med allmänna råd och vägledningmaterial. Förslagen har varit på remiss, men då remissinstanserna var kritiska har inte råd och vägledning ännu inte färdigställts. I avvaktan på att de nya råden finns det flera exempel på att tillsynsmyndigheter agerar som om förslagen redan gällde. Detta är oacceptabelt och Naturvårdsverket måste säkerställa att detta inte upprepas.

Vad gäller TOFR, Tillsyns- och föreskriftsrådet, vill Svenskt Näringsliv framföra att vi har positiva erfarenheter av deras verksamhet. Både vad gäller information om regelverket på TOFR:s webbplats och i samverkan med näringslivet. Näringslivet har erbjudits att delta i omfattande seminarier om egenkontroll och tillsyn vilket har bidragit till ökad ömsesidig förståelse mellan företagen och miljö- och hälsoskyddsinspektörerna. Vi tror dock att förutsättningarna till fortsatt samarbete kan förbättras genom att representanter från näringslivet blir adjungerade till TOFR och vi föreslår därför ett tillägg i Naturvårdsverkets instruktion.

Kap 9. Bevakning av mål och ärenden

NV är en viktig aktör när det gäller mål och ärenden enligt miljöbalken, både på ett övergripande plan och i enskilda ärenden. Komplexiteten i de miljöfrågor som kommer upp i dagens prövnings- och tillsynsverksamhet är inte sällan på en sådan nivå att det inte kan förväntas att de lokala och/eller regionala myndigheterna ska kunna hantera dessa helt på egen hand. Det krävs en central myndighet med hög kompetens inom både teknik och juridik som via central vägledning och insatser i enskilda ärenden kan bidra till en likformig och rättssäker tillämpning av balken över hela landet och på alla nivåer.

Den problembild som utredningen beskriver i avsnitt 9.4 överensstämmer i huvudsak med den bild som vi har av läget, dock med undantag för de förslag som nämns

översiktligt i avsnittet om omprövningsinstitutet. Lösningen på problemet med omoderna tillstånd är inte vare sig att generellt tidsbegränsa tillstånden eller att lägga en obligatorisk skyldighet på verksamhetsutövaren att ansöka om omprövning men vi ser inte anledning att gå närmare in på denna fråga här.

Vi är positiva till att verkets roll i mål och ärenden förstärks och kan i stora delar instämma i utredningen slutsatser under avsnitt 9.6.4. om än inte i alla. Det finns inte skäl att inrätta en särskild Miljöombudsman utan resurserna bör istället satsas på att förstärka NV:s kompetens och kapacitet. Däremot tillåter vi oss att sätta ett litet frågetecken för uttalandet att urvalet av principiella frågor är ”träffsäkert”. Miljöbalken är både komplex och mycket omfattande och det finns ett antal frågor i dess ”kärnområde” där det alltså finns ett behov av klargörande praxis. Det är utomordentligt viktigt att NV i sitt fortsatta arbete fokuserar sina insatser på driva fram klargörande praxis inom detta kärnområde och inte på balkens ”ytterområden” för att se hur långt balken kan ”tänjas” i enskilda frågor. Inriktningen bör vara att klargöra gällande rätt snarare än att skapa ny rätt.

När det gäller de konkreta förslagen under 9.6.5 har vi följande kommentarer. Som framgått ovan ser vi positivt på att NV ökar sitt engagemang i mål och ärenden och stöder inriktningen mot att detta gäller både ärenden av principiell natur och sådana som har stor betydelse för miljön. När det gäller rätten att överklaga har vi svårt att överblicka konsekvenserna av en sådan generell och helt oinskränkt överklaganderätt som utredningen föreslår och ställer sig därför tveksamma till förslaget. Det kan dock finnas skäl att utvidga överklaganderätten i vissa delar när det gäller bl.a. tillsynsbeslut men för att en vidgad överklaganderätt ska bidra positivt till utvecklingen krävs att verkets kompetens förstärks och att rätten utnyttjas med omdöme och inte urartar till ren masshantering av stora och små ärenden. Inte heller får rätten att överklaga uppfattas som ett alternativ till tidigt engagemang i de ärenden man bevakar. Inriktningen, om ett sådant förslag genomförs, måste vara att redan besluten i första instans ska hålla sådan kvalitet att antalet överklaganden kan hållas nere till ett minimum. Alla överklaganden innebär stora kostnader för sökanden i form av arbete och tid vilket man från myndighetshåll måste vara medveten om och ha respekt för. Erfarenheterna från bl.a. balkens system med samråd visar emellertid att många myndigheter hittills har tagit lätt på verksamhetsutövarnas behov av tidig dialog och genomtänkta synpunkter och vi vill med skärpa betona vikten av en förändring av detta.

Omprövning av gällande tillstånd har varit föremål för diskussion vid många tillfällen och ofta har inriktningen varit att antalet omprövningsärenden är för få. Detta är enligt Svenskt Näringsliv ett alltför enkelt synsätt som bör nyanseras. Det viktiga är att så många anläggningar som möjligt har moderna tillstånd och att systemet uppfyller de krav som följer av EG-rätten. Huruvida tillstånden uppdateras till följd av ”rena” omprövningsärenden eller till följd av ansökningar om utökad eller förändrad verksamhet är tämligen ointressant. Inte heller bör man ensidigt fokusera på att hela tillstånden ska uppdateras så snart det sker en förändring. Vi är övertygade om att det bästa sättet att få till stånd moderna anläggningar med goda prestanda både vad avser miljö och produktivitet m.m. är att förenkla hanteringen av ändringar och produktionsökningar. När det gäller utredningens förslag att verkets ansvar för omprövning ska ”förtydligas” och dess ”tillsynsroll” i förhållande till

länsstyrelserna, har Svenskt Näringsliv i och för sig inga direkta invändningar men anser således att det finns mer effektiva sätt att öka uppdateringstakten när det gäller tillstånd och anläggningar än genom ”totala omprövningar”.

Frågan om en särskild prövningsenhet rör verkets interna organisation på ett sätt som egentligen ligger utanför vår primära intressesfär. Även om vi spontant ser fördelar med en sådan enhet i det att möjligheterna till erfarenhetsutbyte, kraftsamling och prioritering rimligtvis bör bli bättre, kan det inte uteslutas att detta kan uppnås även med en annan, och rent av bättre, organisatorisk modell. Vi har dock inga invändningar mot att en sådan enhet inrättas. När det gäller ökad samverkan och samordning med Kammarkollegiet är vi positiva.

Avslutningsvis i denna del vill vi lyfta ännu en fråga som inte har behandlats av utredningen, nämligen den om kvalitetssäkring (kontroll och uppföljning) av tillståndsorganens arbete. Erfarenheterna från nuvarande prövningsorganisation visar att både handläggningstider och prövningens kvalitet i övrigt varierar högst avsevärt över landet. Det finns därför starka skäl för den översyn av prövningsorganisationen som f.n. pågår inom ramen för Miljöprocessutredningen. Men även med en ny prövningsorganisation kommer det att behövas en bättre uppföljning och kontroll av handläggningstider m.m. och NV vore enligt Svenskt Näringsliv lämplig för detta arbete. En fortlöpande uppföljning i detta avseende skulle enligt vår bedömning främja effektiviteten högst avsevärt.

Kap 10. Arbetet med förorenade områden

När det gäller detta avsnitt kan vi inledningsvis inte undvika att med viss förvåning notera urvalet av frågor som utredningen har tagit upp till behandling och då särskilt den framträdande roll som har getts till frågan om saneringsförsäkringen. Oberoende av detta kan konstateras att efterbehandlingsområdet i allmänhet och arbetet med förorenade områden är av mycket stor vikt för både verksamhetsutövarna och samhället i övrigt.

Det grundläggande regelverket i 10 kap miljöbalken är otydligt i viktiga avseenden och direkt olämpligt i andra och skulle behöva ses över i grunden. Dessa frågor ligger dock utanför utredningens uppdrag och kommenteras därför inte närmare. Till detta kommer brister i den del av regelverket som gäller offentlig finansiering av efterbehandlingsarbetet och i den delen presenterar utredningen ett antal förslag avseende bl.a. kravet på kommunal medfinansiering och huvudmannaskap. Utredningen har också föreslagit ändringar i verkets instruktion i syfte att klargöra dess samordningsansvar samt att vissa uppgifter som idag utförs av SGU på uppdrag av NV ska tas tillbaka till verket. I dessa delar tillstyrker vi utredningens förslag vilka bör kunna öka effektiviteten i systemet och se till att insatta medel ger mer faktiska efterbehandlingsåtgärder än idag.

Inte heller har vi några principiella invändningar mot att rekommendationen att verket ska inrätta en särskild enhet för arbetet med saneringsobjekt som ska finansieras med offentliga bidrag, även om det rör en fråga om verkets interna organisation som ligger vid sidan av vårt primära intresse.

Däremot har vi starka invändningar mot utredningens överväganden och förslag när det gäller saneringsförsäkringen. Erfarenheterna från försäkringens införande år 1999 visar med all tydlighet att det inte finns något behov av denna försäkring.

Naturvårdsverket har idag i storleksordningen 500 Mkr/år att fördela i form av offentliga bidrag till efterbehandlingsarbete. Att i detta läge bryta ut ett litet specialområde med årliga kostnader på 2 – 3 Mkr för att hantera i särskild ordning med finansiering från företag och andra verksamhetsutövare utan någon egentlig koppling till ”skadefallen”, är inte försvarbart. För en mer utförlig redogörelse för argumenten i denna fråga hänvisas till yttrande över Miljöansvarsutredningens slutbetänkande (SOU 2007:21).

Kap 11 Råden på Naturvårdsverket

Det är Svenskt Näringslivs uppfattning att råden även i fortsättningen bör tillsättas av Regeringskansliet. Vi har positiva erfarenheter av Naturvårdsverkets olika råd och hoppas att detta samarbete fortsätter att utvecklas.

Stockholm samma dag som ovan

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGS LIV

Inger Strömdahl
Ansvarig för Miljö Policies