

# Stärkta förutsättningar för Naturvårdsverket

Analys och förslag för ett uppdrag i förändring





MISSIV

DATUM  
2024-10-25

DIARIENR  
2024/1-5

ERT DATUM  
2023-12-21

ER BETECKNING  
KN2023/04647

Regeringen  
Klimat- och näringslivsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag att utföra en analys av Naturvårdsverket

Regeringen gav den 21 december 2023 Statskontoret i uppdrag att utföra en analys av Naturvårdsverket samt att föreslå åtgärder.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Stärkta förutsättningar för Naturvårdsverket – Analys och förslag för ett uppdrag i förändring* (2024:15).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, utredare Tora Färnström, utredare Per Helldahl, utredare Lina Nyberg och utredare Thomas Ringbom, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Thomas Ringbom



## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1 Statskontorets övergripande slutsatser och förslag</b>	<b>11</b>
1.1 Uppdrag att analysera Naturvårdsverket	11
1.2 Inga enkla lösningar för att frigöra resurser till Naturvårdsverkets kärnuppgifter	13
1.3 Naturvårdsverket fullgör i allt väsentligt sitt uppdrag, men det finns flera utvecklingsområden	18
1.4 Gränsdragningen mot andra myndigheter fungerar över lag väl, men vissa justeringar bör göras	28
1.5 Regeringens styrning är inte helt ändamålsenlig	32
1.6 Andra åtgärder för att renodla Naturvårdsverkets uppdrag som regeringen kan överväga	41
1.7 Rapportens disposition	46
<b>2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket</b>	<b>47</b>
2.1 Sammanfattande iakttagelser	47
2.2 Naturvårdsverkets instruktion fungerar inte som ett strategiskt styrinstrument	48
2.3 Omfattande och resurskrävande uppdragsstyrning	54
2.4 Den finansiella styrningen är komplex och ryckig	59
2.5 Informella kontakter är viktiga men resurskrävande	71
2.6 Samordning av styrningen är ett utvecklingsområde	74
<b>3 Naturvårdsverkets hantering av sina uppgifter och uppdrag</b>	<b>77</b>
3.1 Sammanfattande iakttagelser	77
3.2 Naturvårdsverket presterar i stort bra utifrån sina förutsättningar	78
3.3 Naturvårdsverket fullgör i huvudsak sin uppgift med bidragsgivning inom Klimatklivet men behöver stärka kontrollperspektivet	81
3.4 Naturvårdsverket har inte fullt ut förmått hantera sina snabbt ökade uppgifter som rör tillsyn	90
3.5 Kontaktytorna och dialogen med näringslivet är omfattande och fungerar över lag väl	101
3.6 Interna faktorer påverkar Naturvårdsverkets förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framgent	104
<b>4 Naturvårdsverkets gränsdragning till andra myndigheter</b>	<b>119</b>
4.1 Sammanfattande iakttagelser	119
4.2 Myndighetsstrukturen för miljöfrågor är komplex och rymmer många olika gränsdragningar	120

4.3	Gränsdragningen mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten	121
4.4	Gränsdragningen mellan Naturvårdsverket och Energimyndigheten	128
4.5	Gränsdragningen mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna	135

**Referenser** **145**

**Bilagor**

1.	Regeringsuppdraget	151
2.	Så har vi gått till väga i arbetet med uppdraget	155
3.	Beskrivning av Naturvårdsverkets uppgifter, organisation och finansiering	161

# Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen analyserat Naturvårdsverket, och lämnat förslag som stärker myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Vi har analyserat hur Naturvårdsverket fullgör sina uppgifter, hur gränsdragningen till andra myndigheter fungerar och om regeringens styrning är ändamålsenlig.

## Naturvårdsverket har ett omfattande uppdrag som förändras över tid

Naturvårdsverket har ett omfattande uppdrag som spänner över hela fältet av uppgifter som en förvaltningsmyndighet kan ha. Men vad som har betraktats som myndighetens kärnuppgifter, definierat som uppgifter som är centrala för myndighetens syfte, har varierat över tid i takt med att omvärlden och politiska prioriteringar har förändrats. Statskontoret bedömer att regeringen även framåt kommer behöva använda Naturvårdsverket för en bredd av uppgifter. Vi har inte identifierat några enkla lösningar på hur myndighetens uppdrag kan renodlas på ett sätt som frigör stora resurser. Våra förslag handlar därför om vad regeringen och Naturvårdsverket kan göra för att stärka förutsättningarna för myndigheten att fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt.

## Naturvårdsverket fullgör i allt väsentligt sitt uppdrag, men det finns flera utvecklingsområden

Statskontoret bedömer att Naturvårdsverket i allt väsentligt fullgör sina uppgifter och uppdrag. Vår samlade bild är att Naturvårdsverket är en välskött myndighet som i huvudsak utför sina uppgifter väl. En del av detta är också att myndigheten är ekonomiskt ansvarsfull. Regeringskansliet, samverkande myndigheter och flera målgrupper anser att Naturvårdsverket i stort presterar bra utifrån förutsättningarna. Samtidigt finns det flera områden som myndigheten behöver utveckla.

## Behov av att utveckla resultatredovisningen och förmågan att prioritera

Statskontoret anser att det i dag är svårt att utifrån Naturvårdsverkets resultatredovisning få en tydlig och samlad bild av myndighetens resultat och resursanvändning. Det gör att regeringen har ett bristfälligt underlag för sin styrning av Naturvårdsverket. Vi föreslår därför att myndigheten ska utveckla redovisningen av verksamhetens resultat och kostnader.

Naturvårdsverket behöver också vidareutveckla sin förmåga att prioritera. Myndigheten har av tradition varit tillmötesgående när regeringen vill lägga nya uppgifter på myndigheten. Under senare år har det ekonomiska läget förändrats och myndigheten behöver arbeta systematiskt med att prioritera och effektivisera i sin

verksamhet. En viktig del i detta är att anpassa resurser och medarbetarnas kompetens till de uppgifter som följer av kommande ny lagstiftning och den gröna omställningen. Vi föreslår därför att Naturvårdsverket regelbundet genomför fördjupade verksamhetsanalyser som kan användas för att prioritera i verksamheten och säkerställa att myndigheten använder sina resurser effektivt.

### **Behov av att utveckla arbetet för korrekta utbetalningar och tillsynsuppgifter**

Statskontoret har fördjupat sig i hur Naturvårdsverket hanterar sin bidragsgivning till klimatinvesteringar (Klimatklivet) och hur de fullgör några av uppgifterna som rör tillsyn. Båda dessa uppgifter har under senare år kommit att utgöra en allt större del av verksamheten och de kommer att växa ytterligare kommande år.

Vi bedömer att Naturvårdsverket i huvudsak fullgör sin uppgift när det gäller bidragsgivningen inom Klimatklivet. Men vi konstaterar samtidigt att flera externa och interna granskningar visat att det finns förbättringar att göra när det gäller myndighetens arbete för att säkerställa att utbetalningarna är korrekta. Vi föreslår därför att regeringen årligen följer upp Naturvårdsverkets arbete för att säkerställa korrekta utbetalningar inom Klimatklivet.

Vi bedömer att Naturvårdsverket inte fullt ut har förmått hantera uppgiften att utöva tillsyn över producentansvar och att bedriva marknadskontroll. Vi föreslår därför bland annat att Naturvårdsverket överväger att öka resurserna till tillsynen över producentansvar så att de i högre grad än i dag motsvarar behovet och ger förutsättningar för mer riktad tillsyn. Vidare anser vi att myndigheten behöver höja sin ambitionsnivå när det gäller marknadskontroll, och föreslår bland annat att de gör en ingående analys av det närmare tillsynsbehovet på området.

### **Gränsdragningen till andra myndigheter fungerar i huvudsak väl, men vissa justeringar bör göras**

Naturvårdsverket har uppgifter som angränsar till ett trettiotal andra myndigheter. Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Energimyndigheten och länsstyrelserna är tre viktiga exempel på det. Statskontoret bedömer att gränsdragningen av Naturvårdsverkets uppgifter i förhållande till dessa myndigheter över lag fungerar väl. Vi har identifierat få fall där Naturvårdsverkets uppgifter överlappar med andra myndigheter eller där frågor faller mellan stolarna. Samtidigt ser vi att det finns några uppgifter som skulle kunna hanteras på ett effektivare sätt. Vi föreslår bland annat att regeringen ger Naturvårdsverket och Energimyndigheten i uppdrag att gemensamt se över gränsdragningen mellan Klimatklivet och Industriklivet och vid behov föreslå justeringar i förordningarna för respektive stöd. Vi föreslår också att regeringen ger Naturvårdsverket och HaV i uppdrag att gemensamt utreda och lämna konkreta förslag som möjliggör en flytt av ansvaret för vissa vattenrelaterade frågor från Naturvårdsverket till HaV.



## **Regeringens styrning är inte helt ändamålsenlig**

Statskontoret anser att regeringens styrning av Naturvårdsverket inte är helt ändamålsenlig. Styrningen är i delar omfattande, splittrad och ryckig över tid.

### **Instruktionen fungerar inte som strategiskt styrinstrument**

Statskontoret bedömer att Naturvårdsverkets instruktion inte fungerar tillräckligt effektivt som ett strategiskt styrinstrument. Den ger en otydlig bild av myndighetens samlade uppdrag, och utgör därmed ett dåligt stöd för myndighetens prioriteringar. Vi lämnar flera både större och mindre förslag till justeringar som syftar till att åstadkomma en tydligare och mer ändamålsenlig instruktion som ger ett bättre stöd till både regeringen och myndigheten. Vi föreslår bland annat att regeringen förenklar instruktionens portalparagraf, att instruktionen rensas från alltför detaljerad reglering och att Naturvårdsverkets ansvar när det gäller vissa tillsynsuppgifter tydliggörs i instruktionen.

### **Regeringen och Naturvårdsverket behöver utveckla sin dialog**

Statskontoret anser att regeringen och Naturvårdsverket behöver utveckla delar av sin dialog, så att regeringens styrning blir mer träffsäker och myndighetens resurser kan användas effektivt. Det gäller bland annat dialogen inför framtagandet av formella uppdrag, där det inte alltid finns en samsyn om vad regeringen har beställt och vad Naturvårdsverket ska leverera. Vi föreslår därför att Klimat- och näringslivsdepartementet tar fram en intern rutin för hur uppdrag till Naturvårdsverket ska utformas. Vi föreslår också att departementet tar fram en dokumenterad rutin för processen inför genomförandet av ny EU-lagstiftning.

Vidare anser vi att departementet och Naturvårdsverket behöver tydliggöra ramarna för sina informella kontakter. Kontakterna är omfattande och fyller en viktig funktion för ömsesidigt informationsutbyte. Men de är också resurskrävande för Naturvårdsverket och medför en risk att det kommer styr signaler från departementet som inte är samordnade eller som myndighetsledningen inte känner till. Vi föreslår därför att departementet tar initiativ till att i samarbete med myndigheten utveckla överenskommelsen om hur kontakterna ska hanteras.

### **Regeringen behöver öka förutsägbarheten i Naturvårdsverkets finansiering**

Den finansiella styrningen av Naturvårdsverket är komplex och ryckig. Verksamheten finansieras i stor utsträckning av sakanslag, varav vissa har varierat kraftigt över tid. Samtidigt trängs många olika satsningar på myndighetens förvaltningsanslag. Statskontoret bedömer att regeringen behöver öka förutsägbarheten och långsiktigheten i Naturvårdsverkets finansiering. Vi föreslår att regeringen vidtar åtgärder för att i större utsträckning finansiera Naturvårdsverkets förvaltningsutgifter med förvaltningsanslaget. I det ingår att pröva om medel ska flyttas från sakanslag till förvaltningsanslaget.



# 1 Statskontorets övergripande slutsatser och förslag

I detta kapitel beskriver vi Statskontorets uppdrag i korthet, redovisar våra övergripande slutsatser och lämnar förslag till åtgärder som stärker Naturvårdsverkets förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

## 1.1 Uppdrag att analysera Naturvårdsverket

Regeringen gav i december 2023 Statskontoret i uppdrag att utföra en analys av Naturvårdsverket samt att föreslå åtgärder.

### 1.1.1 Naturvårdsverkets uppdrag är mycket omfattande

Naturvårdsverket inrättades 1967 för att skapa en central förvaltning som kunde ta itu med de miljöproblem som då fanns på dagordningen. Sedan dess har myndighetens uppdrag vuxit betydligt. Naturvårdsverket är i dag förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Myndigheten har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Naturvårdsverket arbetar med och bistår regeringen i miljöfrågor, både i Sverige, inom EU och internationellt.

Naturvårdsverkets uppdrag är i dag mycket omfattande. Myndighetens uppgifter regleras i förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, regleringsbrev och andra regeringsbeslut, samt i hög grad av andra nationella författningar, EU:s rättsakter och internationella överenskommelser. Vid sidan av instruktionens uppgifter har myndigheten uppgifter som framgår i mer än 100 lagar och förordningar.

I bilaga 3 beskriver vi Naturvårdsverkets uppgifter mer utförligt, både när det gäller uppgifter enligt instruktionen och uppgifter enligt andra författningar. I bilagan beskriver vi även myndighetens organisation.

### 1.1.2 Statskontorets uppdrag

Statskontoret ska analysera och bedöma<sup>1</sup>

- hur Naturvårdsverket fullgör sina uppgifter och uppdrag
- hur befintlig och kommande lagstiftning samt behovet av en snabb industriell omställning påverkar Naturvårdsverkets förutsättningar att kunna fullgöra sina uppgifter på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt
- hur gränsdragningen av myndighetens uppgifter i förhållande till andra myndigheter med närliggande uppgifter är utformad och fungerar samt hur myndighetens kontaktytor och dialog med näringslivet fungerar
- om regeringens styrning är ändamålsenlig, särskilt utformningen av instruktionen och om styrningen möjliggör en effektiv användning av förvaltningsmedlen till Naturvårdsverkets kärnuppgifter.

I uppdraget ingår även att, vid behov, föreslå de åtgärder som Naturvårdsverket eller regeringen bör vidta för att stärka myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt. I det ingår att ompröva relevanta delar av myndighetens uppgifter eller att föreslå att flytta uppgifter till någon annan myndighet.

Regeringen beskriver i uppdraget att en förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är att med jämna mellanrum göra djupare analyser av deras verksamheter. Analyserna ger regeringen förutsättningar att förbättra styrningen, och ger myndigheternas ledningar underlag att vidareutveckla verksamheterna. Regeringen pekar på att Naturvårdsverkets uppgifter har ökat i förhållande till myndighetens resurser, och att det ställer krav på regeringens styrning och myndighetens förmåga att bedriva en effektiv verksamhet och att prioritera. Det finns därför ett behov av att analysera och vid behov ompröva myndighetens åtaganden, eller föreslå åtgärder till hur uppgifter kan tydliggöras och renodlas.

### 1.1.3 Statskontorets tolkning av uppdraget och arbetets inriktning

Vår övergripande tolkning av uppdraget är att det syftar till att identifiera och föreslå åtgärder som regeringen och Naturvårdsverket kan genomföra för att förbättra myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Vi tolkar därför uppdraget som att det generellt sett är mer framåtsyftande än bakåtblickande. Vi förhåller oss till uppdraget utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Vi kan ompröva myndighetens uppgifter, men vi omprövar inte miljö- och klimatpolitiken.

---

<sup>1</sup> I bilaga 1 finns Statskontorets uppdrag i sin helhet.

Naturvårdsverket har ett omfattande uppdrag och utför ett stort antal uppgifter. Det har därför varit nödvändigt att avgränsa arbetet genom att rikta in oss på vissa aspekter kring uppdragsfrågorna. Vi har belyst områden och frågor som vi bedömer är centrala och strategiskt viktiga för Naturvårdsverkets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Vi har också tagit hänsyn till vilka områden och frågor som regeringen lyfter fram i bakgrundsbeskrivningen till Statskontorets uppdrag.

Uppgifter hos Naturvårdsverket som utreds eller har utretts av andra under senare år har vi generellt sett inte analyserat närmare. Exempel på det är frågor som handlar om miljötillståndsprövningar, jakt och vilt, miljöforskning och miljöövervakning. Däremot har vi använt oss av tidigare utredningar i de fall det har varit relevant för de frågor vi analyserar.

Naturvårdsverket är en bland många myndigheter som har uppgifter inom miljö- och klimatområdet. Statskontorets uppdrag är att analysera Naturvårdsverket, bland annat när det gäller myndighetens gränsdragning mot andra myndigheter med närliggande uppgifter. Uppdraget innebär inte att genomlysas hela myndighetsstrukturen för miljö- och klimatområdet.

I bilaga 2 beskriver vi mer utförligt hur vi har gått till väga i arbetet, bland annat när det gäller de avgränsningar som vi har gjort.

## 1.2 Inga enkla lösningar för att frigöra resurser till Naturvårdsverkets kärnuppgifter

Den allmänna bild av Naturvårdsverket som framkommer i Statskontorets analys är att det är en myndighet som gör vad den ska. Den stora frågan är vad myndigheten egentligen ska prioritera framgent, och hur resurserna ska räcka till för myndighetens kärnuppgifter. Vi konstaterar att Naturvårdsverkets utmaningar inte kan lösas genom några enkla alexanderhugg.

Vår analys visar att regeringen och Regeringskansliet idag och framåt behöver använda Naturvårdsverket för att utföra en bredd av uppgifter. Vi har i våra bedömningar och förslag därför utgått från att Naturvårdsverket även fortsättningsvis kommer att ha ett omfattande uppdrag. Bedömningarna och förslagen handlar om vad regeringen och myndigheten kan göra för att skapa bättre förutsättningar för Naturvårdsverket att hantera sitt breda och föränderliga uppdrag på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt. I det ingår att aktivt och kontinuerligt pröva vilka uppgifter som Naturvårdsverket ska ha och med vilken ambitionsnivå myndigheten ska genomföra dem.

### 1.2.1 Naturvårdsverket har många kärnuppgifter

Naturvårdsverkets uppdrag är omfattande. Myndigheten har i princip uppgifter inom alla de verksamhetsformer som Styretredningen från 2007 delar in statsförvaltningen i:

- myndighetsutövning
- kontroll och tillsyn
- information och rådgivning
- tjänste- och varuproduktion
- kunskapsproduktion
- planering, styrning och samordning
- policyutformning.<sup>2</sup>

Naturvårdsverkets uppdrag ställer krav på både myndighetens förmåga att prioritera och på regeringens förmåga att styra myndigheten och tilldela resurser på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen anger i uppdraget till Statskontoret att styrningen av Naturvårdsverket ska möjliggöra en effektiv användning av resurser till myndighetens kärnuppgifter. Därför är det relevant att belysa vilka uppgifter som är kärnuppgifter och vad som styr hur myndigheten prioriterar mellan dem.

#### **Kärnuppgifter har stöd i regeringsbeslut**

Begreppet kärnuppgift kan förstås på olika sätt. Med en formell definition är kärnuppgifter de uppgifter som myndigheten har tilldelats av riksdag och regering. Ett annat ord för kärnuppgift med denna innebörd är begreppet kärnverksamhet, vilket Ekonomistyrningsverket definierar som den verksamhet som en myndighet genomför med stöd av uppgifter i sin instruktion eller annat regeringsbeslut.<sup>3</sup> Denna tolkning av begreppet kärnuppgift är den vanligaste bland de företrädare för Naturvårdsverket som vi har talat med. Utifrån denna definition har myndigheten hundratals kärnuppgifter som spänner över ett brett fält. Motsatsen till kärnverksamhet är administration eller stödverksamhet, som finns till för att möjliggöra kärnverksamheten. Gränsen mellan kärnverksamhet och stödverksamhet är tydlig i teorin, men inte alltid i praktiken. I vårt arbete har vi exempelvis fått höra uppfattningen att arbetet med digitalisering är en så pass viktig uppgift att den bör räknas som en del av Naturvårdsverkets kärnverksamhet.

---

<sup>2</sup> SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 48f.

<sup>3</sup> Ekonomistyrningsverket (2014). *Effektivisering av kärnverksamheter: Exempel från statliga myndigheter*, s. 12.

### **Kärnuppgifter är centrala för myndighetens syfte**

En definition av kärnuppgifter som omfattar alla uppgifter som Naturvårdsverket har, ger inte mycket vägledning till hur myndigheten ska prioritera. Ett annat sätt att definiera kärnuppgifter är att det handlar om de uppgifter som är mest centrala utifrån myndighetens syfte. Med andra ord är kärnuppgifter de uppgifter som utgör kärnan i en myndighets uppdrag. Med ett sådant synsätt är inte nödvändigtvis alla uppgifter som grundar sig i ett regeringsbeslut en kärnuppgift. Statskontoret bedömer att en sådan definition är mer användbar för regeringen och myndigheten, eftersom den också kan ge vägledning till hur de ska prioritera mellan uppgifter. Även detta sätt att se på kärnuppgifter förekommer bland dem vi har intervjuat.

Vilka uppgifter som kan betraktas som kärnuppgifter i bemärkelsen centrala eller särskilt viktiga uppgifter är inte lika enkelt att ringa in som vilka uppgifter som är beslutade av riksdag eller regering. De framgår ofta, men inte alltid, av de inledande paragraferna i myndighetens instruktion.<sup>4</sup> Den inledande paragrafen i Naturvårdsverkets instruktion anger att myndigheten är förvaltningsmyndighet för vissa frågor på miljöområdet, har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Uppgifter som handlar om att bistå regeringen i arbetet med att utveckla miljöpolitiken, stötta andra i att genomföra beslutad politik samt samordna olika aktörers arbete på miljöområdet, utgör med en sådan definition kärnuppgifter. Naturvårdsverkets formulerar det i sin verksamhetsidé, som beskriver hur myndigheten själv ser på sitt uppdrag, som att ”Naturvårdsverket driver och samordnar arbetet för en god livsmiljö tillsammans med andra”.

### **Kärnan i Naturvårdsverkets uppdrag har förändrats över tid**

Vad som räknas som kärnuppgifter respektive mer perifera uppgifter kan variera över tid i takt med att omvärlden och politiska prioriteringar förändras. Det ställer krav på att myndighetsledningen har förmåga att kontinuerligt ompröva hur resurser fördelas mellan olika uppgifter. När *Utredningen om Naturvårdsverket* analyserade myndigheten 2008 hade Naturvårdsverket gått från att ha ett mer operativt ansvar för uppgifter kopplade till tillsyn, naturvård, prövning och miljöövervakning till att få ett mer övergripande samordnande och vägledande ansvar i takt med att många operativa uppgifter decentraliserades.<sup>5</sup> I dag är den pådrivande, stödjande och samlande rollen starkt förankrad i myndigheten, medan några företrädare för Naturvårdsverket i intervjuer har framfört att vissa operativa genomförandeuppgifter kan hävdas ligga något längre från uppdragets kärna.

Att Naturvårdsverket på senare år har fått fler operativa uppgifter kan tolkas som att kärnan i uppdraget återigen förändras. Ett exempel på en operativ uppgift som har vuxit mycket är att ge bidrag till företag och andra organisationer inom ramen

---

<sup>4</sup> Regeringskansliet (2023). Cirkulär Fi 2023:2. *Den årliga myndighetsdialogen*.

<sup>5</sup> SOU 2008:62. *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*, s. 60.

för Klimatklivet, som i dag sysselsätter nästan var tionde årsarbetskraft. Att handlägga denna typ av ärenden har inte tidigare setts som en kärnuppgift. Men i kraft av att den volymmässigt har blivit så stor måste den enligt Statskontoret numera räknas som en kärnuppgift. Vad som är kärnuppgifter vid en specifik tidpunkt är därmed inte bara en fråga om vad som stämmer överens med myndighetens övergripande roll. Det kan också handla om vilka uppgifter som myndigheten i praktiken lägger mycket resurser på.

Vi uppfattar att Naturvårdsverket strävar efter att vara flexibel och lyhörd för statsmakternas prioriteringar, snarare än att till varje pris hålla fast vid en stabil kärna av uppgifter som ska definiera myndigheten. Men det innebär ändå en utmaning för myndigheten när uppdraget förändras. Regeringen kan underlätta detta genom att vara tydlig med vilka uppgifter som regeringen anser är centrala för myndighetens syfte. Instruktionen är ett grundläggande verktyg för detta.

### **Handlingsutrymmet påverkar Naturvårdsverkets prioriteringar av uppgifter**

Mängden uppgifter i förhållande till tillgängliga resurser innebär att Naturvårdsverket behöver prioritera mellan uppgifter. Prioriteringarna styrs inte bara av om uppgifter uppfattas som kärnuppgifter eller inte. De påverkas också av att Naturvårdsverkets möjligheter att själv sätta ambitionsnivån för uppgifterna varierar. Författningsstyrda uppgifter, särskilt sådana som innebär att andra aktörer är beroende av att Naturvårdsverket fullgör sina skyldigheter, måste myndigheten prioritera. Det gäller exempelvis tillståndsärenden, men också olika typer av rapportering till EU. Detsamma gäller genomförandet av EU-rättsakter där det finns tydliga bortre tidsgränser för när system och rutiner måste finnas på plats eller där föreskrifter behöver finnas på plats när en ny förordning beslutats. Det är också svårt för myndigheten att prioritera ned regeringsuppdrag eller uppgifter som handlar om bidragsgivning och annan fördelning av medel.

Men Naturvårdsverket har också många uppgifter där myndigheten har ett större utrymme att välja vad och hur mycket de ska göra. Det gäller exempelvis uppgifter som rör vägledning och samordning, där den närmare innebörden och omfattningen inte alltid är definierad. Det gäller också de olika främjande uppgifterna som myndigheten har när det gäller exempelvis friluftsliv och cirkulär ekonomi. För vissa andra uppgifter är uppgiftens innehåll tydligt, men inte omfattningen av uppgifterna. Det gäller exempelvis Naturvårdsverkets deltagande i miljöprövningar, där myndigheten har utrymme att välja vilka och hur många ärenden som de går in i. Det gäller också i viss mån några av Naturvårdsverkets operativa tillsynsuppgifter, där miljöbalken säger att en tillsynsmyndighet ”i nödvändig utsträckning” ska kontrollera att regelverken följs. Men hur mycket det är kan myndigheten i praktiken själv styra över. Detta slags frihetsgrader i hur ett uppdrag ska genomföras är inte liktydigt med att uppgiften inte är en kärnuppgift. Men när resurserna tryter är det enligt Statskontoret rimligt att Naturvårdsverket har möjlighet att själv lägga ambitionsnivån.



### 1.2.2 Regeringen och Naturvårdsverket behöver arbeta aktivt och löpande med frågor som rör prioritering av kärnuppgifter

Regeringen använder Naturvårdsverket för en bredd av uppgifter och uppdrag, både för att utveckla ny politik på miljö- och klimatområdet och för att genomföra beslutad politik. Våra intervjuer i Regeringskansliet visar att Naturvårdsverket ofta uppfattas som den naturliga mottagaren av nya uppgifter och uppdrag inom miljöområdet. Inget i vår utredning tyder på att regeringens behov av att lägga uppgifter och uppdrag på Naturvårdsverket kommer att minska under de närmaste åren. Snarare tvärtom.

Mängden uppgifter är en utmaning i sig för Naturvårdsverket. Regeringen behöver därför noga överväga varje ny uppgift och ta ställning till om uppgiften verkligen är en kärnuppgift för myndigheten. Statskontoret anser att regeringen bör ställa sig bland annat följande frågor innan den lägger uppgifter på Naturvårdsverket:

- Behövs uppgiften för att genomföra miljöpolitiken ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt?
- Vad är en rimlig ambitionsnivå för uppgiften?
- Har Naturvårdsverket de resurser och andra förutsättningar, exempelvis kompetensmässiga och organisatoriska, som krävs för att genomföra uppgiften?
- Är det någon annan myndighet som har bättre förutsättningar än Naturvårdsverket att genomföra uppgiften?

Utifrån svaren kan regeringen ta ställning till om det är ändamålsenligt att lägga uppgiften på Naturvårdsverket och vad som eventuellt behöver komma till för att myndigheten ska kunna ta hand om uppgiften. Myndighetsledningen bör ställa liknande frågor för att analysera hur myndigheten genomför befintliga uppgifter.

Naturvårdsverkets uppdrag präglas av att många uppgifter har lagts till efter hand. Det har varit mindre vanligt att uppgifter har tagits bort. När regeringen i framtiden överväger att ge Naturvårdsverket nya uppgifter, är det enligt Statskontoret också ett naturligt tillfälle att pröva om någon av myndighetens befintliga uppgifter kan tas bort, flyttas till en annan myndighet, eller minska i omfattning.

### 1.2.3 Statskontorets förslag handlar om att säkerställa att Naturvårdsverkets resurser används effektivt

I Statskontorets uppdrag att föreslå åtgärder som kan vidtas för att stärka Naturvårdsverkets förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag, ingår att ompröva relevanta delar av myndighetens uppgifter eller att föreslå uppgifter som ska flyttas till en annan myndighet. Några av våra förslag handlar om att tydliggöra eller flytta uppgifter från myndigheten som ligger lite vid sidan av kärnan i myndighetens uppdrag. Vi har också förslag om hur Naturvårdsverket bör arbeta för att

effektivisera befintlig verksamhet. Utifrån ett omprövande perspektiv pekar vi också på några andra åtgärder som regeringen kan överväga eller ta initiativ till att utreda, för att just renodla myndighetens uppdrag. Men vi har inte identifierat några enkla lösningar på hur Naturvårdsverkets uppdrag kan renodlas som skulle frigöra stora resurser. Vi bedömer i stället att en viktig del till att frigöra resurser till kärnuppgifter ligger i att säkerställa att ambitionsnivån för varje uppgift är rätt.

I grunden handlar våra förslag om att stärka de olika delarna i styrkedjan för att på så sätt se till att Naturvårdsverkets resurser används effektivt och i enlighet med de politiska prioriteringarna inom miljö- och klimatområdet. Regeringen behöver styra myndigheten mer sammanhållet och strategiskt. Naturvårdsverket behöver i sin tur bli bättre på att följa upp och redovisa sin verksamhet och sina resultat för att på så sätt ge regeringen rätt underlag för styrningen.

I de följande avsnitten 1.3–1.5 redovisar vi våra slutsatser och förslag specifikt kopplade till våra uppdragsfrågor. Slutsatserna och förslagen bygger i hög grad på våra analyser och iakttagelser i de fördjupande kapitlen 2–4. I avsnitt 1.6 tar vi upp ett antal andra åtgärder som regeringen kan överväga som på olika sätt handlar om att renodla Naturvårdsverkets uppdrag.

### **1.3 Naturvårdsverket fullgör i allt väsentligt sitt uppdrag, men det finns flera utvecklingsområden**

Statskontoret bedömer sammantaget att Naturvårdsverket i allt väsentligt fullgör sina uppgifter och uppdrag. Samtidigt finns det flera utvecklingsområden som myndigheten behöver arbeta vidare med.

#### **1.3.1 Naturvårdsverket är en kompetent och flexibel myndighet som har ett högt förtroende**

Naturvårdsverket har generellt sett lyckats hantera och genomföra sitt uppdrag, trots att det är mycket omfattande och har vuxit och delvis skiftat karaktär över tid. Vår samlade bild är att Naturvårdsverket är en välskött och kompetent myndighet som i huvudsak utför sina uppgifter väl. En del av detta är att myndigheten är ekonomiskt ansvarsfull, och genomför sina uppgifter och uppdrag inom anvisade ekonomiska ramar.

Vårt arbete visar att Regeringskansliet, samverkande myndigheter och flera målgrupper anser att Naturvårdsverket i stort presterar bra utifrån sina förutsättningar. Den generella bilden är att Klimat- och näringslivsdepartementet är nöjd med Naturvårdsverket. Företrädare för departementet uppfattar Naturvårdsverket som en tjänstvillig myndighet som tar sig an de uppgifter och uppdrag som regeringen lägger på myndigheten. Naturvårdsverket fyller också en mycket viktig roll i EU-arbetet och annat internationellt arbete och Regeringskansliet anser att myndigheten i huvudsak ger dem ett bra stöd.

Vi konstaterar också att Naturvårdsverket har ett högt förtroende hos myndigheter de samverkar med. Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Statens energimyndighet (Energimyndigheten) och länsstyrelserna, som Naturvårdsverket samverkar mycket med, anser att Naturvårdsverket fullgör sina uppgifter väl. Vidare visar kundundersökningar sedan flera år tillbaka att Naturvårdsverkets målgrupper har ett generellt sett stort förtroende för hur myndigheten sköter sitt arbete, till exempel länsstyrelser och kommuner. Men förtroendet varierar mellan olika målgrupper och även mellan olika uppgifter som myndigheten utför.

Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Det mycket omfattande uppdraget gör att Naturvårdsverket också har många uppgifter som på olika sätt angränsar till andra myndigheter. Allt detta ställer särskilda krav på myndighetens förmåga att samverka och samarbeta med andra. Vi konstaterar att Naturvårdsverket har lång erfarenhet av att samarbeta med ett stort antal andra myndigheter i många olika typer av frågor. Vår analys av gränsdragningen mellan Naturvårdsverkets och HaV, Energimyndigheten respektive länsstyrelserna visar att myndigheten har en god förmåga att samverka med andra myndigheter. Vidare bedömer Regeringskansliet att myndigheten är framgångsrik i sin roll som nationellt samordnande miljömyndighet, och att de har ett väl utvecklat kontaktnät.

Men vår analys visar samtidigt att det finns flera områden som Naturvårdsverket behöver vidareutveckla. I det följande redovisar vi våra slutsatser om det och lämnar förslag till åtgärder som Naturvårdsverket och regeringen bör genomföra. Vi inleder med att ta upp några viktiga generella utvecklingsområden. Därefter diskuterar vi hur verksamheten kan förbättras när det gäller några specifika uppgifter som vi har fördjupat oss i. Vi beskriver grunden för slutsatserna och förslagen mer utförligt i kapitel 3.

### 1.3.2 Naturvårdsverket behöver förbättra sin redovisning av resultat och resursanvändning

Statskontoret anser att det i dag inte går att få en tydlig och samlad bild av myndighetens resultat och resursanvändning utifrån Naturvårdsverkets resultatredovisning. Det innebär att regeringen har ett bristfälligt underlag för sin styrning av myndigheten. Naturvårdsverket behöver i årsredovisningen förbättra sin redovisning av sitt resultat och hur myndigheten använder sina resurser. En förbättrad uppföljning och redovisning av resultat och resursanvändning ger myndighetens ledning ett bättre underlag för att prioritera och se till att resurserna används effektivt. Det är viktigt, inte minst mot bakgrund av att myndighetens uppdrag växer och förändras.

#### **Redovisningen av resultat behöver utvecklas**

En utvecklad resultatredovisning behöver inte innebära att redovisningen blir mer omfattande. En mer renodlad redovisning med fokus på just resultat, kan snarare innebära en kortare och mer koncentrerad resultatredovisning. Däremot kan en

bättre resultatredovisning ställa högre krav på myndighetens egen resultatuppföljning, exempelvis genom att myndigheten tar fram mått på prestationer. För att det ska vara möjligt att bedöma resultaten behöver Naturvårdsverket också på ett tydligare sätt än i dag knyta resultaten till målen för verksamheten. Vi anser att de myndighetsmål som myndigheten använder i sin verksamhetsplanering inte är tillräckliga för detta syfte. De täcker bara vissa delar av verksamheten och är inte tillräckligt konkreta. Dessutom redovisar myndigheten inte hur den kommer fram till sin bedömning av måluppfyllelse.

Ett exempel på en uppgift där Naturvårdsverket inte följer upp och redovisar resultaten på ett tillräckligt sätt är bidragsgivningen inom ramen för Klimatklivet. Där redovisar myndigheten effekterna av stödet, bland annat minskade utsläpp av växthusgaser. Men redovisningen innehåller inga tydliga mått på inre effektivitet, det vill säga hur effektivt myndigheten handlägger ärenden inom Klimatklivet. Vi bedömer därför att redovisningen inte ger en tillräckligt tydlig bild av myndighetens resultat.

Ett annat exempel är att vi anser att det är svårt att utifrån Naturvårdsverkets årsredovisningar få en samlad överblick över myndighetens resultat när det gäller uppgiften att utöva tillsyn över producentansvaren.<sup>6</sup> Årsredovisningarna redovisar enskilda aktiviteter och åtgärder, men det är svårt att utifrån detta bedöma hur väl Naturvårdsverket i stort fullgör uppgiften. De innehåller också få uppgifter som kvantitativt beskriver prestationer och aktiviteter över tid. Vi konstaterar också att myndigheten i dag saknar ett eget mål för tillsynen över producentansvar, på liknande sätt som de har för några av de andra tillsynsuppgifterna. Vi anser därför att Naturvårdsverket bör ta fram ett mätbart mål för tillsynen över producentansvaren.

Vidare anser vi att Naturvårdsverket i ett särskilt avsnitt i årsredovisningen ska redovisa hur myndigheten har prioriterat, planerat och genomfört sin uppgift att utöva marknadskontroll,<sup>7</sup> och hur den avser att arbeta med detta under det kommande året. Denna redovisning bör också innehålla en analys och bedömning av hur väl myndigheten har uppfyllt sitt mål för marknadskontrollen.

Regeringen lägger i dag många återrapporteringskrav på Naturvårdsverket i regleringsbrevet. Vi tolkar kraven som en signal om att resultatredovisningen inte är tillfredsställande. Samtidigt medför återrapporteringskraven att regeringen detaljstyr årsredovisningen, vilket också kan vara krävande att hantera för myndigheten. Om myndigheten förbättrar sin resultatredovisning bör rimligen regeringens behov av att lägga särskilda krav på återrapportering minska. Det kan därmed frigöra resurser för både regeringen och myndigheten.

---

<sup>6</sup> Se avsnitt 3.4.3 för en beskrivning av vad tillsyn över producentansvar innebär.

<sup>7</sup> Se avsnitt 3.4.4 för en beskrivning av vad marknadskontroll innebär.

Statskontoret föreslår att:

- Naturvårdsverket utvecklar och renodlar resultatredovisningen så att det tydligt framgår vilka resultat som myndigheten har åstadkommit och hur de förhåller sig till målen för verksamheten. Några exempel på uppgifter där resultaten bör redovisas på ett tydligare sätt är bidragsgivningen inom Klimatklivet, tillsynen över producentansvaren samt marknadskontrollen.

### **Den ekonomiska redovisningen bör utvecklas så att kostnaderna för olika uppgifter framgår tydligt**

Vidare anser vi att Naturvårdsverket bör utveckla redovisningen av verksamhetens kostnader. Det nuvarande sättet där myndigheten redovisar kostnader per resultatområde ger inte tillräcklig information om vad hanteringen av olika uppgifter kostar och hur myndigheten fördelar sina resurser mellan olika uppgifter. Både regeringen och Naturvårdsverket har i olika sammanhang pekat på att myndigheten behöver prioritera mellan uppgifter för att få resurserna att räcka till. Därför är det angeläget att öka transparensen kring hur myndigheten faktiskt prioriterar och använder sina resurser. Det gäller inte minst för att regeringen ska få en korrekt bild av vad verksamheten kostar. Sådan kunskap är enligt Statskontoret särskilt viktig när regeringen överväger att lägga nya uppgifter eller uppdrag på Naturvårdsverket. En utvecklad ekonomisk redovisning innebär att Naturvårdsverket kan behöva förbättra sin ekonomiska uppföljning, exempelvis genom en mer heltäckande tidredovisning.

Naturvårdsverket har många intäktskällor, vilket ställer särskilda krav på den ekonomiska redovisningen. Det gäller inte minst användningen av de sakanslag som myndigheten disponerar. Statskontoret anser att Naturvårdsverket tydligare än i dag bör redovisa i vilken utsträckning och på vilket sätt som myndigheten använder sakanslag för att täcka förvaltningsutgifter.

Statskontoret föreslår att:

- Naturvårdsverket utvecklar sin redovisning av verksamhetens kostnader så att det i större utsträckning går att följa kostnaderna för olika uppgifter.
- Naturvårdsverket utvecklar anslagsredovisningen så att det framgår i vilken utsträckning sakanslag används för att finansiera förvaltningsutgifter.

### **1.3.3 Naturvårdsverket behöver systematiskt arbeta med att prioritera och att anpassa sig till den gröna omställningen**

Naturvårdsverket har av tradition varit tillmötesgående när regeringen vill lägga nya uppgifter och uppdrag på myndigheten. Myndigheten har kunnat vara följsam till detta eftersom den också har vuxit i termer av anslag och anställda. Men de senaste åren har Naturvårdsverket hamnat i ett delvis nytt läge, eftersom

uppgifterna har ökat snabbare än resurserna. Myndigheten behöver därför systematiskt arbeta med att prioritera i sin verksamhet för att kunna fullgöra sina uppgifter på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt. En viktig del i detta är också att anpassa resurserna till de uppgifter som följer av kommande lagstiftning och den gröna omställningen.<sup>8</sup>

### **Begränsade resurser och nya uppgifter gör att Naturvårdsverket behöver vidareutveckla sin förmåga att prioritera och effektivisera**

Naturvårdsverket är van vid att prioritera inom sina respektive verksamheter, exempelvis när det gäller hur de sakanslag som myndigheten disponerar ska fördelas till olika ändamål. Men de fördjupade verksamhetsanalyser som Naturvårdsverket har genomfört 2023 och 2024 är något nytt. Myndigheten har i verksamhetsanalysen sett över myndighetens samlade verksamhet i syfte att anpassa verksamheten till förändrad politisk styrning och identifiera områden där det kan finnas möjligheter till effektivisering.<sup>9</sup>

Naturvårdsverkets ledning har ett ansvar för att löpande se över och aktivt prioritera i verksamheten, och att arbeta för att säkerställa att resurserna används effektivt. Detta är inte minst viktigt för att så mycket har hänt inom miljöområdet på senare år till följd av EU-lagstiftning, och att myndigheten även i fortsättningen kan förväntas få nya och utökade uppgifter genom kommande EU-lagstiftning. Två exempel är förpackningsförordningen (PPWR) och den nyligen antagna ekodesignförordningen (ESPR). Detta gäller för exempelvis uppgifterna att utöva tillsyn över producentansvar och att utföra marknadskontroll, där vi bedömer att Naturvårdsverket behöver avsätta mer resurser för att fullgöra dessa uppgifter (vi återkommer till detta i avsnitt 1.3.4).

En aspekt av det allmänna prioriteringsarbetet är även att Naturvårdsverket systematiskt analyserar sitt kompetensbehov och anpassar kompetensen till de uppgifter som följer av kommande lagstiftning. Det är en förutsättning för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Vi anser att fördjupade verksamhetsanalyser är ett bra verktyg för att kunna göra aktiva och medvetna prioriteringar, samtidigt som de kan bidra till att analysera myndighetens kompetensbehov. De kan också fungera som underlag för dialogen med regeringen om vad som ska vara myndighetens prioriterade uppgifter. Vi föreslår därför att Naturvårdsverket regelbundet genomför verksamhetsanalyser.

---

<sup>8</sup> Vårt uppdrag innefattar att analysera hur behovet av en snabb industriell omställning påverkar Naturvårdsverkets förutsättningar att fullgöra sina uppgifter. Vi uppfattar att industriell omställning är en av flera delar som ryms inom den gröna omställningen. För enkelhetens skull använder vi den mer vanligt förekommande benämningen den gröna omställningen, även när vi diskuterar aspekter som rör industrin och näringslivet.

<sup>9</sup> Läs mer om verksamhetsanalyserna i avsnitt 3.6.1.

Statskontoret föreslår att:

- Naturvårdsverket regelbundet genomför fördjupade verksamhetsanalyser som ett underlag för att prioritera i verksamheten och säkerställa att myndigheten använder sina resurser effektivt.

### **Den gröna omställningen ställer krav på Naturvårdsverkets egen förmåga att ställa om och prioritera**

Den pågående gröna omställningen utgår bland annat från EU:s tillväxtstrategi *den gröna given*, som ska ställa om unionen till en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi. Målet med den gröna given är att göra EU klimatneutralt senast 2050, stärka ekonomin med hjälp av grön teknik, skapa en hållbar industri och hållbara transporter och minska föroreningarna.<sup>10</sup>

Den gröna omställningen har stor betydelse för Naturvårdsverkets samlade uppdrag. Det finns flera uppgifter som det är viktigt att myndigheten har förutsättningar att fullgöra för att möta de krav som den gröna omställningen ställer. Det handlar bland annat om att genomföra en effektiv tillsyn, inte minst när det gäller tillsynen över producentansvar, och att fördela stöd inom Klimatklivet på ett effektivt och rättssäkert sätt. Dessa uppgifter skiljer sig till viss del från vad Naturvårdsverkets uppdrag traditionellt har inneburit. Några av uppgifterna har myndigheten inte förmått hantera fullt ut, till exempel vissa tillsynsuppgifter. Vi ser även att det är viktigt att Naturvårdsverket har tillräckligt med resurser för att ha kontakt med och ge stöd till näringslivet i deras omställningsarbete (vi återkommer till detta i avsnitt 1.3.4).

Det är viktigt att Naturvårdsverket kan anpassa sig och ställa om så att de har förutsättningar att fullgöra de delvis nya och förändrade uppgifter som den gröna omställningen innebär för myndigheten. Detta ställer krav på deras förmåga att följa upp och styra sin verksamhet och att prioritera. Vi bedömer att våra förslag om att Naturvårdsverket ska utveckla sin resultatredovisning och regelbundet göra verksamhetsanalyser ger myndigheten bättre förutsättningar för detta.

#### **1.3.4 Det finns flera specifika uppgifter där Naturvårdsverket behöver utveckla sitt arbete**

Inom ramen för vår analys av hur Naturvårdsverket fullgör sina uppgifter har vi även fördjupat oss i några utvalda uppgifter och frågor, som belyser faktorer som vi bedömer har stor betydelse för hur myndigheten fullgör sitt uppdrag i dag och framöver. Vi har fördjupat oss i Naturvårdsverkets uppgift att handlägga stöd inom ramen för satsningen Klimatklivet, samt några av myndighetens tillsynsuppgifter enligt miljöbalken. Dessa uppgifter har under senare år kommit att utgöra en allt

---

<sup>10</sup> Europeiska kommissionen. *Grön omställning*. Webbtext. Tillgänglig på [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/green-transition\\_sv](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/green-transition_sv) (Hämtad 2024-10-09).

större del av Naturvårdsverkets verksamhet, och de kommer att växa ytterligare kommande år. Dessutom har regeringen pekat på Klimatklivet och tillsynen som verktyg för den gröna omställningen. Vi redovisar här våra slutsatser om detta och lämnar några specifika förslag kring dessa uppgifter. Vidare har vi analyserat Naturvårdsverkets it- och digitaliseringsarbete, eftersom stora delar av myndighetens verksamhet är beroende av att det finns en fungerande digital infrastruktur. Vi har även analyserat hur myndighetens kontaktytor och dialog med näringslivet ser ut och fungerar. Vi redovisar här också våra slutsatser om detta.

### **Naturvårdsverket kan bli bättre på att säkerställa korrekta utbetalningar inom ramen för Klimatklivet**

Statskontoret bedömer att Naturvårdsverket i huvudsak fullgör sin uppgift när det gäller bidragsgivningen inom Klimatklivet. Men vi konstaterar samtidigt att flera granskningar sedan 2019 har visat att myndigheten kan bli bättre på att säkerställa att utbetalningarna inom satsningen är korrekta. Naturvårdsverket har inte fullt ut haft tillräckliga riskanalyser för att identifiera riskerna för felaktiga utbetalningar i form av till exempel bedrägerier. Det finns också förbättringsområden när det gäller kontroller för att undvika och upptäcka sådana fel.

Klimatklivet är en stor satsning där Naturvårdsverket årligen beslutar om omfattande stöd till främst företag, vissa år över 4 miljarder kronor. Regeringen har aviserat att satsningen kommer att pågå åtminstone till 2030. Därför bedömer Statskontoret att det är särskilt viktigt att Naturvårdsverket säkerställer att de utbetalningar som sker är korrekta. Myndigheten har under 2024 genomfört åtgärder för att förbättra riskanalyser och kontroller. Vi föreslår att regeringen följer upp att Naturvårdsverkets arbete för att säkerställa korrekta utbetalningar är tillräckligt. Detta kan lämpligen ske inom ramen för den redovisning av stöd till lokala klimatinvesteringar som Naturvårdsverket ska göra enligt sitt regleringsbrev. Vi bedömer att detta i förlängningen kan bidra till att Naturvårdsverket fullgör sitt uppdrag som gäller Klimatklivet på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Statskontoret föreslår att:

- regeringen årligen följer upp Naturvårdsverkets arbete för att säkerställa korrekta utbetalningar inom Klimatklivet.



## **För att fullgöra uppgiften att utöva tillsyn över producentansvaren behöver Naturvårdsverket öka resurserna**

Statskontoret bedömer att Naturvårdsverket inte fullt ut har förmått hantera sina snabbt ökade uppgifter att utöva tillsyn över producentansvar och att bedriva marknadskontroll.<sup>11</sup> Det är viktigt att Naturvårdsverket utvecklar arbetet med detta.

När det gäller tillsyn över producentansvar har Naturvårdsverkets egna ambitioner under 2021–2023 om utökad systematiserad tillsyn och riktad kommunikation till producenter som berörs av regelverket inte uppnåtts. Även om myndigheten varje år genomför flera olika aktiviteter kring tillsynen över producentansvaren, så har de avsatta resurserna varit betydligt lägre än myndighetens egen bedömning av behovet. För 2024 är den planerade avsatta tiden för tillsyn över producentansvaren endast 43 procent av det uppskattade behovet, räknat i antalet årsarbetskrafter.<sup>12</sup> Att det inte funnits tillräckliga resurser beror enligt Naturvårdsverket på att kostnaderna för framför allt it-system kopplat till tillsynen över de utökade producentansvaren, blivit högre än vad som bedömdes på förhand.

Vi konstaterar att Naturvårdsverket bedömer att tillsynsbehovet inom producentansvar är omfattande, att det sannolikt finns ett stort antal verksamheter som inte är registrerade hos myndigheten samt att företagens kunskap om regelverken är låg.<sup>13</sup> För att fullgöra uppgiften att utöva tillsyn över producentansvaren anser vi att Naturvårdsverket behöver öka resurserna så att de i högre grad än i dag motsvarar det bedömda behovet och ger förutsättningar för mer riktad tillsyn. Vi föreslår därför att myndigheten överväger att aktivt prioritera och öka resurserna till tillsynen över producentansvar. Detta är också en signal till marknadens aktörer om att myndigheten tar denna uppgift på allvar.

Vidare visar en tidigare kundundersökning att Naturvårdsverket har ett betydligt lägre förtroende och nöjdhet hos målgrupperna inom producentansvar (huvudsakligen företag) än hos målgrupperna för andra uppgifter. Vi föreslår därför att myndigheten har med tillsynen inom producentansvaren som en av de verksamheter de undersöker närmare nästa gång de genomför undersökningen. Det kan ge viktig kunskap om hur de berörda företagen anser att Naturvårdsverket fullgör uppgiften och vad myndigheten behöver utveckla och förbättra.

---

<sup>11</sup> Se avsnitt 3.4.3 och 3.4.4 för en beskrivning av vad Naturvårdsverkets tillsyn över producentansvar respektive marknadskontroll innebär.

<sup>12</sup> Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets tillsyns- och marknadskontrollplan*, s. 4.

<sup>13</sup> *Ibid.* s. 11.

Statskontoret föreslår att:

- Naturvårdsverket överväger att aktivt prioritera och öka resurserna till tillsynen över producentansvar så att de i högre grad än i dag motsvarar behovet och ger förutsättningar för mer riktad tillsyn
- Naturvårdsverket har med tillsynen inom producentansvaren som en av de verksamheter de undersöker närmare, nästa gång de genomför sin kundundersökning.

### **Naturvårdsverket behöver höja ambitionsnivån för marknadskontrollen**

Statskontoret konstaterar att Naturvårdsverket tydligt prioriterat ned uppgiften att bedriva marknadskontroll. Vi anser inte att myndigheten i dag fullgör denna uppgift. Naturvårdsverket har inte genomfört några riktade marknadskontrollaktiviteter under 2021–2023, och har inte heller planerat några kontrollinsatser för 2024. Myndigheten förklarar att det beror på resursbrist och att de medvetet har prioriterat inom ramen för tillsynsverksamheten i stort.

Statskontoret anser att Naturvårdsverket behöver höja ambitionsnivån när det gäller marknadskontrollen. Vi föreslår att Naturvårdsverket gör en ingående analys av det närmare tillsynsbehovet inom marknadskontrollen, vilket de hittills inte har gjort. Myndigheten bör även analysera hur de ska hantera att produktkraven i de regelverk som de har marknadskontroll för inte alltid är tydligt formulerade, en utmaning som de beskriver i sin tillsyns- och marknadskontrollplan.<sup>14</sup> Inom ramen för analysen bör myndigheten också ta fram ett nytt mål för marknadskontrollen, som är mätbart och mer handlingsinriktat än det nuvarande målet.

Vidare föreslår vi att Naturvårdsverket överväger att under 2025 genomföra en enklare riktad marknadskontrollinsats inom något av de områden den utövar kontroll över. Därigenom kan myndigheten också dra praktiska lärdomar av detta och lära sig mer om marknadskontroll inför framtida insatser, till exempel när det gäller vilken typ av kompetens sådana insatser kräver.

Statskontoret föreslår att:

- Naturvårdsverket gör en ingående analys av det närmare tillsynsbehovet när det gäller marknadskontroll
- Naturvårdsverket överväger att under 2025 ha som en prioriterad insats att genomföra en enklare riktad kontrollinsats inom något av de områden myndigheten utövar marknadskontroll över.

---

<sup>14</sup> Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets tillsyns- och marknadskontrollplan*, s. 12–13.

### **Naturvårdsverket kan behöva se över organiseringen av tillsynsuppgifterna**

Naturvårdsverket har i dag många olika uppgifter som rör tillsyn inom miljöområdet. Det handlar både om operativa tillsynsuppgifter som exempelvis tillsyn över producentansvar och marknadskontroll, samt uppgifter som innebär att vägleda, samordna och samverka kring tillsyn. Tillsynsuppgifterna har ökat betydligt under senare år till följd av ny EU-lagstiftning. Vi kan också förvänta oss att de fortsätter att öka de närmaste åren.

Tillsynsuppgifterna utgör i dag en betydande del av Naturvårdsverkets totala verksamhet. Vi uppskattar att det handlar om drygt 100 årsarbetskrafter som totalt läggs på olika uppgifter som rör tillsyn. Ansvaret för detta ligger i dag på nitton enheter på tre avdelningar inom myndigheten. Statskontoret har inte närmare analyserat hur Naturvårdsverket organiserar uppgifterna. Men mot bakgrund av att tillsynsuppgifterna sannolikt kommer att fortsätta att växa de närmaste åren och att Naturvårdsverket haft svårt att resurssätta delar av dessa uppgifter, anser vi att myndigheten kan behöva utvärdera fördelarna och nackdelarna med den nuvarande organiseringen av uppgifterna. Det kan exempelvis handla om att analysera om några av tillsynsuppgifterna kan hanteras mer organisatoriskt samlat på myndigheten än i dag. Naturvårdsverket kan förslagsvis utvärdera detta inom ramen för den återkommande utvärdering av tillsynen som de i enlighet med sin tillsyns- och marknadskontrollplan ska göra i slutet på året.

### **Styrningen av digitaliseringsarbete och it-utveckling behöver utvecklas hos både Naturvårdsverket och Regeringskansliet**

Naturvårdsverkets it-styrning har tidigare varit både svag och splittrad. Men myndigheten har sedan 2020 gjort flera omfattande förändringar inom området. Detta har enligt Statskontoret lett till att myndighetens förutsättningar att omhänderta nya behov och krav på it-arbetet har stärkts. Samtidigt har tidigare brister i styrningen och otillräcklig finansiering skapat en it-skuld i verksamheten. It-skulden och ökade krav på nya digitala system har i sin tur lett till att resurserna för digitalisering inte räcker för att helt täcka behoven. Myndigheten har till exempel svårt att genomföra åtgärder för att minska it-skulden och samtidigt ta hand om nya uppgifter som kräver nya eller uppdaterade it-lösningar.

Statskontoret anser att Naturvårdsverket behöver fortsätta arbetet med att stärka den interna it-styrningen. Myndigheten behöver till exempel säkerställa att Digitaliseringsavdelningen och andra avdelningar på myndigheten har samma syn på hur it-arbetet ska bedrivas och finansieras. Det behöver också finnas en långsiktig plan för hur myndigheten ska hantera sin it-skuld. I detta behöver Naturvårdsverket ha en insatt motpart på Klimat- och näringslivsdepartementet, som har god förståelse för hur den finansiella styrningen påverkar myndighetens förutsättningar att utveckla it-verksamheten i önskad riktning. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att arbetet behöver resurssättas på ett korrekt sätt och att det ofta rör sig om stora belopp för myndigheterna. Vi anser att våra intervjuer med både Naturvårdsverket och Klimat- och näringslivsdepartementet visar att det finns

behov av att förbättra dialogen om hur myndighetens it-arbete bör finansieras. Det är bland annat viktigt sett till de investeringsbehov som myndigheten har inom området.

#### **Naturvårdsverkets kontaktytor och dialog med näringslivet är en viktig del i företagens omställningsarbete som behöver ha tillräckliga resurser**

Statskontoret bedömer att Naturvårdsverkets kontaktytor och dialog med näringslivet över lag fungerar väl. Dialogen är också en viktig del i näringslivets omställningsarbete. De representanter för näringslivet som vi har intervjuat anser att dialogen som sådan över lag fungerar. Samtidigt anser de att dialogen behöver fördjupas och att Naturvårdsverket behöver hämta in mer information och branschkunskap från näringslivet, till exempel om de faktiska förutsättningar och förhållanden som styr och präglar en bransch eller företagandets villkor generellt.

Vi gör ingen bedömning av vilket innehåll som dialogen mellan Naturvårdsverket och näringslivet bör ha. Men vi konstaterar att både näringslivet och myndigheten anser att kontakterna kan utvecklas. Det talar för att Naturvårdsverket bör fortsätta det arbete som har pågått under de senaste åren med att se över formerna för kontakterna.

Vi konstaterar också att kontakten mellan Naturvårdsverket och näringslivet är en viktig del i och förutsättning för företagens omställningsarbete. Det finns därför en stor efterfrågan från näringslivet på att ha kontakt med och få stöd av myndigheten, inte minst i och med att flera rättsakter inom ramen för EU:s gröna giv ska införas. Vi anser därför att det är viktigt att Naturvårdsverket har tillräckligt med resurser för att kunna informera om och vägleda näringslivet när det gäller de nya regelverken.

### **1.4 Gränsdragningen mot andra myndigheter fungerar över lag väl, men vissa justeringar bör göras**

Naturvårdsverket har uppgifter som angränsar mot ett trettiotal andra statliga myndigheter. De många gränsdragningarna innebär att det är viktigt att gränserna mellan Naturvårdsverkets och andra myndigheters uppgifter är tillräckligt tydliga och att Naturvårdsverket samverkar på ett effektivt sätt med dessa myndigheter. I vår analys har vi fokuserat på Naturvårdsverkets gränsdragning mot Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Energimyndigheten och länsstyrelserna. Vi beskriver grunden för slutsatserna och förslagen mer utförligt i kapitel 4.

#### **1.4.1 Gränsdragningen är i sig inget stort problem**

Statskontoret bedömer att gränsdragningen av Naturvårdsverkets uppgifter i förhållande till HaV, Energimyndigheten och länsstyrelserna över lag fungerar väl. Gränserna är i stort tillräckligt tydliga. Vi har identifierat få fall där Naturvårdsverkets uppgifter överlappar med andra myndigheters eller där frågor faller mellan stolarna. I de fall där gränserna är mindre tydliga har Naturvårdsverket löst ut frågorna genom

att samordna sig med sin motpart, till exempel genom skriftliga överenskommelser. Naturvårdsverket hanterar också sina många gränsdragningar genom att löpande samverka med andra myndigheter. Naturvårdsverket har stor vana vid att samverka med andra myndigheter i många olika typer av frågor (se även avsnitt 1.3.1).

Statskontoret har tidigare konstaterat att om myndigheter inte förmår att samverka med varandra och det leder till att viktiga frågor för medborgare och företag faller mellan stolarna, så kan det vara ett tecken på att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inte är optimal. Då kan lösningen vara att förändra myndigheternas ansvarsområden.<sup>15</sup> Men Naturvårdsverkets samverkan med andra myndigheter fungerar över lag väl, och därför ser vi inga skäl att föreslå några omfattande förändringar i ansvarsfördelningen.

#### 1.4.2 Vissa justeringar kan öka ändamålsenligheten

Även om vi bedömer att Naturvårdsverkets gränsdragning i förhållande till andra myndigheter i stort fungerar väl, anser vi att vissa uppgifter skulle kunna hanteras på ett effektivare sätt om regeringen och myndigheten genomför vissa justeringar.

##### **Stöd till laddinfrastruktur bör flyttas från Naturvårdsverket till Energimyndigheten**

I dag hanterar såväl Naturvårdsverket som Energimyndigheten och Trafikverket stöd till laddinfrastruktur för elfordon. Stöden överlappar till viss del varandra, vilket gör det otydligt för de sökande och gör att myndigheterna behöver samordna sig. Det leder därmed till onödigt merarbete för myndigheterna. Statskontoret bedömer att stöden till laddinfrastruktur helt eller delvis bör flyttas från Naturvårdsverket och samlas hos Energimyndigheten. Detta skulle bland annat bidra till att renodla Naturvårdsverkets uppgifter. Vi ser därför positivt på att Energimyndigheten i augusti 2024 fick i uppdrag av regeringen att lämna förslag till hur stödgivningen för laddinfrastruktur kan administreras, samlas och utvecklas för att på ett bättre sätt kunna främja en snabb, samordnad och samhällsekonomiskt effektiv utbyggnad av laddinfrastruktur.

Ett skäl till att samla stöden till laddinfrastruktur hos en enda myndighet är att detta skulle ge bättre förutsättningar att säkerställa korrekta utbetalningar av stöden. Behovet av samordning mellan myndigheter för att undvika felaktiga utbetalningar skulle minska. Ett konkret exempel är att myndigheterna i dag behöver samla sina uppgifter om de platser där stöd till laddstationer som har beviljats i ett gemensamt kartverktyg, vilket har varit förenat med vissa svårigheter. Vi vill därför framhålla att det är viktigt att regeringen, om den beslutar att Energimyndigheten eller en annan myndighet ska fördela allt stöd till laddinfrastruktur, ser till att det ingår i uppdraget att myndigheten ska ta fram tillräckliga system, rutiner och dataunderlag för att säkerställa korrekta utbetalningar av stödet.

---

<sup>15</sup> Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, s. 54.

### **Se över gränsdragningen mellan Klimatklivet och Industriklivet**

Det finns ett visst överlapp mellan Klimatklivet och stödet Industriklivet som Energimyndigheten hanterar. Vi bedömer att överlappet i praktiken inte är stort och att myndigheterna huvudsakligen kan hantera det genom att samverka. Men överlappet kan ändå göra det mindre tydligt för potentiella sökande vad de olika stöden syftar till. Vi anser därför att gränsdragningen mellan stöden bör ses över och justeringar genomföras vid behov. Dessa justeringar skulle i första hand avse förordning (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar respektive förordning (2017:1319) om statligt stöd till åtgärder som bidrar till industrins klimatomställning. Ett exempel på en fråga som en sådan översyn bör ta hand om är att det i nuläget går att söka stöd genom båda satsningarna för åtgärder som innebär ökad användning av spillvärme.

Statskontoret föreslår att:

- regeringen ger Naturvårdsverket och Energimyndigheten i uppdrag att gemensamt se över gränsdragningen mellan Klimatklivet och Industriklivet och, om myndigheterna ser att det finns behov av det, föreslå justeringar i förordningarna för respektive stöd.

### **Vissa vattenrelaterade frågor bör kunna flyttas från Naturvårdsverket till HaV**

Den förvaltningspolitiska propositionen säger att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheter bör vara tydlig, och att myndigheter som regel inte bör ha överlappande uppgifter.<sup>16</sup> Vår analys visar att Naturvårdsverket och HaV har flera angränsande och likalydande uppgifter. Det finns också ett visst överlapp mellan myndigheternas ansvar i vissa vattenrelaterade frågor kopplade till exempelvis akvatisk miljöövervakning och markavvattning. Naturvårdsverket har pekat på att det sedan HaV bildades har funnits en viss osäkerhet hos allmänheten om vägledningsansvaret för olika typer av avlopp och avfallshantering. Statskontoret anser därför att det finns skäl som talar för att justera ansvaret för vissa vattenfrågor. Ansvarsfördelningen för dessa frågor skulle på detta sätt bli tydligare, inte minst för utomstående aktörer. Vidare har HaV yttrat till Statskontoret att de bedömer att en annan ansvarsfördelning för vissa utpekade vattenrelaterade frågor, med överflyttning av formellt ansvar från Naturvårdsverket till HaV, skulle medföra en bättre samordning och framdrift i vattenfrågorna. Naturvårdsverket instämmer till viss del i HaV:s analys kring detta.

Av dessa skäl föreslår vi att regeringen ger Naturvårdsverket och HaV ett gemensamt uppdrag att utreda och lämna konkreta förslag på hur ansvarsfördelningen mellan myndigheterna kan justeras, med inriktningen att flytta

---

<sup>16</sup> Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 72.

ansvaret för vissa vattenfrågor från Naturvårdsverket till HaV. Det bör ingå i uppdraget att i detalj analysera vilka vattenfrågor som är lämpliga att flytta, vilka konsekvenser det får för Naturvårdsverket och HaV samt vilka förändringar som behöver göras i myndigheternas instruktioner och i berörda lagar och förordningar som exempelvis miljöbalken (1998:808) och miljötillsynsförordningen (2011:13).

Statskontoret föreslår att:

- regeringen ger Naturvårdsverket och HaV i uppdrag att gemensamt utreda och lämna konkreta förslag som gör det möjligt att flytta ansvaret för vissa vattenrelaterade frågor från Naturvårdsverket till HaV.

### **Behov av att tydligare kommunicera utåt hur gränserna ser ut i praktiken**

Naturvårdsverket är bra på att nå överenskommelser och hitta samarbetsformer med andra myndigheter för att hantera frågor som angränsar till andra myndigheters uppgifter. Men det är inte alltid tydligt för målgrupperna hur gränsdragningen ser ut. Vi bedömer att Naturvårdsverket och de myndigheter som de samverkar med i vissa fall skulle kunna kommunicera detta tydligare. Ett exempel på det är att det saknas en samlad information till målgrupperna om de olika stöd inom klimatområdet som myndigheterna fördelar. Om sådan information samlades på ett ställe skulle det göra gränsdragningen mellan myndigheternas uppgifter tydligare. Vi föreslår därför att regeringen ger Naturvårdsverket, eller någon annan lämplig myndighet, i uppdrag att ta fram en samlad information om olika stöd inom klimatområdet riktat till potentiella sökande. Ett annat exempel är att den överenskommelse som Naturvårdsverket och HaV har tagit fram inte har kommunicerats externt. Överenskommelsen beskriver myndigheternas olika ansvarsområden och hur samverkan ska gå till. Vi bedömer att gränsen mellan de båda myndigheterna skulle bli tydligare om överenskommelsen till exempel publicerades på myndigheternas webbplatser.

Statskontoret föreslår att:

- regeringen ger Naturvårdsverket eller någon annan myndighet i uppdrag att ta fram en samlad information om olika stöd inom klimatområdet till företag och andra organisationer, inklusive stödets syfte, målgrupp och villkor
- Naturvårdsverket och HaV externt kommunicerar sin gemensamma skriftliga överenskommelse om samverkan och fördelning av ansvarsområden, exempelvis genom att publicera den på sina webbplatser.

## 1.5 Regeringens styrning är inte helt ändamålsenlig

Regeringens styrning av Naturvårdsverket präglas av att myndighetens uppdrag är omfattande och att politikområdet förändras snabbt och ofta. Styrningen fungerar bra i så måtto att Naturvårdsverket agerar följsamt utifrån regeringens signaler. Men Statskontoret anser att styrningen inte är helt ändamålsenlig eftersom den inte är tillräckligt strategisk eller träffsäker för att fullt ut säkerställa att Naturvårdsverket använder, och kan använda, de resurser som myndigheten förfogar över effektivt, med hänsyn till myndighetens samlade uppdrag och målen för politikområdet. Styrningen är i delar omfattande och splittrad och också ryckig över tid.

Många av utmaningarna i regeringens styrning identifierades av *Utredningen om Naturvårdsverket* redan 2008. Att problemen delvis finns kvar innebär att regeringen inte har förmått att fullt ut hantera utmaningarna. Men vi bedömer att det finns åtgärder som regeringen kan genomföra för att förbättra förutsättningarna för Naturvårdsverket att kunna ta hand om styrningen och därmed även förbättra förutsättningarna för de politiska prioriteringarna att få genomslag. Det handlar om att regeringen behöver samordna styrningen bättre och använda sina olika styrinstrument mer strategiskt. Det skulle också kunna ge myndigheten bättre förutsättningar att omprioritera och vara en flexibel myndighet. Vi beskriver grunden för slutsatserna och förslagen mer utförligt i kapitel 2.

### 1.5.1 Regeringen behöver justera instruktionens utformning

Instruktionen är det grundläggande instrumentet för regeringens styrning av en myndighet. Statskontoret bedömer att Naturvårdsverkets instruktion inte fyller den funktionen i dag. Det beror delvis på att regeringen styr Naturvårdsverket på flera andra sätt, inte minst genom andra författningar, uppdrag och finansiella villkor. Men Statskontoret bedömer också att instruktionens utformning som den ser ut i dag gör att den inte fungerar tillräckligt effektivt som ett strategiskt styrinstrument. Instruktionen brister i flera avseenden:

- Portalparagrafen är otydlig och beskriver inte Naturvårdsverkets ansvarsområde på ett ändamålsenligt sätt.
- Instruktionen innehåller både dubbelreglering och överlappande reglering, vilket tillsammans med en rörig struktur gör instruktionen svårläst.
- Instruktionen som helhet speglar inte myndighetens uppdrag på ett rättvisande sätt. Instruktionen innehåller många specificerade uppgifter av varierande omfattning, samtidigt som vissa centrala delar av uppdraget knappt omnämns.

Sammantaget innebär bristerna enligt Statskontoret att instruktionen ger en otydlig bild av myndighetens samlade uppdrag och ansvarsområde. Den utgör därmed ett dåligt stöd för myndighetens prioriteringar. Den utgör också en dålig grund för myndighetens resultatredovisning. Vi lämnar i det följande flera både större och mindre förslag till justeringar av instruktionen. De syftar alla till att åstadkomma en



tydligare och mer ändamålsenlig instruktion som ger ett bättre stöd till både regeringen och myndigheten. Vi bedömer att förslagen i förlängningen kommer att förbättra Naturvårdsverkets förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

### **Justera och förenkla portalparagrafen**

Den inledande paragrafen i en myndighets instruktion ska ange myndighetens övergripande uppdrag eller ansvarsområden. Statskontoret anser att den nuvarande formuleringen av portalparagrafens första stycke inte beskriver Naturvårdsverkets övergripande ansvarsområde på ett ändamålsenligt sätt. Första stycket i Naturvårdsverkets portalparagraf lyder i dag:

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.

Den detaljerade uppräkningsfrågan som Naturvårdsverket ansvarar för är varken heltäckande eller konsekvent och riskerar att leda till att frågor faller mellan stolarna. Statskontoret anser att paragrafen med fördel kan formuleras både enklare och tydligare. Naturvårdsverket föreslår i en bilaga till budgetunderlaget för 2025–2027 att justera portalparagrafens första stycke i den riktningen. Förslaget lyder:

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat, miljö och natur. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.<sup>17</sup>

Statskontoret bedömer att förslaget innebär en mer ändamålsenlig beskrivning av myndighetens uppdrag. Vi vill också peka på att om regeringen justerar Naturvårdsverkets portalparagraf kan regeringen också behöva ta hänsyn till hur motsvarande paragrafer är utformade för andra förvaltningsmyndigheter inom miljöområdet, exempelvis HaV, Statens geologiska undersökning (SGU) och Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), så att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är tydlig.

Statskontoret föreslår att:

- regeringen justerar och förenklar första stycket i instruktionens portalparagraf (1 §) så att det lyder: Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat, miljö och natur. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.

---

<sup>17</sup> Naturvårdsverket (2024). *Budgetunderlag för 2025–2027*.

### **Rensa bland uppgifter och förtydliga instruktionens struktur**

Naturvårdsverkets instruktion är förhållandevis omfattande. Alltför många uppgifter i instruktionen riskerar att bidra till att myndighetens uppdrag och regeringens prioriteringar blir mindre tydliga, snarare än tvärtom. De till synes osorterade uppgifterna gör det också svårt att orientera sig i instruktionen. Statskontoret anser att regeringen bör se över och rensa instruktionen för att göra den tydligare och mer ändamålsenlig.

En del i en sådan översyn bör vara att se över om detaljeringsgraden i instruktionen är ändamålsenlig. Det gäller exempelvis Naturvårdsverkets uppgifter av samordnande och främjande karaktär. Myndigheten har enligt instruktionen en övergripande uppgift att vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Men därutöver har de flera specificerade samordningsuppgifter samt flera uppgifter som handlar om att verka för olika specificerade ändamål. Regeringen bör pröva om alla dessa uppgifter behöver anges i instruktionen eller om det finns uppgifter som kan utgå ur instruktionen, eftersom de i någon mån följer av Naturvårdsverkets mer övergripande uppgifter.

Regeringen bör också rensa bort onödig dubbelreglering och överlappande reglering. Instruktionen ska reglera det som är specifikt för myndigheten. Men i Naturvårdsverkets instruktion finns i dag generella myndighetsuppgifter som redan regleras i andra författningar. Det gäller exempelvis uppgiften att stödja regeringen i EU-arbetet (4 §), som annars regleras i myndighetsförordningen. Instruktionen innehåller också vissa upprepningar. Exempelvis anger 1 § att Naturvårdsverket ansvarar för miljöövervakning och miljöforskning. Uppgifter inom miljöövervakning och miljöforskning återkommer sedan igen i 3 §.

Statskontoret anser att regeringen vid översynen av Naturvårdsverkets instruktion också bör se över hela instruktionens struktur och kronologi. Instruktionen präglas av att både stora och små uppgifter har lagts till efter hand utan att någon har tagit ett grepp om helheten. Det blir särskilt tydligt i den omfattande 3 § som innehåller en 24 punkter lång lista på saker av olika karaktär som myndigheten "särskilt" ska göra. Det är fler än dubbelt så många punkter som motsvarande paragraf omfattade 2007. Statskontoret bedömer att instruktionen skulle bli tydligare om uppgifter som rör samma område eller är av liknande art reglerades samlat.

Statskontoret bedömer att en tydligare instruktion också kan underlätta Naturvårdsverkets redovisning till regeringen. Myndigheter ska i sin årsredovisning presentera sina resultat med utgångspunkt i instruktionen. En tydlig instruktion kan därmed öka kvaliteten på regeringens underlag för att förbättra sin styrning.

Statskontoret föreslår att:

- regeringen rensar instruktionen från alltför detaljerad reglering
- regeringen rensar instruktionen från uppgifter som redan framgår av de generella kraven på myndigheter
- regeringen tar bort dubbelreglering och överlappande reglering
- regeringen strukturerar instruktionen så att liknande uppgifter behandlas på ett och samma ställe.

### **Tydliggör Naturvårdsverkets uppdrag när det gäller tillsyn**

Många av Naturvårdsverkets uppgifter regleras inte i instruktionen, utan i andra författningar. Regeringen är inte konsekvent när det gäller i vilken utsträckning som sådana uppgifter också anges i instruktionen. Exempelvis anger instruktionen att Naturvårdsverket har i uppgift att fördela medel för miljöövervakning (3 § 7). Men den i kronor räknat ännu mer omfattande uppgiften att fördela medel för åtgärder för värdefull natur nämns inte, utan endast skyldigheten att redovisa arbetet med naturvård och biologisk mångfald (8 c §). Medelsfördelningen styrs i stället genom villkor i regleringsbrevet.

I vissa fall upplyser instruktionen om att Naturvårdsverket har uppgifter enligt en viss lag eller förordning. Exempelvis framgår det av instruktionen att Naturvårdsverket ansvarar för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen (3 § 16) och att Naturvårdsverket är beredskapsmyndighet enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap (1 §). Men för många av Naturvårdsverkets uppgifter saknas sådana upplysningar i instruktionen.

Dubbelreglering av uppgifter bör som regel undvikas. Men Statskontoret anser att det är rimligt att centrala delar av myndighetens uppdrag tydligt framgår av instruktionen, även om den närmare regleringen av uppgifterna finns i annan författning. Annars ger instruktionen en skev bild av myndighetens samlade uppdrag. Instruktionen är det styrdokument som lägger fast myndighetens långsiktiga uppdrag. Det finns därför enligt Statskontoret ett värde i att instruktionen speglar det samlade uppdraget, och inte bara de delar som inte är reglerade i annan författning.

Ett område som Statskontoret anser att instruktionen bör visa tydligare är Naturvårdsverkets uppgifter som rör tillsyn. Några men inte alla Naturvårdsverkets uppgifter inom tillsyn anges i instruktionen. De viktiga och växande uppgifterna att ge tillsynsvägledning och att själv utöva tillsyn enligt miljöbalken i fråga om producentansvar syns inte. Vi anser att instruktionen på detta sätt ger en otydlig styrsignal i en central del av Naturvårdsverkets uppdrag.

Statskontoret föreslår att:

- instruktionen explicit anger att Naturvårdsverket ska ge tillsynsvägledning
- instruktionen explicit anger att Naturvårdsverket har till uppgift att utöva tillsyn enligt miljöbalken
- formuleringen i 4 a § justeras genom att ta bort formuleringen ”i fråga om tillsyn särskilt” från paragrafen.

### 1.5.2 Regeringen och Naturvårdsverket behöver utveckla sin dialog om uppdrag och uppgifter

Regeringskansliet och Naturvårdsverket har omfattande kontakter. Både Regeringskansliet och Naturvårdsverket anser att dialogen dem emellan är god. Samtidigt uppstår ibland viss friktion. Det kan exempelvis handla om olika uppfattningar om hur omfattande vissa leveranser bör vara eller om vilka typer av uppgifter som kräver formella uppdrag och vad som kan hanteras under hand. Statskontoret anser att friktionen tyder på att parterna behöver utveckla dialogen i vissa avseenden. Syftet är att regeringens styrning ska bli mer träffsäker och att myndighetens resurser ska användas så effektivt som möjligt.

#### **Beredningen av regeringsuppdrag behöver bli bättre**

Statskontoret bedömer att Regeringskansliet och Naturvårdsverket behöver utveckla sin dialog inför att Regeringskansliet tar fram förslag till formella uppdrag. Syftet är att säkerställa att det råder samsyn om vad regeringen har beställt och vad Naturvårdsverket följaktligen ska leverera. Vår utredning har visat att det inte alltid finns sådan samsyn idag.

Klimat- och näringslivsdepartementet anser att myndigheten ibland levererar alltför omfattande empiriska underlag i redovisningen av uppdragen, när regeringen framför allt vill ha myndighetens bedömningar och ställningstaganden. Vid mer öppna uppdrag händer det att Naturvårdsverket missförstår vad regeringen vill ha. Naturvårdsverket anser å sin sida att regeringen ibland beställer underlag som inte tas om hand, antingen för att Regeringskansliet inte hinner eller för att de inte har tillräcklig kompetens.

Statskontoret bedömer att bristen på samsyn kring förväntningarna leder till att myndigheten inte använder sina resurser effektivt. Vi anser att detta bör kunna hanteras genom att Klimat- och näringslivsdepartementet förbättrar beredningen av uppdrag till Naturvårdsverket. Exempelvis kan departementet och Naturvårdsverket tillsammans ta fram en checklista som stöd för uppdragsdialogen. Det skulle säkerställa att regeringen får det underlag den behöver och att myndigheten kan anpassa arbetsinsatsen utifrån regeringens förväntningar. Det säkerställer också att regeringen talar ”med en röst” gentemot myndigheten, och i så hög utsträckning som möjligt formulerar uppdrag på likartat sätt.

Statskontoret föreslår att:

- Klimat- och näringslivsdepartementet tar fram en intern rutin, exempelvis i form av en checklista, för hur uppdrag till Naturvårdsverket ska utformas.

### **Överblicken och formerna för de informella kontakterna behöver utvecklas**

De informella kontakterna mellan Klimat- och näringslivsdepartementet och Naturvårdsverket är omfattande. Kontakterna sker både i ett myndighetsgemensamt forum som kallas verksamhetsdialog och i form av regelbundna möten mellan olika enheter på departementet och motsvarande avdelningar på myndigheten. Informella kontakter tas också vid behov och under hand.

Statskontoret bedömer att kontakterna över lag fungerar bra, men att de kan förbättras. Varken departementet eller Naturvårdsverket har till exempel tillräcklig överblick över hur omfattande de kontakter som sker vid behov är. Ingen vet således hur mycket resurser som myndigheten lägger på sådana kontakter. Det innebär också att det kan förekomma styrsignaler från departementet som inte är samordnade eller som Naturvårdsverkets ledning inte känner till. Att myndigheten inte har någon utpekad en-väg-in för samtliga kontakter bidrar till denna situation.

Departementet och Naturvårdsverket har inte heller tillräcklig samsyn om vilka arbetsuppgifter som bör ges som formella uppdrag och vilka uppgifter som kan hanteras i underhandskontakter. Dessutom fungerar inte verksamhetsdialogen fullt ut. Den syftar till att lösa ut frågor som uppstår i kontakterna mellan departementet och Naturvårdsverket. Men ingen av parterna uppfattar att de får den utväxling på verksamhetsdialogen som de helst skulle vilja ha. Den skriftliga överenskommelse som finns mellan departementet och Naturvårdsverket om hur de informella kontakterna ska hanteras, verkar inte lösa alla dessa frågor.

Kontakterna mellan departementet och Naturvårdsverket är så omfattande delvis för att regeringen ofta med kort varsel behöver få expert- och kunskapsstöd från Naturvårdsverket. Men enligt Statskontoret kan ett alternativ till omfattande underhandsbeställningar vara att departementet ser över om det finns något som Naturvårdsverket stöttar regeringen med i dag som departementet kan göra själva, till exempel genom att få stöd av analysfunktionen på departementet.

Statskontoret föreslår att:

- Klimat- och näringslivsdepartementet tar initiativ till att tillsammans med Naturvårdsverket uppdatera och utveckla överenskommelsen om hur de informella kontakterna ska hanteras så att den omfattar alla viktiga frågor
- Klimat- och näringslivsdepartementet och Naturvårdsverket gemensamt ser över hur verksamhetsdialogen kan utvecklas för att bli det forum för övergripande strategiska diskussioner som den är avsedd att vara
- Klimat- och näringslivsdepartementet och Naturvårdsverket gemensamt diskuterar om de informella kontakterna bör samordnas via en kontaktpunkt på Naturvårdsverket
- Klimat- och näringslivsdepartementet ser över om det finns frågor eller områden som departementets analysfunktion kan stötta sakenheterna med.

### **Processen inför att ny EU-lagstiftning ska genomföras behöver utvecklas**

En särskild form av dialog är den som sker inför att EU-lagstiftning ska genomföras. Naturvårdsverket bistår regeringen i EU-arbetet på olika sätt och är ofta den myndighet som ska ta hand om och genomföra ny EU-lagstiftning för miljöområdet. Det ska ofta ske på förhållandevis kort tid, vilket ställer höga krav på att regeringen har tillräcklig framförhållning och är väl förberedd. Men våra intervjuer visar att Naturvårdsverket anser att detta inte fungerar tillräckligt bra i dag. Vissa uppgifter, exempelvis framtagande av it-system som är nödvändiga för att kunna implementera EU-lagstiftning, saknar enligt Naturvårdsverket som följd av det ibland tillräcklig finansiering och Naturvårdsverket ges inte rätt förutsättningar att omhänderta ny lagstiftning och med det nya uppgifter.

Regeringskansliet tog tidigare fram så kallade genomförandepromemorior, som beskriver processen och de ansvarsförhållanden som gäller när ny lagstiftning ska införas. Detta sker inte längre på samma sätt. Statskontoret uppfattar att det inom Klimat- och näringslivsdepartementet pågår ett arbete för att ta fram ett förslag till ny rutin som ska bygga på en dialog om hur regeringen och myndigheten ser på den övergripande ansvarsfördelningen och som sedan kan mynna ut i formella uppdrag till myndigheten. Statskontoret ser positivt på det arbetet.

Statskontoret föreslår att:

- regeringen tar fram en dokumenterad rutin som tydliggör processen inför införandet av ny EU-lagstiftning.

### 1.5.3 Regeringen behöver se över hur finansieringen av Naturvårdsverket kan bli mer förutsägbar och långsiktig

Finansieringen av Naturvårdsverket är ryckig och splittrad. Nivåerna på de anslag som Naturvårdsverket disponerar har varierat förhållandevis mycket över tid. Samtidigt styr regeringen hur myndigheten kan och får använda tillgängliga medel genom satsningar i budgetpropositionen och genom villkor i regleringsbrevet.

Ryckigheten i den finansiella styrningen ställer höga krav på Naturvårdsverkets förmåga att prioritera och anpassa sig till förändringarna. Myndighetens förutsättningar att planera försämras också av att finansieringen är splittrad på flera olika intäktskällor, inte minst olika sakanslag. Nya uppgifter som medför nya krav, inte minst krav på digitala system, ökar samtidigt myndighetens behov av långsiktigt utvecklingsarbete.

Statskontoret bedömer att regeringen behöver vidta åtgärder för att öka förutsägbarheten och långsiktigheten i Naturvårdsverkets finansiering. Syftet är att på så sätt underlätta för myndigheten att använda sina förvaltningsmedel effektivt.

#### **Regeringen bör se över hur Naturvårdsverkets förvaltningsutgifter i högre grad kan finansieras med förvaltningsanslag**

Myndigheters förvaltningsanslag ska i regel finansiera myndighetens samtliga förvaltningsutgifter, inklusive kostnader för att hantera sakanslag. Statskontoret kan konstatera att så inte är fallet för Naturvårdsverket. Det främsta undantaget från regeln är anslag 1:16 Klimatinvesteringar. Men Naturvårdsverkets förvaltningsutgifter finansieras även med andra sakanslag. Exakt hur stor andel av utgifterna som sakanslagen täcker är däremot oklart. Det beror på att det varken är tydligt reglerat av regeringen eller redovisat av myndigheten.

Finansiering genom sakanslag innebär att medel endast kan användas till det specifika ändamål som sakanslagen syftar till, och inte något annat. Medlen är därmed låsta, vilket riskerar att leda till att Naturvårdsverkets förvaltningsmedel inte används effektivt. Att det inte framgår tydligt i vilken mån Naturvårdsverket får använda, och använder, sakanslagen för förvaltningsutgifter försämrar också riksdagens insyn i hur budgetmedlen används.

Statskontoret menar att finansiering via förvaltningsanslaget ger myndigheten bättre förutsättningar att planera och anpassa verksamheten utifrån myndighetens övergripande prioriteringar. Statskontoret bedömer att detta är särskilt angeläget i ljuset av att myndighetens uppdrag växer och förändras och myndigheten behöver kunna anpassa sig till det. Det innebär att medel kan behöva flyttas från sakanslag till Naturvårdsverkets förvaltningsanslag. Det gäller exempelvis de medel på anslag 1:16 Klimatinvesteringar som Naturvårdsverket i dag disponerar för att hantera statsbidrag till klimatinvesteringar inom ramen för Klimatklivet. Klimatklivet kan efter nästan tio år inte längre räknas som en tillfällig verksamhet och bör därför inte heller finansieras som en sådan.

Statskontoret föreslår att:

- regeringen vidtar åtgärder för att i större utsträckning finansiera Naturvårdsverkets förvaltningsutgifter med förvaltningsanslaget. I det ingår att pröva om medel ska flyttas från sakanslag till förvaltningsanslaget.

### **Regeringen bör undvika tillfälliga medel för permanenta uppgifter**

Naturvårdsverkets förvaltningsanslag byggs delvis upp av satsningar och tillfälliga förstärkningar med olika löptid. Det innebär att Naturvårdsverket inte kan vara säkra på den framtida finansieringen, vilket kan vara svårt för myndigheten att hantera. Till 2025 försvinner exempelvis satsningar motsvarande 70 miljoner kronor som myndigheten tidigare har fått för att hantera olika EU-relaterade uppgifter inom plast- och förpackningsområdet.<sup>18</sup> Därför har myndigheten under 2024 varslat 65 personer och slutligen sagt upp 18 anställda. Men i den aviserade budgetpropositionen för 2025 presenterade regeringen nya satsningar som bibehåller nivån på förvaltningsanslaget trots allt, men med delvis annan inriktning.<sup>19</sup>

Statskontoret anser att tillfälliga förstärkningar i första hand bör användas för tillfälliga satsningar. Nya uppgifter eller stadigvarande ambitionshöjningar inom ett område bör enligt Statskontoret finansieras genom att öka förvaltningsanslaget permanent. Det är svårt att planera och hantera kompetensförsörjning utifrån tidsbegränsade förstärkningar av förvaltningsanslaget eftersom det är osäkert om de förlängs eller permanentas. Det gör det därmed svårare att använda förvaltningsmedlen effektivt. Svårigheterna blir större när de tillfälliga medlen utgör en så pass stor andel av förvaltningsanslaget som de gör för Naturvårdsverket. Regeringen bör därför vara återhållsam med den typen av finansiering.

#### **1.5.4 Regeringens styrning behöver bli mer sammanhållen**

Statskontoret konstaterar att regeringens styrning av Naturvårdsverket i hög utsträckning sker utifrån de olika sakområdena inom miljö- och klimatpolitiken och helhetsperspektivet i styrningen är svagt. Därför kan regeringens samlade förväntningar på Naturvårdsverket ibland bli otydliga, och myndigheten får sämre förutsättningar att genomföra politiken.

Statskontoret anser att Klimat- och näringslivsdepartementet behöver utveckla sättet att arbeta med myndighetsstyrningen för att säkerställa både att den samlade styrningen avspeglar regeringens prioriteringar, och att myndigheten har rätt förutsättningar för att ta hand om styrningen. Detta kan göras på olika sätt. Ett sätt är att förbättra processerna för löpande diskussioner mellan departementets enheter om vilka uppdrag och uppgifter som myndigheten har, vad som är på gång och

---

<sup>18</sup> Proposition 2021/22:1. *Budgetproposition för 2022, Utgiftsområde 20*, s. 80.

<sup>19</sup> Proposition 2024/25:1. *Budgetproposition för 2025, Utgiftsområde 20*, s. 93f.



vilka implikationer det har för myndighetens verksamhet. Departementet kan exempelvis inrätta en enhetsöverskridande arbetsgrupp för detta ändamål. Ett annat alternativ är att stärka grindvaktsfunktionen i myndighetsstyrningen genom att involvera myndighetshandläggaren tidigare när Regeringskansliet tar fram förslag på uppdrag och uppgifter till myndigheten.

Statskontoret föreslår att:

- Klimat- och näringslivsdepartementet ser över vilka arbetssätt och rutiner som behövs för att stärka helhetsperspektiv i styrningen av Naturvårdsverket.

## 1.6 Andra åtgärder för att renodla Naturvårdsverkets uppdrag som regeringen kan överväga

Regeringen behöver alltså aktivt och kontinuerligt pröva vilka uppgifter som Naturvårdsverket ska ha. Om mängden och bredden av uppgifter blir för stor blir det svårt för myndigheten att styra och prioritera i verksamheten. Genom att renodla Naturvårdsverkets uppdrag förbättras myndighetens förutsättningar att utföra sitt uppdrag ändamålsenligt och effektivt. Ett mer renodlat uppdrag gör det enklare att styra verksamheten och skulle kunna göra det lättare för myndigheten att använda sin samlade kompetens på ett flexibelt sätt.

Men när regeringen överväger åtgärder som kan bidra till att Naturvårdsverkets uppdrag renodlas behöver den också ta hänsyn till statsförvaltningen som helhet. Många frågor inom miljöområdet är av ”systemkaraktär” och berör flera myndigheter. För att nämna några exempel är det ett stort antal myndigheter som bedriver tillsyn inom miljöområdet, miljöövervakning, tillsynsvägledning, har uppgifter kring miljötillståndprocesser samt hanterar frågor om jakt och vilt. Vidare kan helhetsperspektiv och synergier mellan olika verksamheter hos Naturvårdsverket gå förlorade om flera olika uppgifter och funktioner som har varit samlade hos myndigheten bryts ut och flyttas till andra myndigheter. Dessa frågor kan behöva analyseras genom breda och fördjupade analyser, där det finns möjlighet att ta ett helhetsgrepp.

Att renodla en myndighets uppdrag kan få olika konsekvenser för statsförvaltningens kostnader som helhet. En omprövning som innebär att regeringen beslutar att en av myndighetens uppgifter helt ska upphöra, leder till att statens samlade kostnader minskar. Men en omprövning kan också innebära att en myndighets uppdrag renodlas genom att en uppgift hos myndigheten flyttas till en annan myndighet. Då kan det bara ske en kostnadsbesparing för staten om den myndighet som tar över uppgiften utför den mer effektivt.

Några av de förslag som vi lämnar i avsnitt 1.3–1.5 handlar om Naturvårdsverkets åtagande och om att tydliggöra eller flytta uppgifter från myndigheten. Utifrån ett omprövande perspektiv vidgar vi diskussionen i detta avsnitt och pekar på några

andra åtgärder som regeringen skulle kunna överväga att genomföra. Om regeringen genomför samtliga dessa åtgärder bedömer vi att det skulle leda till en betydande renodling av myndighetens åtagande. I avsnitt 1.6.1–1.6.5 tar vi upp några sådana åtgärder som har föreslagits tidigare eller är under utredning. I avsnitt 1.6.6 tar vi upp möjligheten att flytta uppgiften om marknadskontroll från Naturvårdsverket.

### 1.6.1 Flytta uppgiften att bedriva forskningsfinansiering från Naturvårdsverket

Till Naturvårdsverkets uppgifter hör att finansiera miljöforskning till stöd för Naturvårdsverkets och HaV:s arbete, samt att finansiera forskning med medel ur Viltvårdsfonden. Totalt fördelar myndigheten omkring 120 miljoner kronor varje år till forskning.<sup>20</sup> *Forskningsfinansieringsutredningen* föreslog 2023 att inrätta tre helt nya myndigheter som ska fördela nästan all statlig extern konkurrensutsatt finansiering av forskning. Naturvårdsverkets uppgift att fördela forskningsmedel skulle därmed upphöra. Statskontoret avstyrkte utredningens förslag bland annat för att vi anser att en ny myndighetsstruktur innebär en genomgripande förändring som kommer att ta mycket resurser och tid i anspråk.<sup>21</sup> Men vi ser att det kan finnas skäl som talar för att avveckla Naturvårdsverkets uppgift att finansiera forskning. Myndigheten är en av de mindre forskningsfinansiärerna och har inte forskningsfinansiering som huvudsaklig uppgift. Det finns också flera fördelar med att minska fragmenteringen i systemet för forskningsfinansiering. För det första kan kostnaden för att hantera processen förväntas bli lägre om hanteringen av ansökningar koncentreras till myndigheter som har forskningsfinansiering som huvudsaklig uppgift. För det andra kan forskningen bedrivas mer långsiktigt när det är färre finansiärer att förhålla sig till. Samtidigt skulle det renodla Naturvårdsverkets uppdrag.

### 1.6.2 Flytta frågor om jakt och vilt till en ny jakt- och viltvårdsmyndighet

Naturvårdsverket är i dag central förvaltningsmyndighet för frågor om jakt och vilt, och har många uppgifter på området. Men det finns flera andra myndigheter som har uppgifter inom jakt och vilt, med beröringspunkter till Naturvårdsverket. I juli 2023 tillsatte regeringen en utredning som ska se över fördelningen av de uppgifter som myndigheterna ansvarar för inom jakt- och viltvård samt att föreslå en ny nationell jakt- och viltvårdsmyndighet. Uppdraget ska redovisas i januari 2025.

---

<sup>20</sup> Naturvårdsverket (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 19–21.

<sup>21</sup> Statskontoret (2024). *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59)*. Remissvar.

En ny jakt- och viltvårdsmyndighet skulle sannolikt leda till att många eller flertalet av Naturvårdsverkets uppgifter som rör jakt och vilt flyttas till den nya myndigheten. Det skulle i sådant fall innebära en inte obetydlig kostnadsminskning, och att Naturvårdsverkets uppdrag i viss utsträckning renodlas. Några av utgångspunkterna i den förvaltningspolitiska propositionen är att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheter bör vara tydlig, att myndigheter som regel inte bör ha överlappande uppgifter och att rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas.<sup>22</sup> Därför anser vi att det finns skäl som talar för att flytta frågor kring jakt och vilt från Naturvårdsverket till en ny jakt- och viltvårdsmyndighet. Det kan på sikt skapa bättre förutsättningar för en tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning. Men även om en ny jakt- och viltvårdsmyndighet inrättas kan det komma att finnas kvar vissa frågor som rör gränsdragningen mellan Naturvårdsverket och den nya myndigheten.

### 1.6.3 Flytta stöd till tankinfrastruktur för vätgas till Energimyndigheten

I dag är det möjligt för företag att söka stöd till tankinfrastruktur för vätgas både från Naturvårdsverket genom Klimatklivet och från Energimyndigheten. En möjlig åtgärd för att renodla Naturvårdsverkets uppdrag är att ändra fördelningen av uppgifter mellan myndigheterna så att Energimyndigheten hanterar allt stöd till tankinfrastruktur för vätgas.

Energimyndigheten fick 2023 i uppdrag av regeringen att samordna arbetet med vätgas i Sverige. Detta uppdrag ska slutredovisas i december 2024. I uppdraget ingår att kartlägga överlapp och gap mellan befintliga ekonomiska styrmedel samt vid behov föreslå de justeringar som behövs. Energimyndigheten konstaterar i en delrapport att det finns ett potentiellt överlapp mellan myndigheterna i fråga om tankinfrastruktur. Men Energimyndigheten uppger att myndigheterna i praktiken hanterar detta genom att samordna sina utlysningssprocesser så att stöd till tankinfrastruktur inte kan beviljas från två myndigheter vid samma tillfälle.<sup>23</sup> Statskontoret anser att det ändå kan finnas andra skäl som talar för att förändra ansvarsfördelningen. Förutom att det rent principiellt bör undvikas att myndigheter har överlappande uppgifter, kan det också skapa en otydlighet gentemot sökande att två myndigheter hanterar stöd som används till samma ändamål. En förändrad ansvarsfördelning skulle även innebära en liten renodling av Naturvårdsverkets uppgifter.

---

<sup>22</sup> Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 72.

<sup>23</sup> Energimyndigheten (2024). *Vätgas och vätgasinфраstruktur i det svenska energisystemet. Delrapport inom uppdraget att samordna arbetet med vätgas i Sverige*, s. 73–74.

#### 1.6.4 Upphäv några av uppgifterna som handlar om att verka för ett visst syfte

Naturvårdsverket har i budgetunderlaget för 2025–2027 hemställt om flera förändringar i instruktionen som innebär att minska eller upphäva några av myndighetens uppgifter som handlar om att verka för ett visst syfte. Dessa uppgifter är att a) verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas, b) verka för en samhällsekonomiskt effektiv omställning till en cirkulär ekonomi samt c) verka för minskad nedskräpning. Naturvårdsverket motiverar förslagen bland annat med att rättsutvecklingen har gjort att uppgifterna inte längre behövs i instruktionen och att det finns andra aktörer som delar uppgiften.<sup>24</sup>

Statskontoret har föreslagit att regeringen ska justera utformningen av Naturvårdsverkets instruktion (se avsnitt 1.5.1). Förslaget innebär bland annat att regeringen ska minska detaljeringsgraden i instruktionen och rensa bort uppgifter som följer av myndighetens mer övergripande uppgifter eller som regleras i andra författningar. Regeringen bör i samband med denna översyn pröva om de ovan nämnda uppgifterna a–c kan utgå ur instruktionen. Vi konstaterar att det skulle bidra till att i någon mån förtydliga och renodla Naturvårdsverket uppdrag, och möjligtvis också till att frigöra vissa resurser.

#### 1.6.5 Upphöra vara medlem i ideell förening som avses enligt Laponiaförordningen

Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion vara medlem i en sådan ideell förening som avses i Laponiaförordningen (2011:840). En sådan förening har bildats för förvaltning av världsarvet Laponia och består av bland annat Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har hemställt om att denna uppgift ska upphävas.<sup>25</sup> Vi konstaterar att ett upphävande skulle renodla myndighetens åtagande i viss mån. Men det kan samtidigt finnas skäl som talar för att Naturvårdsverket bör fortsätta vara medlem.

Statskontoret fick i juni 2024 i uppdrag av regeringen att se över hur staten, genom regelverk och sina myndigheter, säkerställer att de värden som gör Laponia till ett världsarv bevaras och att det förvaltas effektivt.<sup>26</sup> Regeringen framhåller att det med anledning av Naturvårdsverkets hemställan finns skäl att Statskontoret ser över förvaltningen av Laponia för att ge regeringen underlag inför beslut om eventuella förändringar av Laponiaförordningen. Inom ramen för arbetet med uppdraget analyserar Statskontoret Naturvårdsverkets hemställan, och vad det skulle innebära för förvaltningen av Laponia och för myndigheten.

---

<sup>24</sup> Naturvårdsverket (2024). *Budgetunderlag 2025–2027*, s. 68.

<sup>25</sup> *Ibid.* s. 69.

<sup>26</sup> Regeringsbeslut 2024-06-20. *Uppdrag om förvaltningen av världsarvet Laponia*.

### 1.6.6 Ta bort uppgiften att bedriva marknadskontroll från Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har sedan drygt tio år haft ett visst ansvar för marknadskontroll kopplat till producentansvar för batterier och elektronik. I och med att EU-lagstiftningen kring bland annat producentansvar och engångsprodukter har skärpts under senare år, och att kraven i EU:s marknadskontrollförordning har skärpts, har myndighetens uppgifter som rör marknadskontroll ökat. Naturvårdsverket är i dag marknadskontrollmyndighet enligt miljötillsynsförordningen och ska därmed kontrollera att produkter överensstämmer med EU-bestämmelserna för förpackningar, elutrustning, batterier och olika engångsplastprodukter.

Marknadskontroll är något som sannolikt kommer att växa än mer i framtiden till följd av ny EU-lagstiftning. Naturvårdsverket bedömer exempelvis att den nyligen antagna ekodesignförordningen (ESPR) kommer att innebära att medlemsländerna blir skyldiga att bedriva marknadskontroll inom flera områden, vilket kräver resurssättning och en uppbyggnad av kontroll i större omfattning än i dag.<sup>27</sup>

#### **Naturvårdsverkets organisation är i dag inte anpassad för kontroller på fältet**

Marknadskontroll fokuserar på själva produkten, till exempel vad produkten innehåller och hur den är märkt. Det innebär att en marknadskontrollmyndighet behöver kontrollera ”på fältet” där produkterna säljs, analysera produkterna i laboratorier eller på annat sätt kontrollera att produkterna motsvarar kraven.

Statskontorets analys visar att Naturvårdsverket har prioriterat ned uppgiften att bedriva marknadskontroll. Myndigheten har fram till november 2024 inte haft några ärenden inom marknadskontroll och inte heller genomfört några andra riktade aktiviteter inom marknadskontroll. Myndigheten förklarar att detta beror på att de inte haft tillräckliga resurser och att de har prioriterat andra tillsynsuppgifter.

Vi bedömer att Naturvårdsverkets organisation i dag inte är helt anpassad för marknadskontroll. Myndigheten har ingen egen regional eller lokal organisation och de har inga egna laboratorier. De har bara närvaro i Stockholm och Östersund. Naturvårdsverket lånar i dag personal från Jordbruksverket för att utföra sin uppgift att tillsyna retursystemet för plastflaskor och metallburkar på fältet. Vi bedömer också att det är oklart om Naturvårdsverket i dag har rätt kompetens för den typ av tillsyn som marknadskontroll innebär. Myndigheten har mer erfarenhet när det gäller tillsyn över producentansvaren. Men den tillsynen fokuserar på systemfrågor, till exempel att producenter har en godkänd så kallad producentansvarsorganisation, att de rapporterar olika uppgifter till Naturvårdsverket som de är skyldiga att göra samt att de har rutiner för internkontroll. Det innebär inte att kontrollera fysiska produkter.

---

<sup>27</sup> Uppgift från Naturvårdsverket i mejl till Statskontoret 2024-09-02.

### **Regeringen kan överväga att utreda förutsättningarna att flytta uppgiften**

Naturvårdsverket är en bland flera myndigheter som bedriver marknadskontroll enligt miljötillsynsförordningen. Kemikalieinspektionen och Läkemedelsverket är två andra exempel. Det finns också många andra myndigheter som utför marknadskontroll i enlighet med andra regelverk. Energimyndigheten har exempelvis i uppgift att vara marknadskontrollmyndighet för energimärkning. Marknadskontrollen sker med stöd av EU:s energimarknadsförordning (Ramförordningen för energimärkning (EU) 2017/1369) och lagen (2018:550) med kompletterande bestämmelser till EU:s energimärkningsförordning. Ett annat exempel är att Boverket har i uppgift att kontrollera byggprodukter enligt plan- och byggförordningen (2011:338). Totalt finns det knappt tjugo marknadskontrollmyndigheter.

Statskontoret har framhållit att Naturvårdsverket behöver höja sin ambitionsnivå när det gäller marknadskontrollen och vi lämnar flera förslag om det (se avsnitt 1.3.4). Men regeringen kan också överväga att utreda förutsättningarna för att flytta uppgiften att utöva marknadskontroll över förpackningar, elutrustning, batterier och/eller engångsplastprodukter från Naturvårdsverket till någon annan myndighet som har bättre organisatoriska förutsättningar för marknadskontroll. Det skulle i så fall renodla Naturvårdsverkets uppdrag.

Några av de som vi har intervjuat har pekat på att marknadskontrollen i Sverige skulle kunna bli mer effektiv genom att samla all marknadskontroll hos en och samma myndighet, eller i en ny renodlad marknadskontrollmyndighet, i stället för att fördela ansvaret på många myndigheter som i dag. Statskontoret konstaterar att detta är en stor och principiell fråga, eftersom det i dag är många myndigheter som bedriver marknadskontroll och utifrån flera olika aspekter, exempelvis miljöaspekter och säkerhetsaspekter. Det skulle krävas omfattande analyser för att allsidigt bedöma denna fråga, sannolikt inom ramen för en statlig utredning. Vi konstaterar samtidigt att en sådan förändring skulle innebära att statsförvaltningen, så vitt avser marknadskontroll, skulle bli mindre fragmenterad.

## **1.7 Rapportens disposition**

I kapitel 2–4 fördjupar vi oss i våra uppdragsfrågor.

I kapitel 2 analyserar och bedömer vi regeringens styrning av Naturvårdsverket, bland annat när det gäller utformningen av myndighetens instruktion och om regeringens styrning möjliggör en effektiv användning av förvaltningsmedlen.

I kapitel 3 analyserar och bedömer vi hur Naturvårdsverket hanterar sina uppgifter och uppdrag. Vi har analyserat hur de på en mer övergripande nivå fullgör sina uppgifter samt fördjupat oss i några utvalda frågor.

I kapitel 4 analyserar och bedömer vi hur gränsdragningen av Naturvårdsverkets uppgifter i förhållande till andra myndigheter med närliggande uppgifter är utformad och fungerar.

## 2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket

I detta kapitel analyserar och bedömer vi om regeringens styrning av Naturvårdsverket är ändamålsenlig och om styrningen gör det möjligt för Naturvårdsverket att använda sina förvaltningsmedel effektivt.

En ändamålsenlig styrning ger förutsättningar för Naturvårdsverket att utföra sina uppgifter och uppnå målen för verksamheten på ett resurseffektivt sätt. Det förutsätter i sin tur att styrningen är tydlig, strategisk, resultatriktad och verksamhetsanpassad. Vi har analyserat regeringens formella styrning genom instruktion, uppdrag och finansiering, men också betydelsen av de informella kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheten.

### 2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen riktar många styrsignaler till Naturvårdsverket, både genom sina formella styrverktyg och genom de informella kontakterna. Den samlade styrningen är inte tillräckligt tydlig och strategisk för att säkerställa att Naturvårdsverket kan använda sina resurser effektivt.
- Regeringen använder inte Naturvårdsverkets instruktion som ett strategiskt styrinstrument. Instruktionen är rörig och spretig och speglar inte myndighetens ansvarsområden, uppgifter och befogenheter tydligt. Den ger därmed inte tillräcklig vägledning till Naturvårdsverket när det gäller hur myndigheten ska prioritera.
- Regeringens styrning av Naturvårdsverket genom uppdrag i regleringsbrev och särskilda beslut är relativt omfattande och kräver mycket resurser. Regeringen är i stort sett nöjd med hur Naturvårdsverket genomför uppdragen, men myndighetens leveranser motsvarar inte alltid regeringens behov. Vi bedömer att dialogen mellan regeringen och Naturvårdsverket om uppdragens innehåll och utformning behöver bli bättre för att styrningen ska bli träffsäker och därmed mer resurseffektiv.
- Regeringen lägger förhållandevis många återrapporteringskrav i Naturvårdsverkets regleringsbrev om att myndigheten ska redovisa hur den har arbetat med olika uppgifter och uppdrag. Återrapporteringskraven signalerar att regeringen inte är säker på vad myndigheten gör och att den information som myndigheten själv redovisar inte är tillräcklig. Men denna detaljstyrning av resultatredovisningen riskerar samtidigt att göra den mer svårläst och mindre användbar som underlag för regeringens samlade styrning.

- Den finansiella styrningen av Naturvårdsverket är komplex och ryckig. Verksamheten finansieras i stor utsträckning av sakanslag, varav vissa har varierat kraftigt över tid. Samtidigt trängs många olika satsningar på myndighetens förvaltningsanslag. Sakanslagen finansierar i huvudsak köp av tjänster, men också delar av myndighetens förvaltningsutgifter. Tillsammans med volatiliteten i anslagsnivåerna medför finansieringen av förvaltningsutgifter med sakanslag svårigheter för Naturvårdsverket att planera verksamheten och bedriva en verksamhet som är effektiv på lång sikt.
- De omfattande informella kontakterna mellan Regeringskansliet och Naturvårdsverket är ett viktigt komplement till den formella styrningen, men myndigheten behöver lägga mycket resurser på att hantera kontakterna. Naturvårdsverket och Klimat- och näringslivsdepartementet har träffat en överenskommelse om hur kontakterna ska hanteras och utvecklat en mötesstruktur för att diskutera strategiska frågor i styrningen. Men det finns ändå kvar en spänning mellan departementets behov av informellt stöd och myndighetens behov att självständigt få organisera sitt arbete och prioritera sina resurser.
- Naturvårdsverkets breda uppdrag ställer särskilda krav på att regeringen samordnar sin styrning så att Naturvårdsverkets resurser används effektivt utifrån regeringens samlade prioriteringar och med hänsyn till de åtaganden som följer av EU-medlemskapet. Politiken inom miljöområdet utgår från olika sakfrågor. Det avspeglas också i myndighetsstyrningen, som är förhållandevis stuprörsorienterad. Vi bedömer att samordningen och helhetsperspektivet i styrningen behöver stärkas.

## 2.2 Naturvårdsverkets instruktion fungerar inte som ett strategiskt styrinstrument

Instruktionen är det grundläggande instrumentet i regeringens myndighetsstyrning. I instruktionen regleras en myndighets uppgifter, ledningsform och andra förhållanden som är specifika för myndigheten.<sup>28</sup>

Naturvårdsverkets nuvarande instruktion börjande gälla i januari 2013. Sedan dess har uppgifter tillkommit, utökats eller omformulerats i instruktionen, men den övergripande strukturen har inte förändrats. I dag innehåller instruktionen uppgifter av olika omfattning och karaktär på ett till synes ganska osorterat sätt. Statskontoret anser sammantaget att instruktionen ger en ofullständig och delvis missvisande bild av myndighetens samlade uppdrag. Den fungerar därför dåligt som strategiskt styrinstrument för regeringen. Vi lämnar därför i kapitel 1 flera förslag som rör instruktionen.

---

<sup>28</sup> Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 111f.



### 2.2.1 Naturvårdsverkets instruktion speglar inte myndighetens uppdrag på ett tydligt sätt

Myndigheters huvudsakliga uppdrag ska som grundprincip regleras i deras instruktion.<sup>29</sup> Men vi anser att Naturvårdsverkets instruktion är spretig och har en struktur som gör att det är svårt att urskilja myndighetens huvudsakliga uppdrag. Instruktionen omfattar exempelvis en paragraf med en lång lista av varierande uppgifter som myndigheten ”särskilt” ska göra. Men centrala uppgifter framgår samtidigt i vissa fall bara indirekt, eller inte alls av instruktionen. Sammantaget medför utformningen att instruktionen är otydlig, vilket kan försvåra för myndigheten att prioritera i sin verksamhet.

#### **Portalparagrafen fångar inte Naturvårdsverkets alla roller fullt ut**

En myndighets huvudsakliga uppgifter framgår ofta av den eller de inledande paragraferna i myndighetens instruktion.<sup>30</sup> Den inledande paragrafen (portalparagrafen) i Naturvårdsverkets instruktion lyfter fram myndighetens roll att stödja och samordna andra aktörer, men avgränsar också myndighetens ansvar som förvaltningsmyndighet på miljöområdet till vissa specificerade områden. Statskontoret ser en viss diskrepans mellan hur Naturvårdsverkets övergripande roll och ansvar beskrivs i instruktionens portalparagraf och hur företrädare för Klimat- och näringslivsdepartementet och myndigheten beskriver rollen och ansvaret i våra intervjuer.

Enligt portalparagrafen har Naturvårdsverket en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Rollen att vara pådrivande och samlande har myndigheten haft sedan början av 1990-talet. Då gick Naturvårdsverket från att vara en mer operativ genomförande-myndighet till att ha en mer övergripande och rådgivande roll.<sup>31</sup> Statskontoret uppfattar att rollen att vara en nationellt pådrivande, stödjande och samlande myndighet är starkt förankrad inom myndigheten.

Samtidigt har det i vårt arbete blivit tydligt att Naturvårdsverket också har andra roller, som inte lika tydligt kommer till uttryck i instruktionens portalparagraf. Både företrädare för myndigheten och departementet lyfter fram rollen att stödja regeringen i utvecklingen av miljöpolitiken som central. Den kommer till uttryck inte minst genom olika regeringsuppdrag till myndigheten. På senare år har också rollen som operativ genomförare av miljöpolitiken återigen fått ökad tyngd i och med att myndigheten har fått fler operativa och handläggande uppgifter, till exempel när det gäller tillsyn och bidragsgivning.

---

<sup>29</sup> Proposition 2009/10:175. Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 111f. Se också Socialdepartementet (2011). Handledning för myndigheternas instruktioner (2011-06-14).

<sup>30</sup> Regeringskansliet (2023). Cirkulär Fi 2023:2. *Den årliga myndighetsdialogen*.

<sup>31</sup> SOU 2008:62. *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*, s. 46f och 93f.

### **Naturvårdsverkets övergripande ansvarsområde är otydligt definierat i portalparagrafen**

Av instruktionens portalparagraf framgår att Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor som rör klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Den nuvarande uppräkningsfrågor tillkom i 2009 års instruktion (2009:1476). Innan dess angav instruktionen endast att Naturvårdsverket var förvaltningsmyndighet på miljöområdet.

De angivna områdena i portalparagrafen är inte närmare definierade och utgör en brokig blandning. Vissa kan kopplas till de miljö kvalitetsmål som Naturvårdsverket ansvarar för och andra knyter snarare an till myndighetens generella uppgift att ta fram kunskap. Statskontoret anser att det är oklart om de angivna områdena ska tolkas som en uttömmande definition av Naturvårdsverkets ansvarsområde eller inte. Instruktionen anger nämligen på flera andra ställen att Naturvårdsverket har vissa uppgifter ”inom sitt ansvarsområde”, utan att detta ansvarsområde närmare beskrivs.<sup>32</sup>

Naturvårdsverket anser själva att en mer övergripande beskrivning av myndighetens ansvarsområde vore att föredra i portalparagrafen. Den detaljerade uppräkningsfrågor områden medför att det är osäkert vad som gäller för områden som inte uttryckligen nämns, exempelvis kemikaliarbete och buller. Det är inte heller i alla delar tydligt hur de olika områdena ska tolkas.<sup>33</sup> Statskontoret delar uppfattningen att den nuvarande formuleringen i portalparagrafen inte beskriver Naturvårdsverkets ansvarsområden på ett fullt ut ändamålsenligt sätt.

### **Många och osorterade uppgifter gör det svårt att skilja stort från smått**

Naturvårdsverkets omfattande och diversifierade uppdrag syns bland annat i § 3 i instruktionen. Paragrafen innehåller en 24 punkter lång lista på uppgifter som Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde ”särskilt” ska göra. Det är mer än dubbelt så många uppgifter som motsvarande paragraf innehöll för 15 år sedan.<sup>34</sup> Uppgiftslistan speglar därmed också hur omfattningen av Naturvårdsverkets myndighetsuppdrag har vuxit över tid.

För det första anser vi att själva mängden uppgifter i sig devalverar begreppet ”särskilt”. För det andra anser vi att listan på uppgifter i sig är spretig, både när det gäller spännvidden på det materiella innehållet och när det gäller detaljeringsgraden. Bland uppgifterna finns

---

<sup>32</sup> Det gäller § 3, 4 §, 4 b §, 8 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

<sup>33</sup> Naturvårdsverket. (2024). Hemställan om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och Laponiaförordningen (2011:840). Bilaga 1 till *Budgetunderlag 2025–2027*.

<sup>34</sup> Se 4 § förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

- konkreta genomförandeuppgifter, exempelvis att förvärva och förvalta fastigheter för statens räkning för att skydda värdefulla naturområden och att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker
- allmänt beskrivna främjande uppgifter, exempelvis att verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och att verka för en samhällsekonomiskt effektiv omställning till en cirkulär ekonomi
- uppgifter som preciserar Naturvårdsverkets roll som finansiär, exempelvis att fördela medel för miljöövervakning och att finansiera miljöforskning
- mer eller mindre detaljerade samordnande uppgifter, exempelvis att ansvara för den övergripande samordningen av miljöövervakningen och att ansvara för nationell platsamordning.

Vi anser att denna till synes osorterade uppräkningslista av uppgifter ger liten vägledning till hur olika uppgifter förhåller sig till varandra och till hur Naturvårdsverket ska prioritera. Myndighetens förutsättningar att prioritera mellan uppgifter försvåras dessutom av att Naturvårdsverket har många tidsbegränsade regeringsuppdrag som inte har någon särskild finansiering. Den 1 januari 2023 hade myndigheten 75 regeringsuppdrag.

#### **Rörig instruktion utgör dålig grund för myndighetens resultatredovisning**

Instruktionens osorterade blandning av uppgifter medför att den fungerar dåligt som utgångspunkt för Naturvårdsverkets resultatredovisning. Det påverkar i sin tur vilken information om resultatet som regeringen får och därmed regeringens möjligheter att styra myndigheten. En tydligare och mer renodlad instruktion skulle enligt Statskontoret kunna underlätta myndighetens resultatredovisning och därmed ge regeringen bättre information om myndighetens resultat.

#### **Centrala delar av myndighetens uppdrag nämns inte i instruktionen**

Trots att Naturvårdsverkets instruktion spänner över ett brett fält av uppgifter speglar den ändå inte myndighetens samlade uppdrag fullt ut. En stor del av myndighetens uppgifter anges nämligen inte i instruktionen, utan i andra författningar. Det är därmed inte möjligt att få en rättvisande bild av Naturvårdsverkets huvudsakliga uppgifter enbart genom instruktionen.

En central del som inte har någon framträdande roll i instruktionen är Naturvårdsverkets många olika uppgifter som rör tillsyn. Dessa uppgifter framgår delvis i instruktionen, men huvudsakligen i miljötillsynsförordningen (2011:13) och i andra författningar. Uppgifterna att ge tillsynsvägledning och att utöva tillsyn enligt miljöbalken i fråga om producentansvar syns inte i instruktionen. Vi anser att instruktionen därmed ger en otydlig styrsignal i en central och viktig del av Naturvårdsverkets uppdrag. Vi skriver mer om Naturvårdsverkets uppgifter inom tillsyn i avsnitt 3.4.

Onödig dubbelreglering av uppgifter i instruktion och annan författning ska undvikas. Men vi anser trots det att instruktionen på en övergripande nivå tydligt bör visa på Naturvårdsverkets uppdrag när det gäller tillsyn. Vi lämnar därför ett förslag om det i kapitel 1. Vi noterar också att viss dubbelreglering redan förekommer i Naturvårdsverkets instruktion. Exempelvis anger instruktionen att Naturvårdsverket har i uppgift att ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen.

Naturvårdsverket har också vissa uppgifter som varken är specificerade i instruktionen eller i annan författning. Naturvårdsverkets arbete med att fördela medel för åtgärder för värdefull natur (anslag 1:3) hör till denna kategori. Uppgiften framgår i stället av myndighetens regleringsbrev. Däremot anger instruktionen att myndigheten varje år ska redovisa arbetet med naturvård och biologisk mångfald, inklusive hur medlen har använts för åtgärder för värdefull natur och arbetet med skydd av denna.

### **Otydlig instruktion riskerar att sända felaktiga signaler om prioriteringar**

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen bör instruktionen vara det grundläggande instrumentet i regeringens styrning av myndigheterna.<sup>35</sup> Statskontoret bedömer att Naturvårdsverkets instruktion inte fyller den funktionen i dag. Naturvårdsverkets instruktion utgör i delar en slags restpost för diverse styr signaler som inte får plats någon annanstans, snarare än att den anger grunderna för myndighetens långsiktiga uppdrag.

En konsekvens av att instruktionen blandar stort och smått är att den ger liten vägledning till Naturvårdsverket för myndighetens prioriteringar. Vi ser bland annat en risk att mängden specificerade uppgifter urholkar myndighetens möjligheter att agera utifrån sin övergripande uppgift att vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Det gäller bland annat arbete med vägledning och stöd vid tolkning och tillämpning av olika regelverk. Det framgår exempelvis av en granskning från Riksrevisionen att Naturvårdsverket har prioriterat ned vägledning till länsstyrelsernas förvaltning av skyddad natur, med argumentet att sådan vägledning inte är en uttalad uppgift för myndigheten och att myndigheten därför har prioriterat andra, tydligare uppdrag.<sup>36</sup>

### **2.2.2 Enighet om att instruktionen behöver ändras**

Naturvårdsverkets nuvarande instruktion har ändrats vid 13 tillfällen sedan den trädde i kraft 2013. Ändringarna har som regel handlat om att nya uppgifter tillkommit eller att befintliga uppgifter har utökats eller reviderats på andra sätt. Mindre vanligt har det varit att uppgifter tagits bort från Naturvårdsverket. Ett undantag är att det rådgivande organet Tillsyns- och föreskriftsrådet avskaffades

---

<sup>35</sup> Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 111.

<sup>36</sup> Riksrevisionen (2024). *Förvaltningen av skyddad natur*, s. 35.

2022 i samband med den senaste mer omfattande förändringen av instruktionen. Myndigheten fick då också flera nya uppgifter. Men den grundläggande strukturen ändrades inte.

### **Många intressen gör det svårare att göra stora förändringar i instruktionen**

Våra intervjuer med företrädare för Klimat- och näringslivsdepartementet och myndigheten visar att det finns en utbredd uppfattning om att instruktionen som den ser ut i dag inte är bra. Men det har ändå visat sig svårt att få till stånd några mer omfattande förändringar. Tjänstemän på departementet säger till Statskontoret att de tidigare har påbörjat en omarbetning av Naturvårdsverkets instruktion, men att arbetet inte har gått i mål.

En möjlig delförklaring till svårigheterna med att omarbeta instruktionen är att regeringen behöver Naturvårdsverket för att genomföra politik inom många olika områden som kan vara svåra att väga mot varandra. Det kan vara lättare att lägga till fler uppgifter än att omarbeta instruktionen i en riktning som kanske skulle göra vissa frågor mindre synliga.

### **Naturvårdsverket har föreslagit ändringar i instruktionen**

I samband med att Naturvårdsverket lämnade sitt budgetunderlag för 2025–2027 hemställde myndigheten om ändringar i instruktionen. De föreslagna ändringarna är av olika slag. Dels handlar det om att förtydliga och allmänt städa instruktionen som sådan. Dels handlar det om att helt ta bort vissa uppgifter, i det fall förvaltningsanslaget minskas på det sätt som aviserades i budgetpropositionen för 2024.<sup>37</sup> Naturvårdsverket föreslår bland annat följande:

- Ändra instruktionens portalparagraf (1 §) så att den endast anger att ”Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat, miljö och natur.” Det är en kortare och mer övergripande formulering än den som finns i dag. Myndigheten anser att den föreslagna formuleringen blir både tydligare och mer rättvisande än den nuvarande formuleringen.
- Uppgifter som kan sägas följa av myndighetens övergripande uppdrag, eller som regleras i andra författningar, stryks ur instruktionen. Det gäller exempelvis uppgiften att tillgängliggöra kunskap om miljön och klimatet (3 § 6), uppgiften att administrera och följa upp statsbidrag för avhjälpande av föroreningssskador (3 § 10) och uppgifter kopplade till myndighetens EU-arbete (4 § 1, 2, och 6).

---

<sup>37</sup> Naturvårdsverket. (2024). Hemställan om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och Laponiaförordningen (2011:840). Bilaga 1 till *Budgetunderlag 2025–2027*.

- Några av uppgifterna som handlar om att verka för eller främja ett visst syfte utgår ur instruktionen. Detta yrkande gäller om myndighetens resurser minskar och handlar om uppgifterna att verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas (3 § 13), verka för en samhällseffektiv omställning till en cirkulär ekonomi (3 § 18) och verka för en minskad nedskräpning (3 § 19).

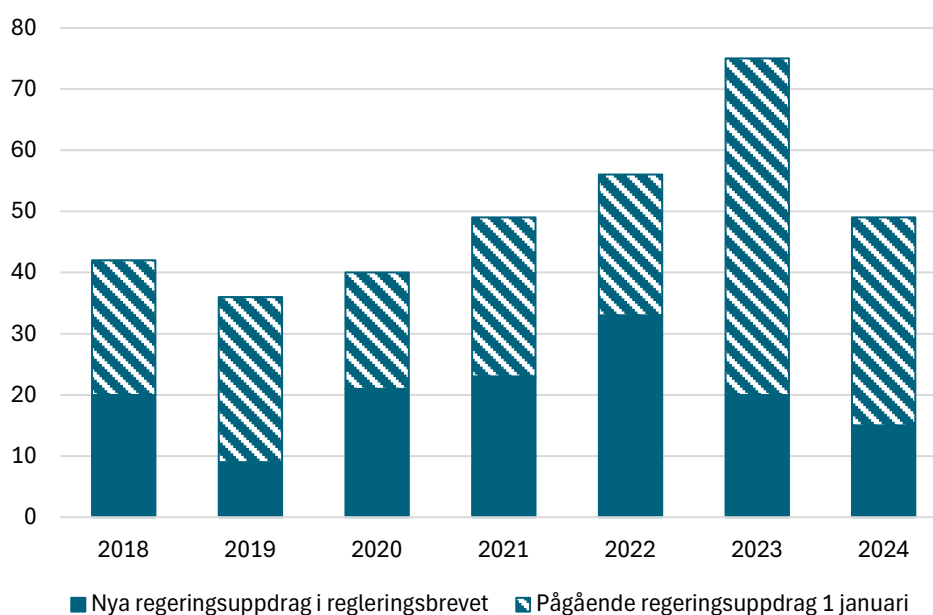
## 2.3 Omfattande och resurskrävande uppdragsstyrning

Naturvårdsverket får varje år många regeringsuppdrag i både regleringsbrev och genom särskilda regeringsbeslut. Uppdragen är en central del av regeringens styrning av myndigheten, men det är samtidigt ett instrument som både myndigheten och Regeringskansliet menar kan användas mer effektivt. Statskontoret bedömer att uppdragsstyrningen i dag är omfattande och resurskrävande.

### 2.3.1 Lång tradition att styra Naturvårdsverket med uppdrag

Naturvårdsverket fick 15 nya uppdrag i regleringsbrevet för 2024. Det är vanligt att uppdrag sträcker sig över årsskiftet och den 1 januari 2024 arbetade myndigheten med 34 regeringsuppdrag som regeringen beslutat om tidigare. Det innebär att myndigheten vid ingången av 2024 hade sammantaget 49 regeringsuppdrag. Sedan 2018 har antalet uppdrag per den 1 januari varierat mellan 36 och 75 (figur 1).

**Figur 1. Antal regeringsuppdrag per den 1 januari, 2018–2024, fördelat på nya uppdrag i regleringsbrevet och redan pågående uppdrag.**



Källa: Uppgifter från Naturvårdsverkets regleringsbrev respektive år, samt bilaga till regleringsbrevet med pågående uppdrag.

Under 2024 har Naturvårdsverkets regleringsbrev ändrats flera gånger och myndigheten har fått nya uppdrag. Den 1 oktober 2024 innehöll regleringsbrevet totalt 22 uppdrag, det vill säga 7 fler än den 1 januari. Därtill hade regeringen fram till och med den 1 oktober även fattat särskilda beslut om 4 nya uppdrag till Naturvårdsverket.

Den tidigare statliga utredningen om Naturvårdsverket konstaterade 2008 att myndigheten hade många uppdrag, men att den då inte hörde till de allra mest uppdragstyngda myndigheterna. Vi bedömer att den slutsatsen fortfarande är giltig. Naturvårdsverket har under 2020–2023 fått ungefär lika många regeringsuppdrag som Folkhälsomyndigheten, en annan nationell expertmyndighet.<sup>38</sup> Men det finns också myndigheter som får betydligt fler uppdrag. Ett exempel är Socialstyrelsen som den 1 januari 2024 hade 113 regeringsuppdrag.<sup>39</sup>

Det går inte att visa någon tydlig trend när det gäller antalet regeringsuppdrag till Naturvårdsverket, eftersom antalet uppdrag är starkt kopplat till olika politiska initiativ inom miljöområdet och svängningarna kan vara stora mellan åren. Antalet uppdrag i regleringsbrevet har därför fluktuerat år från år, men genomsnittet under perioden 2009–2024 ligger på 18 nya uppdrag.

Antalet uppdrag genom särskilda regeringsbeslut förefaller däremot ha ökat i jämförelse med för tio år sedan. När Miljömyndighetsutredningen 2014 kartlade uppdragen till Naturvårdsverket hade myndigheten fått omkring 10 särskilda uppdrag per år under perioden 2009–2013.<sup>40</sup> Motsvarande siffra för 2018–2023 ligger snarare på runt 20 uppdrag. Samtidigt har Naturvårdsverket vuxit betydligt under denna period. Det innebär att relationen mellan antalet uppdrag och myndighetens storlek har varit förhållandevis konstant. 2014 fick Naturvårdsverket 4,9 uppdrag per 100 årsarbetskrafter. 2023 var den siffran 4,3.

### 2.3.2 Uppdragen har olika innehåll och karaktär

Naturvårdsverket får uppdrag inom olika ämnesområden. Men tyngdpunkten i uppdragsportföljen har skiftat över tid, bland annat till följd av olika politiska satsningar. De många uppdragen inom naturområdet 2022 kan exempelvis förklaras med att regeringen i november 2021 presenterade en inriktningsproposition om skogen,<sup>41</sup> som följdes av många skogsrelaterade uppdrag till Naturvårdsverket under 2022. På liknande sätt har ny EU-lagstiftning på avfalls- och förpackningsområdet medfört att Naturvårdsverket har fått fler uppdrag inom området cirkulär ekonomi (figur 2).

---

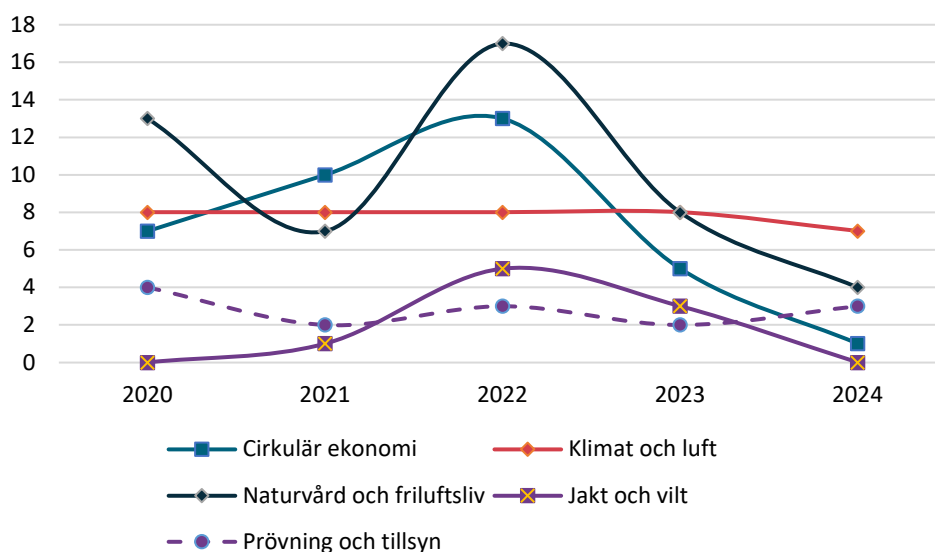
<sup>38</sup> Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Folkhälsomyndigheten*, s. 51.

<sup>39</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen.

<sup>40</sup> SOU 2014:66. *Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning*, s. 144.

<sup>41</sup> Proposition 2021/22:58. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund*.

Figur 2. Uppdrag till Naturvårdsverket 1 jan 2020–1 juni 2024, fördelat på ämnesområde.



Källa: Underlag från Naturvårdsverket om beslutade uppdrag. Kategoriseringen har Statskontoret gjort. Kategorierna visar några stora och viktiga grupper av uppdrag utifrån angivna ämnesområden, men omfattar inte alla uppdrag. Uppgifterna för 2024 gäller fram till 1 juni.

Naturvårdsverket får både uppdrag som handlar om att genomföra olika typer av insatser och utredande uppdrag. De utredande uppdragen handlar främst om att ta fram och sammanställa kunskap, men många syftar även till att ta fram förslag. Av de totalt 184 uppdrag som regeringen beslutade om under perioden 1 januari 2020–1 juni 2024 ingick explicit att myndigheten skulle lämna författningsförslag eller förslag på åtgärder i omkring fyra av tio uppdrag.

Det internationella inflytandet inom miljöområdet är påtagligt i uppdragen till Naturvårdsverket. Grovt räknat har omkring en tredjedel av de uppdrag som Naturvårdsverket fick under perioden 1 januari 2020–1 juni 2024 en tydlig koppling till internationell lagstiftning.

### 2.3.3 Uppdragen är resurskrävande för Naturvårdsverket

Naturvårdsverket får i regel inte någon särskild finansiering för att genomföra regeringsuppdragen, utan de hanterar dem inom befintlig budgetram. Det innebär att myndigheten måste lämna utrymme i budgeten för regeringsuppdragen. Uppdrag som kommer senare under året är därför svårare att hantera planerings- och resursmässigt än uppdrag som finns i regleringsbrevet.

Naturvårdsverket har ingen tidredovisning som gör det möjligt att följa upp hur mycket resurser som myndigheten lägger på regeringsuppdrag. Myndigheten följer upp kostnader med utgångspunkt i myndighetens organisatoriska enheter, inte uppgifter eller uppdrag (se vidare i avsnitt 3.6.2). Regeringsuppdragen bemannas över enhetsgränser och kostnaderna för denna verksamhet redovisas därmed inte.



Men myndigheten har för Statskontorets räkning skattat att myndigheten ägnade sammanlagt 83 årsarbetskrafter åt regeringsuppdrag under 2023. Det motsvarar omkring 12 procent av det totala antalet årsarbetskrafter det året. Den största delen var utredande uppdrag, vilket motsvarade 50 årsarbetskrafter.<sup>42</sup>

Statskontorets bild utifrån bland annat våra intervjuer är att Regeringskansliet tenderar att underskatta den tid och de resurser som Naturvårdsverket lägger på regeringsuppdragen. De underskattar därmed också den relativa tyngden som regeringsuppdragen har i myndighetens verksamhet.

### 2.3.4 Uppdragsstyrningen är inte helt träffsäker

De många regeringsuppdragen får ett direkt och starkt genomslag på Naturvårdsverkets prioriteringar. Men Statskontoret bedömer att uppdragsstyrningen i dag inte är helt träffsäker. Både Klimat- och näringslivsdepartementet och myndigheten anser också att det går att förbättra uppdragsstyrningen, bland annat genom att utveckla dialogen kring beställning och leverans av uppdrag.

#### **Mängden och sammansättningen av uppdrag påverkar Naturvårdsverket**

Regeringsuppdragen har av tradition hög prioritet hos Naturvårdsverket. Eftersom Naturvårdsverkets resurser är begränsade är det angeläget att myndigheten utnyttjar dem effektivt. Det gäller både vilka uppdrag som myndigheten får, och hur regeringen utformar dem och hur myndigheten hanterar dem.

För Naturvårdsverket är det framför allt mängden uppdrag som är utmanande att hantera. Myndigheten upplever bland annat att det i perioder kan komma många uppdrag inom ett specifikt område. I vissa fall har mottagande departement enligt myndigheten sedan inte haft tid att ta hand om det som myndigheten har levererat. Vi uppfattar att det har skapat en viss frustration hos Naturvårdsverket. Det finns också exempel där myndigheten anser att regeringen är för långsam med att ge uppdrag, exempelvis i genomförandet av EU-lagstiftningen. Flera av de intervjuade avdelningscheferna på Naturvårdsverket efterfrågar därför att regeringen ska beställa och ta hand om regeringsuppdragen på ett mer systematiskt sätt.

#### **Otydliga uppdrag och överarbetade leveranser källor till friktion**

En viktig faktor för både regeringen och Naturvårdsverket är användbarheten i de underlag som myndigheten levererar i regeringsuppdragen. Användbarheten påverkas av såväl beställningen som leveransen och mottagandet av uppdragen.

Både Naturvårdsverket och Klimat- och näringslivsdepartementet bedömer att beställningarna av uppdrag kan bli bättre. Myndigheten vill ha uppdrag som tydligt signalerar vad regeringen behöver, men som samtidigt ger tillräckligt handlingsutrymme för myndigheten att utföra uppdraget på det sätt som myndigheten anser är bäst. Otydliga eller alltför detaljerade uppdrag försvårar för myndigheten. Både

---

<sup>42</sup> Uppgifter från Naturvårdsverket i mejl till Statskontoret 2024-06-27.

myndigheten och företrädare för departementet beskriver exempelvis att Naturvårdsverket har svårare att leverera det som regeringen behöver när beställningarna är för öppna och sökande.

För Naturvårdsverket är det frustrerande när Regeringskansliet inte använder de underlag som de levererar. Myndigheten säger att kompetensen i Regeringskansliet i vissa fall är för låg för att ta till sig det underlag som myndigheten levererar. Klimat- och näringslivsdepartementet menar å sin sida att myndigheten ibland överarbetar sina leveranser och att underlagen ibland är för omfattande för att vara användbara. De vill ha kortare rapporter som fokuserar på Naturvårdsverkets slutsatser och bedömningar, och mindre redovisning av det material som ligger till grund för slutsatserna. Ett specifikt område där flera delar av departementet önskar bättre leveranser är utformningen av författningsförslag, där de ser brister i kvaliteten som medför merarbete för Regeringskansliet.

Friktionen kring uppdragsstyrningen tyder enligt Statskontoret på att både beställningen, leveransen och mottagandet av uppdragen kan bli bättre. Vi noterar att det fanns en viss frustration kring uppdragsstyrningen redan när Naturvårdsverket analyserades 2008.<sup>43</sup> Den här typen av frågor bör enligt Statskontoret kunna lösas i en utvecklad uppdragsdialog där både syftet med uppdragen och förväntningarna på leveransen blir tydliga. Vi lämnar därför ett förslag om detta i kapitel 1.

### 2.3.5 Omfattande återrapporteringskrav signalerar visst missnöje

Vid sidan av uppdragen lägger regeringen en rad återrapporteringskrav på Naturvårdsverket i regleringsbrevet. Under perioden 2018–2024 har antalet återrapporteringskrav varierat mellan 6 och 18, med ett genomsnitt på 12 krav. 2024 har myndigheten fått 8 återrapporteringskrav i regleringsbrevet. Detta kan jämföras med 1 återrapporteringskrav för Folkhälsomyndigheten och 2 för Socialstyrelsen detta år.

Ofta knyter återrapporteringskraven an till särskilda satsningar, som regeringen har avsatt särskilda medel för. Många återrapporteringskrav är återkommande. Exempelvis har Naturvårdsverket haft krav på sig att redovisa arbetet med cirkulär ekonomi i varje regleringsbrev sedan 2021. Det förekommer också återrapporteringskrav som är uppdragsliknande till karaktär och omfattning.

Majoriteten av Naturvårdsverkets återrapporteringskrav är utformade som att myndigheten ska redovisa sitt arbete inom ett visst område och ibland också resultaten eller de förväntade resultaten av arbetet. Våra intervjuer i Regeringskansliet visar att rapporteringskraven är en signal om att regeringen inte är helt nöjd med myndighetens arbete, eller åtminstone inte helt säker på vad myndigheten gör inom ett visst område. Regeringen lägger då ett återrapporteringskrav för att sätta ljuset på

---

<sup>43</sup> SOU 2008:62. *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*, s. 143.

en fråga, vilket medför att myndigheten behöver prioritera den och lyfta fram den i sin resultatredovisning. Statskontoret ser samtidigt en risk för att det uppstår en negativ spiral där regeringens detaljstyrning av resultatredovisningen påverkar Naturvårdsverkets ambitioner att förtydliga sin resultatredovisning utifrån myndighetens samlade uppdrag.

Regeringen beställer också särskilda redovisningar av hur Naturvårdsverket hanterar olika sakanslag, utöver återrapporteringskraven i regleringsbrevet. Exempel på det är ett återkommande uppdrag i regleringsbrevet att redovisa hur medlen inom anslag 1:16 Klimatinvesteringar har använts, samt en uppgift i instruktionen att varje år lämna en särskild redovisning om medelsanvändning och resultaten av arbetet med åtgärder för och skydd av värdefull natur (anslag 1:3 och 1:14). Redovisningen om åtgärder och skydd av värdefull natur var tidigare ett återkommande uppdrag i regleringsbrevet, men sedan 2022 är det en uppgift i instruktionen. Skälet till detta är enligt ansvarig enhet på Klimat- och näringslivsdepartementet att denna redovisning är mycket värdefull och ligger till grund för regeringens rapportering till riksdagen.

## 2.4 Den finansiella styrningen är komplex och ryckig

Naturvårdsverket finansieras till största delen genom anslag. Nivåerna på anslagen och de olika villkor som reglerar hur myndigheten får använda anslagen påverkar Naturvårdsverkets arbete mycket. Skiftande politiska prioriteringar över tid har medfört stora svängningar i vissa av de sakanslag som Naturvårdsverket disponerar för olika typer av miljöarbete. Samtidigt har flera olika uppgifter finansierats genom tillfälliga höjningar av förvaltningsanslaget. Statskontoret anser att detta sammantaget ger en ryckig finansiering som är utmanande för Naturvårdsverket att hantera. Vi bedömer att ryckigheten försämrar myndighetens möjlighet att planera verksamheten och bedriva en verksamhet som är effektiv på lång sikt.

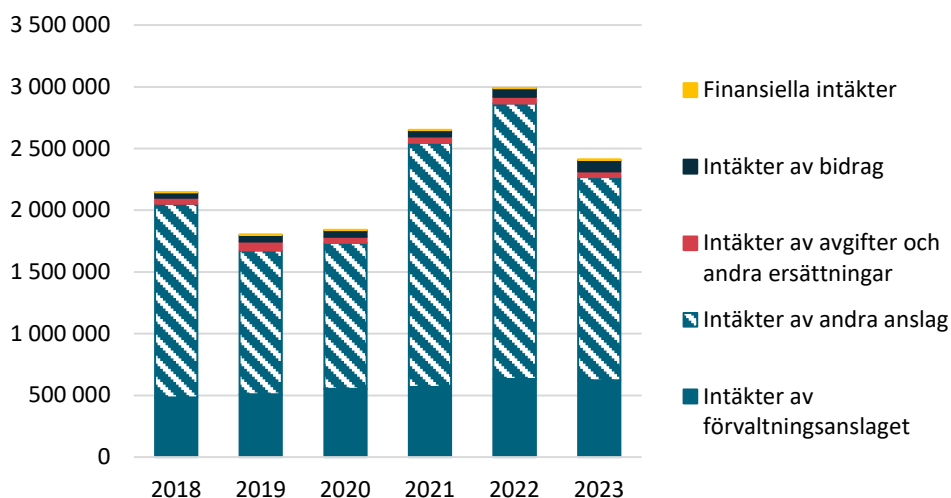
### 2.4.1 Naturvårdsverket finansieras i huvudsak med anslag

Naturvårdsverket är i stor utsträckning anslagsfinansierad, men tar också emot bidrag och disponerar vissa avgifter. Under 2023 uppgick verksamhetens totala intäkter till drygt 2,4 miljarder kronor (figur 3). Sakanslag stod för huvuddelen av intäkterna. I det ingår den knappa miljard som betalades ut i intrångsersättningar till markägare vid bildande till naturreservat eller biotopskyddsområde. Intäkterna från förvaltningsanslaget uppgick 2023 till 621 miljoner kronor, vilket motsvarar ungefär en fjärdedel av de totala intäkterna.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Naturvårdsverket (2024). *Årsredovisning 2023*, s.108 och 123.

**Figur 3. Naturvårdsverkets intäkter fördelat på källa, 2018–2023 (tkr).**

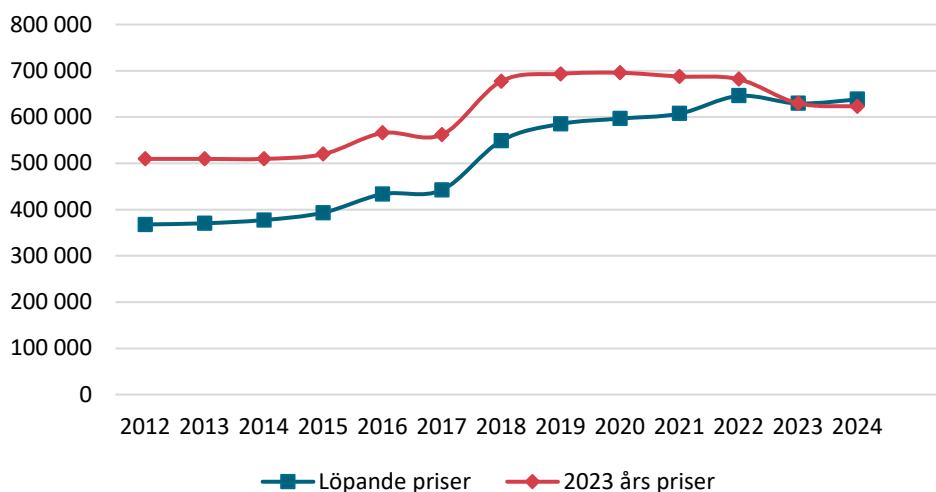


Källa: Naturvårdsverkets årsredovisningar för åren 2018–2023.

**Förvaltningsanslaget har ökat kraftigt under flera år, men trenden har avtagit**

För 2024 uppgår Naturvårdsverkets förvaltningsanslag till 638,5 miljoner kronor.<sup>45</sup> Förvaltningsanslaget till Naturvårdsverket ökade under en lång period. Den kraftigaste ökningen skedde under åren 2018–2022. Men efter 2022 har trenden varit vikande (figur 4).

**Figur 4. Nivån på Naturvårdsverkets förvaltningsanslag (1:1) 2012–2024 (tkr), i löpande och fasta priser (2023 års prisnivå).**



Källa: Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2012–2024 (ändringsbeslut 2024-07-11). Vid fastprisberäkningen har statligt prisindex använts.

<sup>45</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Naturvårdsverket. Ändringsbeslut 2024-07-11.

## Naturvårdsverket disponerar miljardbelopp i flera stora sakanslag

Vid sidan av förvaltningsanslaget disponerar Naturvårdsverket flera stora sakanslag för olika typer av miljörelaterade åtgärder. Tre av anslagen omfattar mer än en miljard kronor vardera (tabell 1).

**Tabell 1. Sammanställning av sakanslag som Naturvårdsverket disponerar enligt regleringsbrevet för 2024.**

Anslag	Titel	Disponerar 2024 (tkr)	Anslaget får användas till
1:2	Miljöövervakning	281 014	Övervakning av miljötillstånd och miljöpåverkan, miljömålsuppföljning, utvecklingsarbete och internationell rapportering, m.m.
1:3	Åtgärder för värdefull natur	1 172 035	Kostnader för skötsel mm av nationalparker och naturreservat, artbevarande, artskydd, vilt- och rovdjursförvaltning, invasiva arter, friluftsliv, statliga ledsystemet i fjällen och andra vandringsleder, restaurera våtmarker, statsbidrag till naturvårdsprojekt, m.m.
1:4	Sanering och återställning av förorenade områden	812 318	Bidrag för att avhjälpa och åtgärda föroreningsskador, kostnader för att finansiera underlag som krävs för att genomföra åtgärder, för kunskapsuppbyggnad, kostnader för att förebygga risker med PFAS, m.m.
1:5	Miljöforskning	96 825	Finansiera forskning till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete med miljökvalitetsmålen, genomförande av det klimatpolitiska ramverket, miljöbalken och underlag för internationellt förhandlingsarbete, it-baserad administration av forskningsansökningar, m.m.
1:13	Internationellt miljöarbete	29 400	Kostnader för myndigheters bilaterala miljö- och klimatsamarbete med länder som har stor påverkan på den globala miljön eller är av strategisk betydelse för det globala miljö- och klimatsamarbetet, genomföra aktiviteter inom ramen för initiativ och koalitioner på området, m.m.
1:14	Skydd av värdefull natur	1 645 700	Intrångsersättningar, kostnader för förvärv och avtalslösningar för statens räkning av värdefulla naturområden, m.m.
1:16	Klimat-investeringar	5 000 000	Betala ut stöd till klimatinvesteringar enligt förordningar som regeringen beslutat, utgifter för administration, arbete med information, uppföljning och utvärdering.

Källa: Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2024, ändringsbeslut 2024-07-11. Naturvårdsverket disponerar också poster på andra myndigheters anslag. Dessa redovisas inte i tabellen.

## Otydliga villkor för hur Naturvårdsverket får använda sakanslagen

En grundläggande princip i det statliga budgetarbetet är att förvaltningsanslag och sakanslag ska hållas åtskilda. Finansutskottet har tidigare uttalat att en strävan bör vara att sakanslag inte belastas med förvaltningsutgifter. Syftet med detta är att underlätta styrningen av förvaltningen och att anslagens ändamål ska vara tydliga för såväl riksdag som regering.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Finansutskottets betänkande 2000/01:FiU27. *Tilläggsbudget 1 för budgetåret 2001.*

Statskontoret anser att det är delvis otydligt i vilken utsträckning som Naturvårdsverket får använda sakanslagen för förvaltningsutgifter. Våra intervjuer med chefer på Naturvårdsverket visar att det inte heller är helt tydligt för alla delar av myndigheten. Myndighetens ledning fattar årliga beslut med ledning av de anslagsvillkor som framgår av regleringsbrevens för att klargöra vad som gäller för användningen av sakanslagen.

Naturvårdsverket använder sakanslagen för transfereringar i form av bidrag. Men en betydande del används också för att täcka Naturvårdsverkets kostnader för verksamheten. Det handlar då i första hand om köp av olika tjänster i enlighet med anslagets ändamål, exempelvis tjänster för miljöövervakning (anslag 1:2), fastighetsförvaltning (anslag 1:3) samt värdering av mark och intrångsersättning till markägare vid bildande till naturreservat eller biotopskyddsområde (anslag 1:14).

Men sakanslagen finansierar också löner till Naturvårdsverkets egen personal. Under 2024 har Naturvårdsverket budgeterat för att finansiera totalt 158 tjänster med medel från sakanslag.<sup>47</sup> Alla sakanslag som Naturvårdsverket disponerar finansierar tjänster i någon mån. Omkring en tredjedel, 55 tjänster, är personer som arbetar med att administrera och följa upp stöd till klimatinvesteringar inom ramen för Klimatklivet (anslag 1:16). 35 tjänster arbetar med åtgärder för värdefull natur (anslag 1:3) och 17,5 tjänster med skydd av värdefull natur (anslag 1:14).<sup>48</sup> Det kan relateras till att Naturvårdsverket under 2023 hade 703 årsarbetskrafter och medeltalet anställda var 809. En inte obetydlig del av Naturvårdsverkets förvaltningsutgifter bekostas därmed med sakanslag.

Beslut om att använda medel ur sakanslag för förvaltningsutgifter ska redovisas för riksdagen i budgetpropositionen.<sup>49</sup> Enligt budgetpropositionen för 2024 får anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur, anslag 1:4 Sanering och återställning av förorenade områden, anslag 1:14 Skydd av värdefull natur samt anslag 1:16 Klimatinvesteringar, användas för vissa utgifter för berörda myndigheters arbete för anslagets ändamål.<sup>50</sup> För övriga anslag saknas sådana skrivningar i budgetpropositionen.

Regeringen specificerar i regleringsbrevet ändamål och villkor för sakanslagen. Men villkoren för hur Naturvårdsverket får använda anslagen för att täcka sina kostnader är i flera fall vagt formulerade. Regleringsbrevet anger på flera ställen att

---

<sup>47</sup> Siffrorna gäller budget och inte utfall. Naturvårdsverket beräknar en schablonkostnad för vad en tjänst kostar per år utifrån en medianlön, sociala avgifter och övriga direkta kostnader. När myndigheten finansierar tjänster via sakanslag bokförs det enligt schablonen. Antalet tjänster som finansieras på respektive anslag är utifrån varje anslags beslutsfattare att avgöra.

<sup>48</sup> Uppgifter från Naturvårdsverket i mejl till Statskontoret 2024-04-12.

<sup>49</sup> Finansutskottets betänkande 2006/07:FIU20. *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.*

<sup>50</sup> Proposition 2023/24:1. *Budgetproposition för 2024, Utgiftsområde 20.*

en anslagspost får användas för visst arbete vid Naturvårdsverket, men utan att det närmare specificeras vad som avses eller vilka belopp det rör sig om. I vissa fall nämns Naturvårdsverket inte alls i villkoret, utan det står endast att anslaget får användas för arbetet med ändamålet i fråga.<sup>51</sup> Undantaget är anslag 1:16 Klimatinvesteringar där det finns en särskild anslagspost i regleringsbrevet som explicit medger att posten får användas för Naturvårdsverkets administration, uppföljning och information om stöden (anslagspost 6).

### **Det finns risker med finansiering av förvaltningsutgifter på sakanslag**

Finansiering av förvaltningsutgifter på sakanslag innebär ett avsteg från grundprincipen som säger att en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar, ska belasta myndighetens anslag för förvaltning.<sup>52</sup> Naturvårdsverket redovisar inte i årsredovisningen hur mycket av sakanslagen som används för att finansiera förvaltningsutgifter. Men i våra intervjuer uppskattar myndigheten att cirka 20 procent av de totala förvaltningsutgifterna finansieras med sakanslag.

Statskontoret ser flera risker med en alltför omfattande finansiering av förvaltningsutgifter med sakanslag. En sådan risk är att kostnaderna för Naturvårdsverkets förvaltning inom miljöområdet inte syns fullt ut och att kostnaderna därmed underskattas. Regeringen får ingen helhetsbild av finansieringen vilket gör det svårt att bedöma och ta ställning till myndighetens finansieringsbehov. Det blir också svårare för riksdagen att kontrollera hur budgetmedlen används. För myndigheten medför omfattande finansiering genom sakanslag svårigheter att långsiktigt planera verksamheten. Eftersom sakanslagen, till skillnad från förvaltningsanslaget, inte pris- och löneomräknas kan det medföra att myndighetens finansiering successivt urholkas. Samtidigt innebär de otydliga villkoren för hur myndigheten får använda sakanslagen att det är myndigheten och inte regeringen som avgör omfattningen av sakanslagsfinansieringen av förvaltningsutgifter. Det riskerar att bli kostnadsdrivande.

Hanteringen av Klimatklivet är den del av Naturvårdsverkets verksamhet där flest tjänster bekostas med sakanslag. Enligt budgetprinciperna kan myndigheten få göra undantag från regeln om att inte budgetera förvaltningsutgifter på sakanslag om verksamheten inte ingår i myndighetens instruktion och dessutom är temporär.<sup>53</sup> Men Klimatklivet har funnits så pass länge, sedan 2015, att det enligt Statskontoret inte längre kan räknas som en temporär verksamhet. Hanteringen av Klimatklivet har också blivit en allt större del av Naturvårdsverkets verksamhet totalt sett.

---

<sup>51</sup> Se t.ex. anslag 1:3, ap. 2, 3, 6, 7 och 14.

<sup>52</sup> 6 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:3) om anslag och inkomstitlar.

<sup>53</sup> Regeringskansliet (2023). Budgeterings- och finansieringsprinciper. Bilaga 2 till Cirkulär Fi 2023:1. *Budgetarbetet 2023*.

Naturvårdsverket har valt att betrakta hanteringen av Klimatklivet som en långsiktig uppgift, genom att myndigheten anställer personer tills vidare. Men det utgör samtidigt ett stort ekonomiskt risktagande för myndigheten.

#### 2.4.2 Pågående diskussion om alternativa finansieringsmodeller

Naturvårdsverket har i budgetunderlaget 2025–2027 äskat om ett ökat förvaltningsanslag för att täcka myndighetens förvaltningsutgifter. Men Naturvårdsverket diskuterar också möjligheterna att i högre utsträckning låta sakanslagen bekosta myndighetens kostnader för overhead och eventuellt få disponera avgifter.

##### **Naturvårdsverket har de senaste åren föreslagit högre förvaltningsanslag för att täcka förvaltningsutgifterna**

Våra intervjuer visar att Naturvårdsverket ser vissa positiva sidor med dagens finansieringsmodell och möjligheten till att finansiera verksamheten med sakanslag. Sakanslagen och villkoren för dem ger myndigheten utrymme att i vissa fall välja om arbete bör läggas ut externt och bekostas av sakanslag, utföras av egen personal bekostat av sakanslag eller utföras av egen personal på förvaltningsanslaget. Ändamålen för olika anslag överlappar också till viss del. I en situation där ett anslag ökar eller minskar kan myndigheten utnyttja denna flexibilitet för att i någon utsträckning parera konsekvenserna för verksamheten.

Men Naturvårdsverket framhåller också för Statskontoret att de skulle föredra en modell där myndighetens förvaltningsutgifter fullt ut finansieras med förvaltningsanslaget, i stället för att myndigheten får disponera delar av sakanslagen. Ett högre förvaltningsanslag ger en annan stabilitet och större möjligheter att fördela resurser till de delar av verksamheten som behöver det mest. Finansiering via sakanslag innebär en inlåsning av medlen, enligt Naturvårdsverket. I våra intervjuer pekar företrädare för Naturvårdsverket bland annat på att myndigheten har svårt att frigöra medel för att arbeta proaktivt med myndighetens digitalisering. Myndigheten utvecklar digitala lösningar och it-system för att hantera specifika uppgifter, men arbetet sker reaktivt och med de medel som tilldelas respektive uppgift. Naturvårdsverket har därför i sina budgetunderlag de senaste åren argumenterat för att förvaltningsanslaget bör höjas så att det täcker verksamhetens kostnader.

##### **Pågående diskussion om möjligheten att ta ut högre overhead från sakanslag**

Flera av de intervjuade cheferna på Naturvårdsverket menar att det skaver lite att myndigheten hanterar miljardbelopp i sakanslag, samtidigt som förvaltningsanslaget minskar. Naturvårdsverket tar i dag ut en kostnad för overhead från de sakanslag som myndigheten disponerar. Det handlar om kostnader för handläggarlöner, datorer, telefoni och lokaler. Men det är inte vad myndigheten betecknar som fullständig overhead, som även inkluderar kostnader för ledning och stödverksamheter som it. Parallellt med att äska om högre förvaltningsanslag diskuterar Naturvårdsverket internt om att myndigheten ska driva på för att få ta ut fullständig overhead från sakanslagen, i det fall förvaltningsanslaget inte höjs på det sätt som myndigheten har föreslagit.



### **Disponerade avgifter eller högre förvaltningsanslag för att täcka kostnader för avgiftsbelagd verksamhet**

Delar av Naturvårdsverkets verksamhet är avgiftsfinansierad. Naturvårdsverket skriver i budgetunderlaget för 2025–2027 att delar av den avgiftsfinansierade verksamheten inte ger full kostnadstäckning i dag. Det gäller tillsynen över producentansvar och tillstånden för gränsöverskridande avfallstransporter. Myndigheten har därför äskat om att både avgifterna och myndighetens förvaltningsanslag ska höjas för att täcka kostnaderna. Ett alternativ till ökat förvaltningsanslag är enligt myndigheten att de får disponera intäkterna från avgifterna.<sup>54</sup>

Myndigheten förordar inte någon av dessa lösningar framför den andra. Men Statskontoret konstaterar att disponering av avgifter (så kallade specialdestinerade avgifter) skulle avvika från grundregeln att statens inkomster och utgifter ska redovisas i statsbudgeten med sina bruttobelopp och att det inte bör finnas budgetar för statlig verksamhet vid sidan av statsbudgeten. Vissa villkor behöver därför vara uppfyllda för att disponering av avgifter ska vara aktuell.<sup>55</sup>

En generell fördel med specialdestinerade avgifter är att det kan vara lättare för myndigheter att anpassa verksamheten till att efterfrågan på deras tjänster varierar. Men utifrån underlaget i Naturvårdsverkets årsredovisning och budgetunderlag kan vi inte se att det har förekommit några stora variationer i efterfrågan på Naturvårdsverkets tjänster. Antalet ärenden om gränsöverskridande avfallstransporter har visserligen ökat gradvis över tid, men det uppvisar inga stora fluktuationer. Statskontoret bedömer därför att Naturvårdsverket inte har visat att behovet av avgiftsfinansiering styrs av en efterfrågan som inte går att hantera inom ramen för den statliga budgetprocessen.

### **Länsstyrelsernas dispositionsrätt är omdiskuterad**

Länsstyrelserna disponerar egna anslagsposter på flera av de sakanslag som Naturvårdsverket hanterar. Naturvårdsverket anser att detta är en bra ordning när det gäller anslag 1:2, men har vissa invändningar mot dispositionsrätt på anslag 1:3 och 1:14. Det huvudsakliga skälet är att Naturvårdsverket som nationell myndighet bör vara den som bedömer vad som ska prioriteras nationellt och hur anslagsmedel ska fördelas när det inte är uppenbart att en tilldelning av medel ska ske på något annat sätt.<sup>56</sup> Länsstyrelserna har å sin sida framfört till oss att de anser att de har bättre förutsättningar att fördela medel utifrån regionala och lokala behov än vad Naturvårdsverket har. Dispositionsrätten är enligt länsstyrelserna också viktig för att länsstyrelserna ska få en stabilitet och långsiktighet i verksamheten, vilket är centralt för deras kompetensförsörjning.

---

<sup>54</sup> Naturvårdsverket (2024). *Budgetunderlag 2025–2027*, s. 8 och 10.

<sup>55</sup> Se proposition 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 38ff.

<sup>56</sup> Naturvårdsverket (2024). *Budgetunderlag 2025–2027*, s. 31f.

Vi har inom ramen för vårt uppdrag inte prövat frågan om länsstyrelsernas dispositionsrätt, utan konstaterar att det är en del av den mycket större frågan om länsstyrelsernas komplexa finansiering i stort. När Riksrevisionen 2019 granskade regeringens styrning av länsstyrelserna, lyfte Riksrevisionen fram den då nyligen införda modellen med utökad dispositionsrätt på sakanslag som ett sätt för regeringen att skapa bättre förutsättningar för länsstyrelserna att planera sin verksamhet. Men Riksrevisionen rekommenderade samtidigt Regeringskansliet att följa upp vilka konsekvenser införandet av dispositionsrätterna har fått för länsstyrelserna.<sup>57</sup>

### 2.4.3 Volatilitet i finansieringen motverkar långsiktighet

Finansieringen av de områden som Naturvårdsverksverket ansvarar för präglas av att den är ryckig, med tillfälliga satsningar och ibland stora skillnader mellan åren. Det är utmanande för Naturvårdsverket att hantera.

#### **Tillfälliga förstärkningar av förvaltningsanslaget ger en osäkerhet om Naturvårdsverkets framtida anslag**

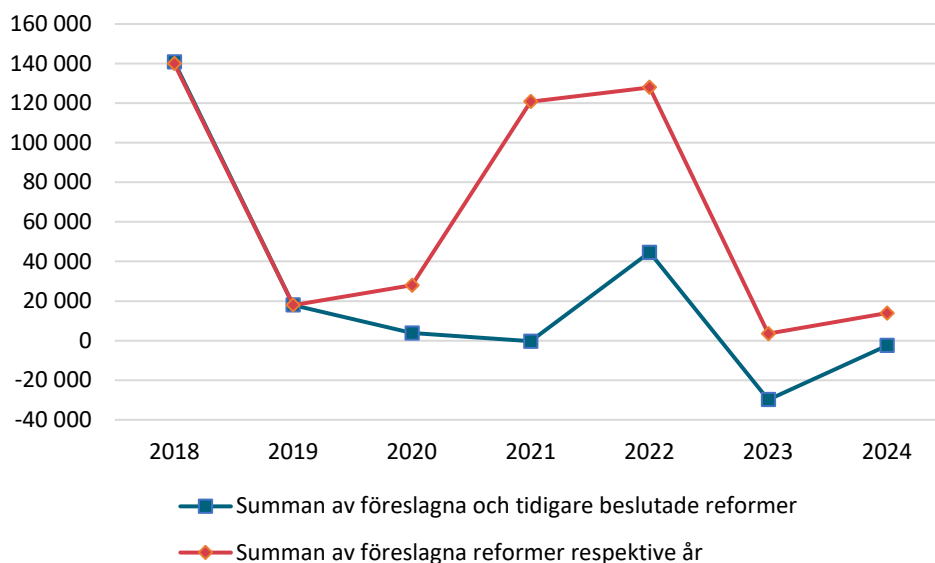
Nivån på Naturvårdsverkets förvaltningsanslag har legat förhållandevis still sedan 2018. Men det är en sanning med modifikation. Regeringen har i budgetpropositionerna för åren 2018–2024 föreslagit ett 30-tal olika satsningar som har påverkat nivåerna på Naturvårdsverkets förvaltningsanslag. Satsningarna har varit olika stora och löpt på olika lång tid. Vissa har varit begränsade till ett visst år och andra har legat kvar i tre år eller längre. För vissa ändamål har anslagen förstärkts permanent. Andra ändamål har föranlett permanenta neddragningar. Åren 2021 och 2022 var särskilt reformtunga. Satsningarna i budgetpropositionen omfattade då 121 respektive 128 miljoner kronor.

Men en satsning på 121 miljoner kronor i budgetpropositionen innebär inte att förvaltningsanslaget höjs med den summan. Effekten kan neutraliseras av att tidigare beslutade förstärkningar upphör. Nettoeffekten på Naturvårdsverkets förvaltningsanslag har därmed i regel blivit betydligt mindre. Exempelvis blev nettoeffekten av föreslagna, aviserade och tidigare beslutade reformer 2021 nära noll, eftersom flera tidigare satsningar samtidigt upphörde (figur 5). I kombination med att medel ibland har skjutits till under året har också utvecklingen av Naturvårdsverkets förvaltningsanslag varit mindre dramatisk än vad satsningarna enskilda år skulle antyda.

---

<sup>57</sup> Riksrevisionen (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, s. 5ff.

Figur 5. Satsningar och andra justeringar i budgetpropositionen som påverkat Naturvårdsverkets förvaltningsanslag 2018–2024 (tkr).



Källa: Budgetpropositionerna för 2018–2024. Summorna relateras i budgetpropositionen till anvisat anslagsbelopp året innan det aktuella budgetåret. Reformerna är det begrepp som används i budgetpropositionen för de satsningar som aviserats där.

### Regeringen styr delvis hur förvaltningsanslaget får användas

Satsningarna i budgetpropositionen följs ibland av villkor i regleringsbrevet, men inte alltid. Vanligast har varit att regeringen i regleringsbrevet anger den högsta summa som Naturvårdsverket får använda för ett visst ändamål. Men på senare år har det blivit vanligare med villkor som anger vilken minsta summa som Naturvårdsverket ska använda för ett ändamål. Det förekommer också villkor som inte direkt är kopplade till någon särskild satsning. Exempelvis anger regleringsbrevet för 2024 att högst fem miljoner kronor får användas för bidrag till utvecklingsarbete som andra än Naturvårdsverket organiserat och som främjar de verksamheter som Naturvårdsverket ansvarar för.

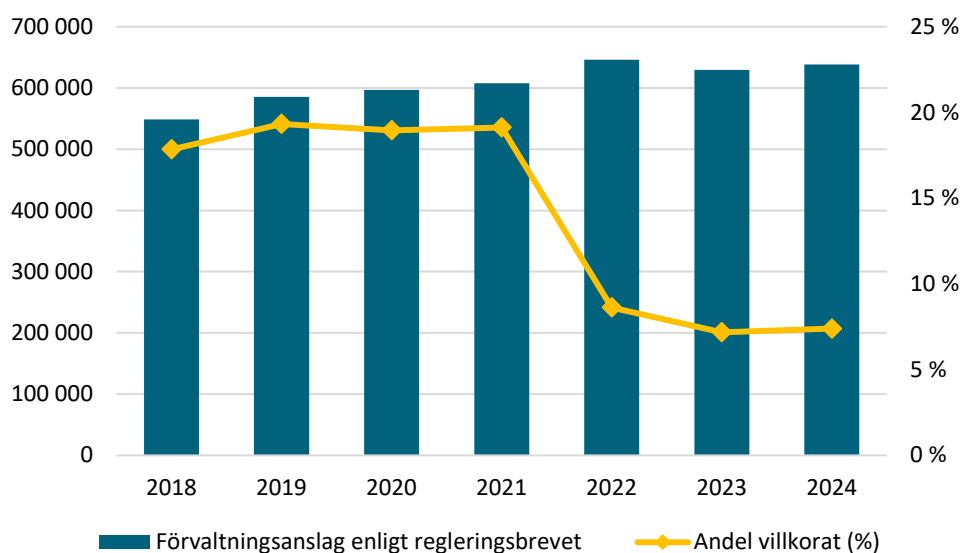
Villkoren utgör en styrning av Naturvårdsverkets ambitionsnivå för olika områden, och är ett sätt för regeringen att säkerställa att medel går till avsett ändamål. De begränsar därmed också myndighetens möjlighet att styra sina resurser och göra egna prioriteringar. Av Naturvårdsverkets årsredovisning framgår att myndigheten ofta ligger mycket nära de angivna beloppsgränserna, oavsett om villkoret är formulerat som ett minsta eller högsta belopp.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Naturvårdsverket (2024). Årsredovisning för 2023.

Liksom annan detaljstyrning behöver denna typ av villkor vara mycket träffsäkra för att de inte ska leda till att myndigheten i fråga använder sina resurser ineffektivt. Om de verkliga kostnaderna för en uppgift understiger den summa som myndigheten minst ska använda uppstår en inlåsnings effekt. Om uppgiften visar sig kräva mer resurser än den summa som myndigheten högst får använda, så är myndigheten ändå förhindrad att allokera om resurser till uppgiften. Eftersom villkoren är resultatet av de interna budgetförhandlingarna, snarare än en regelrätt kalkyl över kostnaden för nya uppgifter, innebär det en risk för ineffektivt resursutnyttjande.

Under åren 2018–2021 följde det med något slags villkor för omkring 20 procent av förvaltningsanslaget. Under åren 2022–2024 har andelen legat mellan 5 och 10 procent (figur 6). Mätt på detta sätt har detaljstyrningen av förvaltningsanslaget minskat. Men samtidigt har myndigheten under 2022–2024 haft många ofinansierade regeringsuppdrag, vilket också innebär en viss in-teckning av förvaltningsmedlen (se avsnitt 2.3).

Figur 6. Tilldelat förvaltningsanslag i regleringsbrevet (tkr) samt andelen villkorat (%).



Källa: Naturvårdsverkets regleringsbrev för åren 2018–2024 (t.o.m. ändringsbeslut 2024-07-11).

### Uppsägningar hos Naturvårdsverket när tidigare satsningar upphör

Företrädare för Naturvårdsverket beskriver i våra intervjuer att myndigheten hanterar satsningar som ligger kvar längre än ett år som en permanent del av verksamheten. Det finns inget arbetsrättsligt stöd för att visstidsanställa mer än ett år. För att säkra kompetensförsörjningen på sikt och klara uppdraget har myndigheten i dessa fall tillsvidareanställt personal. Det innebär exempelvis att den personal som arbetar med Klimatklivet inte har tidsbegränsade anställningar, utan har en tillsvidareanställning på myndigheten.

Myndigheten har enligt egen utsago vant sig vid att satsningar ofta förlängs. Men 2025 kommer flera tidigare satsningar med tillhörande förstärkningar av förvaltningsanslaget att upphöra. Det handlar om totalt cirka 70 miljoner kronor som myndigheten har förfogat över under 2022–2024. Satsningarna har handlat om att bygga upp och förvalta verksamhet kopplad till flera EU-direktiv inom bland annat avfallsområdet samt en satsning på arbete med hållbar plastanvändning.<sup>59</sup> De aviserade minskningarna av förvaltningsanslaget ledde till att myndigheten under våren 2024 varslade sammanlagt 65 anställda om uppsägning. Efter omplaceringar och frivilliga avgångar sade myndigheten upp 18 anställda.<sup>60</sup>

Enligt företrädare för Klimat- och näringslivsdepartementet har medlen varit avsedda för att Naturvårdsverket ska bygga upp verksamhet utifrån nya uppgifter som kommer med ny EU-lagstiftning. Naturvårdsverket pekar i sitt budgetunderlag för 2025–2027 på att uppgifterna som medlen har finansierat inte försvinner, även om finansieringen gör det.<sup>61</sup> I kapitel 3 återkommer vi till hur myndigheten hanterar sitt ekonomiska läge.

### **Kraftiga variationer i sakanslagen för miljöområdet**

Mycket av det operativa miljöarbetet ute i landet finansieras med sakanslag som Naturvårdsverket fördelar till länsstyrelserna och andra aktörer. Vi konstaterar att nivåerna för de sakanslag som Naturvårdsverket disponerar har varierat kraftigt över tid. Det gäller i synnerhet anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur, och anslag 1:14 Skydd av värdefull för natur. Anslag 1:3 ökade exempelvis med över 80 procent under åren 2020–2022 för att sedan 2023 återgå till samma nivåer som 2020. Anslag 1:16 Klimatinvesteringar har å sin sida sett en stadig ökning över tid och nästan fördubblats sedan 2022. Anslag 1:2 har legat i stort sett stilla, vilket i reala termer innebär att anslaget snarast har minskat över tid (figur 7).

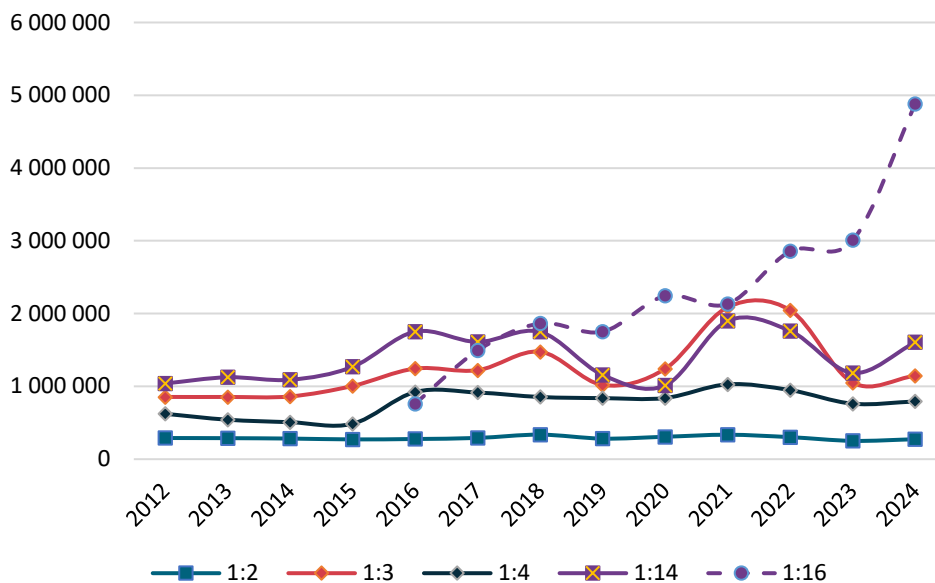
---

<sup>59</sup> Proposition 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022, Utgiftsområde 20*, s. 79ff.

<sup>60</sup> Naturvårdsverket. Pressmeddelande 2024-06-28. *Uppsägningar på Naturvårdsverket*. Tillgänglig på [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se) (Hämtad 2024-09-24).

<sup>61</sup> Naturvårdsverket (2024). *Budgetunderlag 2025–2027*, s. 2, 9–10 och 17.

**Figur 7. Utvecklingen av några av de sakanslag som Naturvårdsverket disponerar 2012–2024 (tkr), fasta priser, 2023 års prisnivå.**



Källa: Naturvårdsverkets regleringsbrev för åren 2012–2024 (t.o.m ändringsbeslut 2024-07-11). Indexerat enligt statligt prisindex.

Anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur har ett brett användningsområde. Det är också ett anslag som regeringen använder för att göra olika satsningar. Regeringens satsningar kan vara ett-, två- eller treåriga. Några av satsningarna kan ta slut samtidigt vilket gör att anslaget sjunker mycket på ett år. Företrädare för Naturvårdsverket har i intervjuer liknat det vid att anslaget åker berg- och dalbana, vilket i första hand påverkar det arbete som bland annat länsstyrelserna bedriver ute i landet.

Riksrevisionen har kritiserat bristen på långsiktighet i regeringens finansiella styrning av förvaltningen av skyddad natur. Tillfälliga anslagsförstärkningar gör nytta, men bidrar inte effektivt till långsiktighet i förvaltningen, enligt Riksrevisionen. Riksrevisionen pekar på att även Naturvårdsverkets förvaltningsanslag har betydelse för möjligheten att utveckla förvaltningen av skyddade områden så att den blir mer effektiv. De bedömer att när Naturvårdsverkets resurser minskar, kan myndigheten inte ge länsstyrelserna det stöd som de behöver.<sup>62</sup>

Den kraftiga ökningen av anslag 1:16 Klimatinvesteringar (Klimatklivet) innebär särskilda utmaningar, inte minst för Naturvårdsverkets kompetensförsörjning. Vi återkommer till Klimatklivet i avsnitt 3.3.

<sup>62</sup> Riksrevisionen (2024). *Förvaltningen av skyddad natur*, s. 65f.

## 2.5 Informella kontakter är viktiga men resurskrävande

Vid sidan av den formella styrningen genom instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag har också regeringen genom Regeringskansliet omfattande informella kontakter med Naturvårdsverket gällande de flesta av myndighetens verksamhetsområden. Kontakter sker både regelbundet inom ramen för en ordnad mötesstruktur och vid behov. Både Regeringskansliet och Naturvårdsverket bedömer att kontakterna på ett övergripande plan fungerar väl. Samtidigt anser Statskontoret att det finns vissa utvecklingsområden, både när det gäller överblicken över hur omfattande underhandskontakterna är och hur Regeringskansliet och Naturvårdsverket bör använda verksamhetsdialogen.

### 2.5.1 De informella kontakterna används för att precisera regeringens styrning och få stöd och experthjälp

Den förvaltningspolitiska propositionen klargör att kontakter mellan Regeringskansliet och andra myndigheter är viktiga inslag i en effektiv förvaltning. Genom kontakterna kan regeringen hålla sig informerad samtidigt som myndigheterna får regeringens intentioner och krav klarlagda.<sup>63</sup> Både Naturvårdsverket och Klimat- och näringslivsdepartementet uppger att detta också är syftet med de informella kontakterna mellan myndigheterna.

#### **Strukturerade kontakter på flera olika sätt**

Departementet och Naturvårdsverket har till viss del organiserat och strukturerat sina informella kontakter. Dessa kontakter sker på flera olika sätt. På myndighetsövergripande nivå finns den så kallade verksamhetsdialogen. I verksamhetsdialogen diskuteras bland annat frågor om resurser och prioriteringar, nya och kommande uppgifter, uppdrag och andra beställningar till myndigheten, utbyte av information i frågor som berör flera enheter eller avdelningar inom respektive organisation samt återkoppling om genomförd verksamhet.

I verksamhetsdialogen deltar från Klimat- och näringslivsdepartementet huvudmannen, myndighetshandläggaren, biträdande enhetschefer och gruppchefer från de fyra enheter som är närmast berörda. Från Naturvårdsverket deltar biträdande avdelningschefer, chefsjuristen samt chefen för *Regeringsuppdragsenheten*. Ambitionen är att ha verksamhetsdialog fyra gånger per år. Vid ett par tillfällen per år deltar även enhetschefer från departementet och avdelningschefer samt stabschef från myndigheten. Vid behov deltar dessutom personer från andra departement. Ordförandeskapet sköts normalt av departementet.

Vid sidan av verksamhetsdialogen sker också regelbundna bilaterala kontakter på andra nivåer i organisationerna, bland annat mellan avdelningscheferna på Naturvårdsverket och motsvarande enhetschefer på departementet.

---

<sup>63</sup> Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 101–103.

### **Kontakter vid behov förekommer på olika nivåer men omfattningen är oklar**

Det förekommer också informella kontakter av mindre strukturerad karaktär, där dialog förs under hand vid behov. Dessa kontakter används främst när Naturvårdsverket ska stötta departementen och regeringen med experthjälp och kunskapsstöd i deras löpande arbete. Det handlar till exempel om att svara på frågor inom myndighetens kompetensområde och ta fram enklare kunskapsunderlag till stöd för regeringens arbete. Sådana kontakter sker både på chefs- och handläggarnivå.

Klimat- och näringslivsdepartementet och Naturvårdsverket bedömer båda att denna typ av kontakter är vanliga och omfattande. Men varken departementet eller Naturvårdsverket har någon överblick över hur pass omfattande kontakterna är och hur mycket resurser de kräver. Det finns i dag inte heller någon utpekad en-väg-in på Naturvårdsverket som alla underhandskontakter går igenom. Det innebär att det kan förekomma styrsignaler från Regeringskansliet som inte är samordnande eller som Naturvårdsverkets ledning inte känner till. Vi noterar att detta framgick redan 2006 när Riksrevisionen granskade Naturvårdsverket.<sup>64</sup>

### **Skriftlig överenskommelse om hur kontakterna ska hanteras**

Det finns en skriftlig överenskommelse mellan Naturvårdsverket och Klimat- och näringslivsdepartementet som slår fast hur både verksamhetsdialogen och underhandskontakterna ska skötas. Enligt överenskommelsen ska myndighetshandläggaren på departementet och stabschefen på Naturvårdsverket informeras om det huvudsakliga innehållet i kontakterna. Frågor om nya uppdrag, uppgifter och andra beställningar till myndigheten eller som i övrigt är av större vikt för verksamheten, hör till de frågor som inte ska hanteras i bilaterala kontakter mellan enheterna på departementet och respektive avdelning på myndigheten. Om frågorna inte kan hanteras inom ramen för verksamhetsdialogen ska berörda personer ta kontakt med myndighetshandläggaren och stabschefen.<sup>65</sup>

Statskontoret anser att det är positivt att Naturvårdsverket och departementet har ambitionen att strukturera kontakterna och dessutom avtala om hur de ska gå till. Vi har i tidigare studier kunnat se att ordnade kontinuerliga kontakter bygger tillit mellan regeringen och myndigheterna. Men det är viktigt att parterna följer de överenskommelser som de träffar. Annars påverkas tilliten negativt.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Riksrevisionen (2006). *Regeringens styrning av Naturvårdsverket*, s. 29.

<sup>65</sup> Miljödepartementet (2021). *Dialogformer mellan Regeringskansliet och Naturvårdsverket*. PM 2021-10-18.

<sup>66</sup> Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, s. 83ff.



## 2.5.2 Kontakterna fungerar över lag väl, men det råder inte full samsyn om när arbetsuppgifter bör formaliseras

Klimat- och näringslivsdepartementet och Naturvårdsverket anser att kontakterna i grunden fungerar väl, både de mer strukturerade kontakterna och underhandskontakterna. Men de har båda också kritiska synpunkter, framför allt på underhandskontakterna. Av Statskontorets intervjuer framgår att det inte är helt klart hur dessa kontakter ska hanteras, trots överenskommelsen. I huvudsak handlar det om vilket, och hur mycket, stöd departementet kan få från myndigheten utan att de måste formalisera det genom uppdrag.

### **Regeringskansliet vill ha snabba svar från Naturvårdsverkets experter**

I våra intervjuer säger några företrädare för Klimat- och näringslivsdepartementet att Naturvårdsverket ibland ägnar för mycket tid åt att ta fram förankrade ställningstaganden från myndigheten, när departementet bara vill ha snabba svar på en enskild fråga från en expert. Men denna bild skiljer sig delvis åt mellan de olika enheterna på departementet. Vissa enheter tycker att det är svårare än andra att få kontakt med handläggare på Naturvårdsverket och att få hjälp med att ta fram underlag med kort varsel.

Naturvårdsverket upplever i sin tur att departementet vill ha mycket underhandskontakter med myndigheten, och att myndigheten därför ofta behöver ”hålla emot” för att freda sina resurser. Det händer också att departementet genom kontakterna blir för involverade i detaljer i enskilda regeringsuppdrag. Naturvårdsverket tolkar det som att departementet i dessa fall inte har fullt förtroende för att myndigheten kommer att utföra uppdraget på det sätt som departementet har avsett.

### **Naturvårdsverket önskar formalisering av resurskrävande insatser**

Företrädare för Naturvårdsverket menar att den omfattande graden av kontakter kommer med vissa risker. Det ökar till exempel den sammantagna risken att det genom kontakterna kommer styrsignaler från regeringen som myndighetens ledning inte har full kontroll över. Det försvårar för myndighetens ledning att ta ansvar över hela verksamheten. För regeringen innebär många underhandskontakter i olika stuprör att styrningen blir mindre samordnad.

För att minska riskerna har Naturvårdsverket sedan ett par år tillbaka i allt högre utsträckning bett departementet att formalisera vissa av de arbetsuppgifter som kommer via underhandskontakterna. Det handlar främst om uppgifter som medför en relativt stor arbetsinsats. Delar av departementet har framfört att krav på formella uppdrag ibland leder till att samarbetet försvåras och drar ut på tiden. Departementet anser också att kraven på formalisering inte är helt konsekventa och att myndigheten ibland vill ha uppdrag för uppgifter som instruktionen redan omfattar. Det kan även gälla uppgifter som tidigare har genomförts utan formella uppdrag.

### **Verksamhetsdialogen är underutnyttjad som strategiskt forum**

Verksamhetsdialogen är det forum där företrädare för olika delar av Regeringskansliet och Naturvårdsverket möts för att diskutera gemensamma frågor. Dialogen har därmed potential att fungera som ett instrument för samordning och ett tillfälle att diskutera strategiskt viktiga styrningsrelaterade frågor. Men den gängse uppfattningen i Regeringskansliet och på myndigheten är att verksamhetsdialogen i dagsläget inte fyller den funktionen fullt ut, utan främst används för att utbyta information och ibland för att diskutera sakfrågor som egentligen avhandlas bättre av de närmast berörda delarna av departementet och myndigheten. Befintliga tillfällen som kan användas för att göra styrningen mer sammanhållna tas därmed inte tillvara. Både Klimat- och näringslivsdepartementet och Naturvårdsverket uttrycker att de vill utveckla verksamhetsdialogen för att utnyttja den mer effektivt. Statskontoret lämnar därför i kapitel 1 ett förslag som rör detta.

## **2.6 Samordning av styrningen är ett utvecklingsområde**

Regeringens styrning av Naturvårdsverket präglas av att myndighetens ansvarsområde täcker många frågor som delvis hanteras i olika stuprör. Samtidigt styrs en betydande del av myndighetens frågor från EU-nivån. Det ställer stora krav på Regeringskansliets samordning, för att regeringens styrning av myndigheten ska avspegla de samlade politiska prioriteringarna. Statskontoret anser att det finns utrymme att förbättra samordningen.

### **2.6.1 Många är inblandade i styrningen av Naturvårdsverket**

Naturvårdsverkets breda uppdrag medför att flera olika delar av Regeringskansliet är involverade i styrningen av myndigheten. Naturvårdsverket sorterar under Klimat- och näringslivsdepartementet. På departementet finns det fyra enheter med ansvar för frågor som handlar om miljö och klimat, som alla lyder under samma politiska ledning. Huvudmannen och myndighetshandläggaren för Naturvårdsverket är placerade på en av dessa enheter, *Miljöprövningsenheten*. Men de övriga enheterna är också i hög grad inblandade i styrningen eftersom Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som enheterna ansvarar för. Dessa enheter är *Naturmiljöenheten*, *Enheten för cirkulär ekonomi, kemikalier och strålning* samt *Klimatenheten*. Därtill har Naturvårdsverket också uppgifter som andra departement ansvarar för. Naturvårdsverket är till exempel central förvaltningsmyndighet för jakt- och viltfrågor, där ansvaret i Regeringskansliet ligger på *Enheten för fiske, jakt och rennäring* på Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Ett annat exempel är gränsjusteringsmekanismen för koldioxid, CBAM, där Finansdepartementet ansvarar för dialogen och uppdraget.

### **Svag helhetssyn i myndighetsstyrningen**

Med många delar av Regeringskansliet inblandade i styrningen behöver samordningen vara god. Det är bland annat viktigt för att den styrning som träffar Naturvårdsverket ska avspegla regeringens prioriteringar och ge myndigheten

rimliga förutsättningar att omhänderta styrningen. Men vår utredning visar att samordningen av styrningen historiskt sett har varit svag, och att vissa utmaningar kvarstår än i dag. Det har bidragit till att myndigheten har fått många uppdrag och uppgifter. Det har också lett till att den samlade floran av uppgifter och uppdrag inte alltid har stämt överens med de övergripande politiska prioriteringarna.

Bristerna i samordningen inom Regeringskansliet leder till att Naturvårdsverket uppfattar det som att styrningen kommer från flera olika håll samtidigt. Det gör det svårare för myndigheten att utröna vad regeringen vill och att använda sina resurser effektivt. Både Naturvårdsverket och tjänstemännen på Klimat- och näringslivsdepartementet anser att samordningen för närvarande fungerar bättre än tidigare. Men det finns samtidigt en samsyn inom departementet om att de behöver förbättra samordningen. Statskontoret kan konstatera att Regeringskansliets gängse strukturer för samordning inte riktigt räcker till när det är så många delar av Regeringskansliet som är inblandade i styrningen. Formerna för samordning kan därför behöva utvecklas för att stärka helhetsperspektivet i styrningen av Naturvårdsverket.

## 2.6.2 Genomförandet av EU-lagstiftning ställer särskilda krav på regeringens styrning

Miljö- och klimatområdet kännetecknas av att många frågor regleras på EU-nivå. Naturvårdsverket styrs därmed inte bara av nationella politiska prioriteringar, utan också av internationella. Naturvårdsverket är ofta Klimat- och näringslivsdepartementets förstahandsval för EU-relaterade uppgifter som faller under departementets ansvarsområde. Myndigheten ifrågasätter om det alltid är den bästa lösningen, och ser också brister i hur regeringen förbereder implementering av ny lagstiftning.

### **Naturvårdsverket anser att de får ansvar för nya EU-uppgifter inom miljöområdet även när andra kan vara bättre lämpade**

Lagstiftningen från EU är till viss del uppbyggd på annat sätt än den svenska lagstiftningen och miljöbalken. De nya EU-rättsakterna innehåller exempelvis mer kontrollsystem, återrapporteringssystem och operativ tillsyn, medan miljöbalken fokuserar på egenkontroll och delegerat ansvar till länsstyrelser och kommuner. De uppgifter som följer av rättsakterna passar därmed inte självklart in i den svenska miljöförvaltningens organisation.

Naturvårdsverket har som en följd av de nya rättsakterna fått flera nya uppgifter, varav vissa är nya typer av uppgifter för myndigheten. Det handlar exempelvis om uppgifter inom avfallsområdet, som avgifts- och ersättningssystem för nedskräpningskostnader och tillsyn över producentansvar för nya produktgrupper. Andra exempel är uppgifter inom ramen för handeln med utsläppsrättigheter och gränjusteringsmekanismen för koldioxid (CBAM).

Företrädare för Naturvårdsverket säger i våra intervjuer att regeringen ofta per automatik lägger uppgifter som på något sätt berör miljö eller klimat på myndigheten, även om uppgiften till sin natur ligger långt ifrån myndighetens övriga uppgifter och kompetensområden. De anser att vissa uppgifter lika gärna eller bättre skulle kunna hanteras inom respektive sektor eller av en myndighet som redan ansvarar för liknande uppgifter, och pekar i detta sammanhang bland annat på just CBAM. Andra exempel är tillsynen över pantsystemet och marknadskontroll.

### **Brister i förberedelsearbetet försvårar genomförandet**

Naturvårdsverket bistår regeringen i EU-arbetet på olika sätt och har därmed god kännedom om vilka rättsakter som väntar på beslut. Men även om förhandlingsarbetet i EU kan pågå under lång tid, kan tiden från beslut till implementering vara desto kortare. Naturvårdsverket anser att Regeringskansliet ligger efter i processerna och inte mår med att ha tillräcklig framförhållning. Det innebär bland annat att uppgifter ibland saknar tillräcklig finansiering. Det gäller inte minst resurserna för utveckling och förvaltning av de it-system som kan behövas för att hantera nya uppgifter.

Naturvårdsverket uppfattar att Regeringskansliet har prioriterat ned arbetet med att ta fram underlag för genomförandet av nya rättsakter. I våra intervjuer pekar Naturvårdsverket på att Regeringskansliet tidigare tog fram så kallade genomförandepromemorior, som beskrev ansvaret för genomförandet, men att det inte längre sker på samma sätt. Så vitt Statskontoret förstår pågår det nu inom Klimat- och näringslivsdepartementet ett arbete för att ta fram ett förslag till ny rutin som utgår från en dialog om hur regeringen och myndigheten ser på den övergripande ansvarsfördelningen. Denna dialog kan sedan mynna ut i formella uppdrag till Naturvårdsverket. Men inget är ännu beslutat.

## 3 Naturvårdsverkets hantering av sina uppgifter och uppdrag

I detta kapitel analyserar och bedömer vi hur Naturvårdsverket fullgör sina uppgifter och uppdrag. Vi inleder med en analys av myndighetens resultat på en övergripande nivå. Därefter fördjupar vi oss i några utvalda frågor som handlar om hur Naturvårdsverket fullgör uppgiften att fördela bidrag inom Klimatklivet, hur de arbetar med några av uppgifterna som rör tillsyn samt hur myndighetens kontaktytor och dialog med näringslivet ser ut och fungerar. Vi avslutar kapitlet med vår analys av några interna faktorer som påverkar Naturvårdsverkets förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag i dag och framöver.

### 3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Klimat- och näringslivsdepartementet och flera målgrupper anser att Naturvårdsverket i stort presterar bra utifrån sina förutsättningar, även om det finns utvecklingsområden. Naturvårdsverket beskrivs återkommande som en välskött och kompetent myndighet som löser de uppgifter som den blir tilldelad. Förmågan att samordna och samverka hör till de områden där myndigheten uppfattas prestera särskilt bra.
- En viktig och växande uppgift för Naturvårdsverket är att förmedla stöd till klimatinvesteringar inom ramen för satsningen Klimatklivet. Naturvårdsverket fullgör i huvudsak sin uppgift med bidragsgivning inom Klimatklivet, men det finns saker som kan förbättras. Myndigheten bör till exempel förbättra arbetet med riskanalyser och kontroller för att undvika och upptäcka felaktiga utbetalningar samt vidta åtgärder för att säkerställa försörjningen av handläggarkompetens.
- Naturvårdsverket har i dag många olika uppgifter som handlar om tillsyn inom miljöområdet. Tillsynsuppgifterna har ökat betydligt under senare år till följd av ny EU-lagstiftning. Det gäller inte minst operativa tillsynsuppgifter, som att utöva tillsyn över producentansvar och bedriva marknadskontroll. Myndigheten har inte fullt ut förmått hantera dessa snabbt ökade uppgifter. Däremot fullgör Naturvårdsverket sina uppgifter som rör tillsynsvägledning väl. De gör mycket när det gäller tillsynsvägledningen, och de har ett högt förtroende hos målgrupperna i detta arbete.
- Naturvårdsverkets kontaktytor och dialog med näringslivet fungerar över lag väl. Men näringslivet vill fördjupa dialogen, och vill att myndigheten hämtar in mer information och branschkunskap från näringslivet. Näringslivets behov av dialog med och stöd av Naturvårdsverket förväntas öka i och med att flera nya rättsakter inom EU:s gröna giv ska implementeras. Det är därför viktigt att Naturvårdsverket har tillräckligt med resurser för att informera om och vägleda näringslivet i de nya regelverken.

- Det finns flera interna faktorer som har betydelse för Naturvårdsverkets förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Myndigheten behöver förbättra det strategiska arbetet med att prioritera och anpassa verksamheten till förändringar i uppdraget. Myndigheten behöver också förbättra sin uppföljning och redovisning av resultat och kostnader för olika uppgifter för att säkerställa att myndighetens resurser används effektivt. Naturvårdsverkets verksamhet är beroende av att det finns en fungerande digital infrastruktur. Men en kvarvarande it-skuld tillsammans med växande krav på it-system för att hantera nya uppgifter medför att resurserna för digitalisering riskerar att inte täcka behoven.

## 3.2 Naturvårdsverket presterar i stort bra utifrån sina förutsättningar

I detta avsnitt analyserar vi hur Naturvårdsverket på en övergripande nivå fullgör sina uppgifter och uppdrag med utgångspunkt från bland annat Naturvårdsverkets årsredovisning, intervjuer med tjänstemän på Regeringskansliet, angränsade myndigheter samt representanter från näringslivet. Vi har också använt Naturvårdsverkets kundundersökningar och några aktuella granskningar av hur myndigheten fullgör några av sina uppgifter. Den övergripande bild som framkommer är att Naturvårdsverket i stort presterar bra utifrån sina förutsättningar. Men det finns samtidigt flera utvecklingsområden.

### 3.2.1 Uppdragsgivare och målgrupper uppskattar Naturvårdsverket

Naturvårdsverket beskrivs återkommande i våra intervjuer med uppdragsgivare och målgrupper som en välskött och kompetent myndighet som löser de uppgifter som den blir tilldelad. Förmågan att samordna och samverka hör till de områden där myndigheten uppfattas prestera särskilt bra, och myndigheten har ett högt förtroende för sin kompetens. Samtidigt kan vi se att myndigheten inte lever upp till uppdragsgivarens och målgruppernas krav och förväntningar i alla delar.

#### **Klimat- och näringslivsdepartementet bedömer att Naturvårdsverket över lag presterar bra, men vill ha mer och snabbare stöd av myndigheten**

Naturvårdsverket arbetar gentemot olika delar av Regeringskansliet. De fyra enheter på Klimat- och näringslivsdepartementet som i första hand är engagerade i styrningen av Naturvårdsverket har något olika erfarenheter och betonar delvis olika styrkor och svagheter i Naturvårdsverkets arbete. Men över lag är departementet nöjda med det myndigheten presterar och bedömer att Naturvårdsverket är en väl fungerande myndighet.

Departementet bedömer bland annat att Naturvårdsverket är framgångsrik i sin roll som nationellt samordnande myndighet. Myndigheten är duktig på att samarbeta med och samordna andra aktörer inom miljöarbetet och har ett väl utvecklat kontaktnät. Regeringskansliet är också nöjda med Naturvårdsverkets arbete med tillsynsvägledning, där en del av arbetet handlar om att samordna och samverka med andra aktörer.

Departementets erfarenhet är över lag att Naturvårdsverket är tjänstvillig och tar sig an alla uppgifter som regeringen lägger på myndigheten. Det inbegriper också de många regeringsuppdrag där myndigheten levererar i tid och ofta med hög kvalitet. Därtill fyller Naturvårdsverket en mycket viktig roll i EU-arbetet och Regeringskansliet uppfattar att myndigheten i huvudsak ger dem ett bra stöd. Men det finns också områden där de intervjuade tjänstemännen inte ger myndigheten ett lika gott betyg. Det gäller exempelvis arbetet med den civila beredskapen, där myndigheten inte har kommit så långt än.

Den kritik som i övrigt framförs mot Naturvårdsverket i våra intervjuer handlar inte i första hand om att myndigheten inte fullgör sina uppgifter och uppdrag. Kritiken handlar snarare om att departementet ibland vill ha ännu mer, snabbare, och till viss del också vassare, expertstöd från Naturvårdsverket. Det gäller framför allt i arbetet med att bidra till utvecklingen av politiken. Delar av departementet önskar också ännu mer hjälp i det internationella arbetet. Statskontoret kan konstatera att regeringens förväntningar på snabbare och mer tillgängligt expertstöd ibland kommer i konflikt med myndighetens behov att styra sin egen verksamhet.

#### **Naturvårdsverket har högt förtroende bland flera målgrupper, men näringslivet vill se bredare perspektiv i myndighetens analys och förslag**

Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet. Hur myndigheten fullgör sina uppgifter och uppdrag har stor betydelse för både företag, kommuner, statliga myndigheter och samhället i stort. Myndigheten har på detta sätt många olika målgrupper för sin verksamhet.

Naturvårdsverket samverkar nära med flera andra myndigheter. Vår utredning visar att myndigheten har ett högt förtroende bland de samverkanspartner som vi intervjuat. Företrädare för Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Energimyndigheten och länsstyrelserna anser alla att Naturvårdsverket genomför sina uppgifter bra utifrån sina förutsättningar.

Resultatet från Naturvårdsverkets årliga kundundersökningar visar också att myndighetens målgrupper generellt sett har ett stort förtroende för hur myndigheten sköter sitt arbete.<sup>67</sup> Andelen som har ett ganska eller mycket stort förtroende har under 2019–2022 varit som lägst 72 procent och som högst 87 procent, med ett genomsnitt på 80 procent under perioden. Mätningarna besvaras av flera olika målgrupper, och dessa uppgifter redovisar det samlade resultatet för målgrupperna. De huvudmålgrupper som i hög grad återkommer år från år är kommuner, länsstyrelser och näringslivet. Men det skiljer mellan olika år vilka specifika undergrupper inom målgrupperna som besvarar undersökningen. Det förklarar sannolikt de relativt stora skillnaderna som finns i förtroendet mellan enskilda år och mellan olika målgrupper. Vi återkommer till frågor om förtroende och nöjdhet kring några delar av myndighetens verksamhet i avsnitt 3.3 och 3.4.

---

<sup>67</sup> Naturvårdsverket genomför sedan 2011 systematiska kundundersökningar. I bilaga 2 beskriver vi kundundersökningarna närmare.

Företrädare för näringslivet har i våra intervjuer haft synpunkter på hur Naturvårdsverket inkluderar näringslivets perspektiv i sitt arbete med olika uppgifter. De anser att Naturvårdsverket har begränsad förståelse för industrins och företagens villkor och att det ofta syns i de åtgärdsförslag och konsekvensanalyser som myndigheten lämnar. Detta är en synpunkt som även framkommer i några av våra intervjuer med Regeringskansliet. En återkommande synpunkt i intervjuerna med näringslivet är vidare att Naturvårdsverket behöver bli bättre på att balansera miljöintressen mot andra samhällsliga intressen. De anser att det bör ligga i Naturvårdsverkets roll att söka en balans i sina överväganden och se till den långsiktiga positiva effekten av en åtgärd, inte bara till vad en viss insats har för effekt på miljön på kort sikt. Men intervjuerna visar också att näringslivet har förståelse för Naturvårdsverkets breda uppdrag, där myndigheten både ska verka för att skydda miljön och för en hållbar utveckling.

### **Riksrevisionen har kritiserat Naturvårdsverkets arbete med naturvård**

Riksrevisionen har på senare år i olika granskningar kritiserat hur Naturvårdsverket fullgör sina uppgifter när det gäller naturvård. 2022 redovisade Riksrevisionen en granskning av statens arbete mot invasiva främmande arter. En slutsats var att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten (HaV) inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att arbetet mot invasiva främmande arter ska bli effektivt, vilket har påverkat länsstyrelsernas arbete negativt. Myndigheterna hade genomfört vissa insatser, men inte alla insatser som behövdes. Riksrevisionen konstaterade bland annat att Naturvårdsverket och HaV har prioriterat att genomföra informationsinsatser riktade till allmänheten medan andra viktiga lagstadgade uppgifter ännu inte hade färdigställts. Det gällde till exempel att ta fram analyser och underlag för att kunna fastställa vilka arter och vilka bekämpningsåtgärder som är mest angelägna att prioritera.<sup>68</sup>

Riksrevisionen har 2024 också granskat förvaltningen av skyddad natur.

I rapporten skriver Riksrevisionen att Naturvårdsverkets stöd till länsstyrelsernas arbete med förvaltningen av skyddad natur har brister som utgör hinder för att länsstyrelserna effektivt ska kunna förvalta skyddade områden. Det handlar om brister i vägledningen till länsstyrelserna, brister i uppföljningen och it-systemen samt brister i sättet att fördela medel till länsstyrelserna.<sup>69</sup>

### **3.2.2 Naturvårdsverket håller sig inom sina ekonomiska ramar**

Naturvårdsverket beskrivs ofta i våra intervjuer som en välskött myndighet. En del i detta är att myndigheten är ekonomiskt ansvarsfull. Naturvårdsverket håller sig inom de ekonomiska ramar som myndigheten har blivit tilldelad och överskrider i regel inte sina intäkter.

---

<sup>68</sup> Riksrevisionen (2022). *Statens insatser mot invasiva främmande arter*.

<sup>69</sup> Riksrevisionen (2024). *Förvaltningen av skyddad natur*.



Företrädare för Naturvårdsverket beskriver i våra intervjuer att myndigheten av tradition är ekonomiskt försiktig och inte tar några risker. En konsekvens av det är samtidigt att Naturvårdsverket ibland inte använder alla de resurser som de har blivit tilldelade. Det gäller framför allt vissa av sakanslagen. Det samlade anslags-sparandet på sakanslagen 2023 uppgick till mer än en miljard kronor. Den allra största delen handlar om medel inom Klimatklivet (anslag 1:16), där myndigheten anser att bemyndiganderamen medfört hinder för möjligheten att fatta beslut om projekt.<sup>70</sup> En stor del handlar också om medel till sanering och återställning av förorenade områden (anslag 1:4), där myndigheten hänvisar till att bristande resurser hos länsstyrelserna och försenade projekt har orsakat att medlen inte har förbrukats.<sup>71</sup>

Naturvårdsverket framför i våra intervjuer att den komplexa finansieringsmodellen gör det svårt att se till att alla medel utnyttjas fullt ut. Men de anser också att de kan bli bättre på att göra proaktiva analyser för att utnyttja resurserna bättre.

### **3.3 Naturvårdsverket fullgör i huvudsak sin uppgift med bidragsgivning inom Klimatklivet men behöver stärka kontrollperspektivet**

I detta fördjupande avsnitt analyserar och bedömer vi hur Naturvårdsverket fullgör sin uppgift som rör bidragsgivning inom ramen för investeringsstödet Klimatklivet. Det finns flera skäl till att vi analyserar detta närmare. Bidragsgivning har kommit att bli en allt större del av Naturvårdsverkets verksamhet. Klimatklivet utgör i dag ungefär hälften av de samlade anslag som myndigheten disponerar. Klimatklivet är en prioriterad del av regeringens politik för att minska utsläppen av växthusgaser och för den gröna omställningen. Vidare kräver Klimatklivet en delvis annan kompetens än den som traditionellt har funnits på myndigheten. Det utgör på detta sätt en del av Naturvårdsverkets omställning från en mer samordnande till en mer operativ och handläggande myndighet. Statskontoret bedömer sammantaget att Naturvårdsverket i huvudsak fullgör sina uppgifter när det gäller Klimatklivet. Men vi bedömer också att myndigheten behöver stärka kontrollperspektivet i handläggningen. Dessutom behöver myndigheten säkerställa försörjningen av handläggarkompetens till Klimatklivet.

#### **3.3.1 Klimatklivet ska minska utsläppen av växthusgaser genom att ge stöd till klimatinvesteringar**

Klimatklivet infördes 2015. Det är en satsning som syftar till att varaktigt minska utsläppen av växthusgaser och bidra till den gröna omställningen genom att ge stöd till klimatinvesteringar som kan minska utsläppen och möjliggöra satsningar på varaktigt klimatnytt. Satsningen ska också bidra till spridning och marknads-

---

<sup>70</sup> Naturvårdsverket (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 70.

<sup>71</sup> Ibid. not. 44 s. 138.

introduktion av teknik och effekter på andra miljö kvalitetsmål, hälsa och sysselsättning.<sup>72</sup> Klimatklivet är alltså ett relativt komplext stöd i och med att förordningen anger flera olika mål som stödet ska uppnå.

Naturvårdsverket fördelar stödet i enlighet med två förordningar: förordning (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar och förordning (2019:525) om statligt stöd för installation av laddningspunkter för elfordon.<sup>73</sup> Stödet kan användas till exempelvis energieffektivisering, energikonvertering, produktion av biogas och laddinfrastruktur för laddning av eldrivna fordon. Stödet kan sökas av bland annat företag, kommuner, regioner, kommunala bolag, bostadsrättsföreningar och ideella föreningar, men inte av privatpersoner. Företag är den organisationstyp som har tagit emot klart mest stöd. Till och med 2023 hade 83 procent av det totala stödet inom Klimatklivet gått till företag.

Antalet beviljade ansökningar inom Klimatklivet minskade kraftigt 2023 jämfört med 2022, vilket beror på att en begränsad bemyndiganderam och omfattningen av aviserade anslag för 2025 och 2026 försvårade möjligheterna att fatta nya beslut om bidrag (tabell 2).<sup>74</sup> Budgetpropositionen för 2024 aviserade kraftigt utökade anslag för Klimatklivet samt att satsningen skulle förlängas till 2028.<sup>75</sup> Därefter förlängdes satsningen ytterligare till 2030 genom budgetpropositionen för 2025.<sup>76</sup> 2023 ägnade Naturvårdsverket cirka 65 årsarbetskrafter åt Klimatklivet.<sup>77</sup>

**Tabell 2. Uppgifter om Klimatklivet 2019–2023. Ladda bilen ingår inte.**

	2019	2020	2021	2022	2023
Antal inkomna ansökningar	1 043	1 019	1 605	2 034	1 259
Antal beviljade ansökningar	185	509	723	970	207
Naturvårdsverkets hanteringskostnad (tkr)	36 560	52 136	63 650	70 037	82 078
Beslutade medel (tkr)	706 283	2 329 545	2 851 471	4 529 138	1 066 745
Genomsnittlig handläggningstid (dagar)*	150	138	93	112	157

Källa: Naturvårdsverkets årsredovisningar 2022 och 2023 samt skriftliga uppgifter från Naturvårdsverket 2024-09-29.

\*Åren avser här ansökansår. Handläggningstiden avser antalet dagar från ansökan till bifallsbeslut.

<sup>72</sup> Naturvårdsverket (2024). *Utvärdering av Klimatklivet*, s. 7.

<sup>73</sup> Naturvårdsverket (2024). *Lägesbeskrivning för Klimatklivet*, s. 6.

<sup>74</sup> Naturvårdsverket (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 70.

<sup>75</sup> Proposition 2023/24:1. *Budgetproposition för 2024, Utgiftsområde 20*, s. 115 samt bilaga s. 33.

<sup>76</sup> Proposition 2024/25:1. *Budgetproposition för 2024, Utgiftsområde 20*, s. 84. Sänkta bemyndiganderamar ledde samtidigt till att Naturvårdsverket beslutade att senarelägga den ansökningsperiod för Klimatklivet som skulle ägt rum i november 2024.

Naturvårdsverket. *Frågor och svar om framskjutna ansökningsperioder*. Webbtext.

Tillgänglig på [www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/klimatklivet/fragor-och-svar-om-framskjutna-ansokningsperioder/](http://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/klimatklivet/fragor-och-svar-om-framskjutna-ansokningsperioder/) (Hämtad 2024-10-25).

<sup>77</sup> Uppgifter från Naturvårdsverket i mejl till Statskontoret 2024-10-22. Som framgår av avsnitt 2.4.1 har Naturvårdsverket för 2024 budgeterat för 55 tjänster från anslag 1:16 som ägnas åt arbete med Klimatklivet.

### **Naturvårdsverket har behövt hantera återkommande förändringar i förutsättningarna för Klimatklivet**

Regeringens styrning av Klimatklivet har varit ryckig. Klimatklivet förklarades från början vara en tillfällig satsning, som sedan har förlängts och utökats i flera omgångar. Regeringens besked om förlängningar har ibland kommit med kort varsel. Dessutom har regeringen ändrat i förordningar, till exempel när en del av stödet till laddinfrastruktur bröts ut 2019 för att under benämningen *Ladda bilen* hanteras genom en separat förordning. Klimatklivet delfinansieras ur EU:s budget och de EU-finansierade delarna utgör sedan 2021 en del av återhämtningsfonden. Denna förändring ledde till att Naturvårdsverket behövde leva upp till många nya och specifika krav i sin hantering av Klimatklivet, bland annat för att minska risken för intressekonflikter och bedrägerier. Naturvårdsverket håller på att arbeta för att se till att hanteringen av Klimatklivet fullt ut ska leva upp till dessa krav.

Det har varit en utmaning för Naturvårdsverket att hantera förändringarna i förutsättningarna för Klimatklivet. Exempelvis beskriver företrädare för Klimatavdelningen (den avdelning på Naturvårdsverket som ansvarar för Klimatklivet) att de troligen skulle ha utformat it-stödet för bidraget på ett annat sätt om de hade vetat tidigare hur länge satsningen skulle pågå.

### **3.3.2 Informationen om Klimatklivet kan behöva samordnas med andra bidragshanterande myndigheter**

Klimatklivet är ett komplext stöd med ganska svår genomträngliga regler. Dessutom finns det många stöd inom klimatområdet, och det kan vara svårt att se hur Klimatklivet förhåller sig till andra, närliggande stöd. Statskontoret bedömer att informationen om Klimatklivet över lag är tydlig, men att det skulle bli tydligare för de sökande om informationen var samordnad med andra bidragsgivande myndigheter i större utsträckning.

### **Naturvårdsverket samarbetar med länsstyrelserna i informationsinsatserna**

Naturvårdsverket använder sig bland annat av sin webbplats för att informera om Klimatklivet. Webbsidan beskriver utförligt vilken sorts projekt som kan få stöd från Klimatklivet och vilken sorts projekt som inte kan det. Naturvårdsverket samverkar också nära med länsstyrelserna i informationsarbetet. Länsstyrelserna står för den första fasen i handläggningen av ärenden i Klimatklivet och ger stöd i sina kontakter med de sökande. Länsstyrelserna informerar också om Klimatklivet vid till exempel seminarier. Länsstyrelserna har goda kunskaper om lokala förutsättningar och därför kan de, enligt Naturvårdsverket, ge information som är anpassad till mottagarna och deras behov.

### **Informationen om olika stöd inom klimatområdet är inte helt samordnad**

Utöver Klimatklivet finns det en rad andra stöd som organisationer kan söka från myndigheter och som ska användas till investeringar som minskar utsläpp av växthusgaser. Bland annat finns satsningen Industriklivet hos Energimyndigheten. Det finns också flera stöd till att bygga upp laddinfrastruktur för elfordon. Stöd som

gäller laddinfrastruktur finns att söka inom Klimatklivet, från Energimyndigheten och från Trafikverket. Strukturen av stöd på detta område är komplex och de olika stöden överlappar delvis varandra. Riksrevisionen pekar i en granskning av Industriklivet 2024 på att överlapp mellan Industriklivet och Klimatklivet kan bidra till en otydlighet för sökande.<sup>78</sup> Statskontoret konstaterar också i en rapport att det finns flera myndigheter som fördelar stöd inom klimatområdet, vilket kan göra målgrupperna osäkra på vart de ska vända sig.<sup>79</sup>

Statskontoret konstaterar att det inte finns någon samlad information om dessa olika stöd, vare sig hos Naturvårdsverket eller hos någon annan myndighet. Det gör det svårt för företag och andra organisationer att ta reda på vilket stöd som är bäst lämpat för just den klimatinvestering som de planerar att genomföra. Vi bedömer att det skulle bli tydligare om de olika myndigheternas information samordnades i högre utsträckning. Bäst vore om någon av myndigheterna kan tillhandahålla samlad information, som på ett tydligt sätt ger en översikt över de olika stöden, deras villkor och vad de kan användas till.

### 3.3.3 Det finns mer att göra när det gäller kompetens och it-stöd

I detta avsnitt tar vi upp två förutsättningar för att Naturvårdsverket ska uppnå en väl fungerande handläggning inom Klimatklivet: handläggarkompetens och it-stöd.

#### **Naturvårdsverket behöver hantera risken för brist på handläggarkompetens**

Under de senaste åren har Naturvårdsverkets uppdrag i stort rört sig mot mer operativa och handläggande uppgifter. Det är en rörelse som vi bedömer kommer att fortsätta under de närmaste åren med tanke på hur regeringens prioriteringar ser ut, och som kommer att ställa delvis nya krav på Naturvårdsverkets samlade kompetens. Myndigheten kommer i högre grad att behöva handläggande och även juridisk och ekonomisk kompetens. Naturvårdsverkets bidragsgivning, inte minst Klimatklivet, är ett verksamhetsområde där dessa behov är särskilt tydliga. Vi bedömer att myndigheten behöver vidta åtgärder för att säkerställa försörjningen av handläggarkompetens till Klimatklivet.

En utmaning för Naturvårdsverket är att Klimatklivet redan från början har varit en tidsbegränsad satsning, som regeringen har förlängt i flera omgångar. Detta har enligt en internrevisionsrapport om Klimatklivet lett till att verksamheten sedan starten 2015 har präglats av en viss instabilitet, genom att anställningstider har varit korta och osäkra och att personalomsättningen har varit hög.<sup>80</sup> På grund av budgetläget rådde under en period 2023 anställningsstopp i myndigheten. Då fick myndigheten lösa behovet av handläggare till Klimatklivet genom att personal från andra avdelningar

---

<sup>78</sup> Riksrevisionen (2024). *Industriklivet – planering, genomförande och uppföljning*, s. 27.

<sup>79</sup> Statskontoret (2022). *Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet*, s. 55.

<sup>80</sup> Naturvårdsverket (2024). *Granskningsrapport: Bidragshantering avseende Klimatklivet och Ladda bilden (2023)*, s. 4.

fick byta arbetsuppgifter och organisatorisk tillhörighet. Detta har inte alltid fallit väl ut, eftersom det har tagit lång tid att introducera nya handläggare och eftersom medarbetare som har fått byta arbetsuppgifter ibland har valt att sluta på myndigheten.<sup>81</sup> Även framöver kan bristen på handläggare i Klimatklivet delvis komma att behöva täckas genom att flytta personal från andra avdelningar till Klimatavdelningen, men extern rekrytering kan också komma att ske. Oavsett vilken lösning som blir aktuell står Naturvårdsverket inför en förskjutning av sitt kompetensförsörjningsbehov där tyngdpunkten kommer att ligga mer mot genomförandekompetens.

### **Naturvårdsverket utvecklar it-stödet för Klimatklivet, men det finns problem i styrningen av utvecklingsarbetet**

För att ett bidrag ska kunna hanteras effektivt behöver det finnas ett it-stöd som är anpassat till bidragets förutsättningar. Både Statskontoret och Naturvårdsverkets internrevision har tidigare konstaterat att det har funnits brister i Klimatklivets it-stöd, som bland annat har inneburit att det har krävts för många manuella moment i handläggningen.<sup>82</sup> Sådana manuella handläggningsmoment ökar risken för fel och även risken att handläggningen inte är tillräckligt effektiv.

Naturvårdsverket har genomfört ett utvecklingsarbete när det gäller it-stödet till Klimatklivet och har börjat att använda ett nytt stöd. Men även det nya stödet har vissa problem och är fortfarande under utveckling. Enhetscheferna vid Klimatavdelningen säger att kommunikationen med Digitaliseringsavdelningen, som i sin tur har kontakt med leverantörerna, inte fungerar tillräckligt väl. Även internrevisionen har konstaterat att det har funnits problem med styrningen av digitaliseringsarbetet när det gäller Klimatklivet. Det har inte varit tydligt hur budgetprocessen för digitaliseringsarbetet ska tillämpas, vilket enligt granskningen lett till att förvaltning och vidareutveckling av it-stödet inte har fungerat.<sup>83</sup>

### **3.3.4 Arbetet med riskanalyser och kontroller i handläggningen av Klimatklivet behöver förbättras**

I det här avsnittet analyserar vi själva handläggningen inom Klimatklivet. Det har tidigare funnits dubbelarbete i förhållande till länsstyrelserna, som ansvarar för en del av handläggningsprocessen, men detta problem har myndigheterna till största delen hanterat genom att ändra sina arbetsätt. Däremot behöver Naturvårdsverket förbättra arbetet med riskanalyser och kontroller i handläggningen för att undvika och upptäcka felaktiga utbetalningar.

---

<sup>81</sup> Ibid. s. 5.

<sup>82</sup> Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, s. 64; Naturvårdsverket (2024). *Granskningsrapport: Bidragshantering avseende Klimatklivet och Ladda bilden (2023)*, s. 18–19.

<sup>83</sup> Naturvårdsverket (2024). *Granskningsrapport: Bidragshantering avseende Klimatklivet och Ladda bilden (2023)*, s. 19.

### **Länsstyrelserna gör en del av handläggningen – risken för dubbelarbete har till största delen hanterats**

Ansökan om stöd inom Klimatklivet ska göras hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska också vägleda aktörer i länet i syfte att uppnå effektiva klimatinvesteringar, där stöd genom Klimatklivet kan utgöra en del. Länsstyrelsen gör en första granskning av varje ansökan och lämnar den sedan till Naturvårdsverket, som sköter den vidare handläggningen och fattar beslut. Det yttrande som länsstyrelsen lämnar ska innehålla en bedömning av ansökan i ett regionalt perspektiv, bland annat utifrån de regionala energi- och klimatstrategierna.

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning av Klimatklivet 2019 att vissa länsstyrelser uppfattade arbetsfördelningen mellan länsstyrelsen och Naturvårdsverket som otydlig. Därmed förekom det enligt Riksrevisionen dubbelarbete hos myndigheterna.<sup>84</sup> Naturvårdsverket har därefter genomfört åtgärder för att undvika dubbelarbete, till exempel genom att ändra de skriftliga handläggarstöden. Tidigare kunde både länsstyrelsens och Naturvårdsverkets handläggare göra beräkningar av åtgärdens klimatnytta, men nu är det endast Naturvårdsverkets handläggare som ska göra det.

Men företrädare för Naturvårdsverket uppger att det är en relativt stor omsättning av handläggare hos länsstyrelserna, vilket innebär att Naturvårdsverket löpande behöver nå ut med information om arbetsfördelningen. Länsstyrelserna uppger att det fortfarande finns en viss osäkerhet bland deras personal om gränsdragningen mellan myndigheterna i handläggningen, men att det inte är något stort problem.

### **Arbetet med riskanalyser behöver förbättras för att undvika och upptäcka felaktiga utbetalningar**

Statskontoret har tidigare konstaterat att myndigheter som fördelar statligt stöd bör genomföra riskanalyser för att identifiera var de största riskerna för felaktiga utbetalningar finns. På så sätt kan myndigheterna rikta resurser och kontroller mot de stöd, ansökningar och arbetsmoment där de behövs bäst.<sup>85</sup>

Flera granskningar av Klimatklivet har haft kritiska synpunkter på Naturvårdsverkets arbete med riskanalyser. Riksrevisionen konstaterade i en granskning 2019 att det saknades en övergripande riskanalys som inkluderade risk för oegentligheter.<sup>86</sup> Statskontoret tog i en rapport från 2023 upp att Naturvårdsverket inte bedrev sitt riskanalyserarbete kopplat till risk för felaktiga utbetalningar av stöd inom Klimatklivet tillräckligt systematiskt.<sup>87</sup> Även Naturvårdsverkets internrevision har

---

<sup>84</sup> Riksrevisionen (2019). *Klimatklivet – stöd till lokala klimatinvesteringar*, s. 37.

<sup>85</sup> Statskontoret (2023). *Korrekt utbetalning av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, s. 43 och s. 68.

<sup>86</sup> Riksrevisionen (2019). *Klimatklivet – stöd till lokala klimatinvesteringar*, s. 7.

<sup>87</sup> Statskontoret (2023). *Korrekt utbetalning av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*, s. 71.

identifierat att myndigheten behöver genomföra ett systematiskt riskanalysarbete som gäller myndighetens bidragshantering, inklusive Klimatklivet.<sup>88</sup> EU-kommissionen genomförde 2023–2024 en revision av bland annat Klimatklivet som omfattar den del av satsningen som ingår i EU:s återhämtningsfond. Revisionen visar att det finns brister i arbetet med bedömning av risk för bedrägerier. En relaterad synpunkt i revisionen är att det bland Naturvårdsverkets personal fanns en otillräcklig medvetenhet om bedrägeri, korruption, intressekonflikter och dubbelfinansiering.<sup>89</sup>

Med anledning av synpunkterna i revisionen har Naturvårdsverket nyligen tagit fram en ny riskbedömning för bedrägeri som gäller Klimatklivet och även tagit fram åtgärder för att minska risken för bedrägeri. Naturvårdsverket ska även genomföra utbildningsinsatser för att förbättra medvetenheten hos personalen om bedrägeri, korruption, intressekonflikter och dubbelfinansiering.<sup>90</sup>

### **Kontrollerna för att undvika och upptäcka felaktiga utbetalningar behöver förbättras i vissa avseenden**

Naturvårdsverket har rutiner för att genomföra olika kontroller före, under och efter utbetalningen av stöd. I samband med ansökan kontrollerar handläggare att den sökande har kapacitet att genomföra åtgärden som den har sökt stöd för, under stödperioden sker vid bestämda tidpunkter kontroller av att stödet har använts enligt villkoren och efter den sista utbetalningen gör Naturvårdsverket bland annat kontroller på plats hos ett urval av stödmottagare för att kontrollera att åtgärderna har genomförts. Men kontrollerna behöver förbättras på vissa punkter.

Naturvårdsverkets internrevision har identifierat ett antal förbättringsområden när det gäller kontroller och uppföljning inom Klimatklivet. Bland annat rekommenderade internrevisionen att Naturvårdsverket ska se över och utveckla utformningen av kontroller på plats och utvärdera om fler fysiska kontroller bör genomföras i stället för kontroller som genomförs digitalt. Internrevisionen lade också fram en generell rekommendation att utvärdera kontrollarbetet för Klimatklivet och säkerställa att myndigheten arbetar riskbaserat när det gäller kontroller.<sup>91</sup> EU-kommissionens revision hade ett antal synpunkter på de kontroller som genomförs inom

---

<sup>88</sup> Naturvårdsverket (2024). *Granskningsrapport: Bidragshantering avseende Klimatklivet och Ladda bilen*, s. 9–14.

<sup>89</sup> Europeiska kommissionen (2024). *Slutlig revisionsrapport – Revision nr SE Q1 2023 PFIU*, s. 52, 59–61.

<sup>90</sup> Naturvårdsverket (2024). *Follow-up on the recommendations. Audit No. SE Q1 2023 PFIU. (Svar till Kommissionen avseende revision.)*

<sup>91</sup> Naturvårdsverket (2024). *Granskningsrapport: Bidragshantering avseende Klimatklivet och Ladda bilden (2023)*, s. 14 och 17.

Klimatklivet. En av dessa synpunkter var att Naturvårdsverkets förfaranden för att undvika dubbelfinansiering är otillräckliga.<sup>92</sup>

I en rapport till kommissionen i augusti 2024 redovisar Naturvårdsverket åtgärder med anledning av synpunkterna i kommissionens revisionsrapport. Bland annat handlar det om att utveckla it-stödet med funktioner för att förbättra förutsättningarna för att genomföra kontroller samt att ändra i processbeskrivningar med instruktioner om vilka kontroller handläggarna ska göra för att upptäcka fall för dubbelfinansiering. Många av dessa åtgärder håller fortfarande på att genomföras.<sup>93</sup> Naturvårdsverket uppger att arbetet med att utveckla kontrollerna i handläggningsprocessen är ständigt pågående.

Statskontoret anser att det är viktigt att Naturvårdsverket när åtgärderna har genomförts följer upp att myndigheten har arbetssätt som är tillräckliga för att göra kontroller och säkerställa korrekta utbetalningar av stöd inom Klimatklivet. Vi föreslår också i kapitel 1 att regeringen följer upp hur Naturvårdsverket arbetar med att säkerställa korrekta utbetalningar inom ramen för Klimatklivet.

### **Sökande är relativt positiva till Naturvårdsverkets hantering av Klimatklivet**

Den kundundersökning som genomfördes 2022, och som riktade sig till organisationer som sökt stöd från Klimatklivet, ger över lag en positiv bild av hur Naturvårdsverket hanterar Klimatklivet. I undersökningen gav 66 procent ett högt betyg (7–10 på en skala 1–10) som svar på frågan ”Hur nöjd är du med Naturvårdsverkets hantering av ansökningar och beslut i Klimatklivet?” Det var 23 procent som gav ett lågt betyg (1–4). Svaren visar att klart fler var nöjda än missnöjda, men att det finns ett förbättringsutrymme ur de sökandes perspektiv.

De sökande som har blivit beviljade stöd var betydligt mer positiva till Naturvårdsverkets handläggning av Klimatklivet än de som inte har blivit beviljade stöd. Men bland de sökande som inte har blivit beviljade stöd var svaren mer positiva 2022 än i den förra undersökningen från 2020.

En aspekt som de sökande är mer nöjda med 2022 än 2020 är handläggningstiden. Bland dem som har sökt och beviljats medel var det 67 procent som var positiva eller mycket positiva när det gäller den tid som gick från ansökan till att de fick beslut, jämfört med 52 procent 2020. Av dem som inte har blivit beviljade stöd var 35 procent positiva eller mycket positiva till handläggningstiderna 2022, vilket är en ökning från 22 procent 2020.

---

<sup>92</sup> Europeiska kommissionen (2024). *Slutlig revisionsrapport – Revision nr SE Q1 2023 PFIU*, s. 25.

<sup>93</sup> Naturvårdsverket (2024). *Follow-up on the recommendations*. Audit No. SE Q1 2023 PFIU. (Svar till Kommissionen avseende revision.)



### 3.3.5 Naturvårdsverket följer regelbundet upp effekterna av stödet men inte effektiviteten i handläggningen

I det här avsnittet analyserar vi Naturvårdsverkets uppföljning av Klimatklivet samt den utvärdering av stödet som myndigheten har låtit en konsult genomföra.

#### **Stödet inom Klimatklivet har bidragit till att uppnå satsningens mål enligt konsultutvärdering – men en komplex förordning gör det svårt att utvärdera**

Den senaste utvärderingen av Klimatklivet genomfördes 2023 av ett konsultbolag på uppdrag av Naturvårdsverket.<sup>94</sup> Konsultbolaget drar slutsatsen att Klimatklivet har lett till klimatinvesteringar som varaktigt kan minska utsläppen av växthusgaser. Klimatklivet har använts till att göra investeringar som har minskat utsläppen av växthusgaser och som inte skulle ha genomförts om stödet inte hade funnits. Stödet har enligt utvärderingen också bidragit till marknadsintroduktion och spridning av teknik, haft en positiv inverkan på andra miljökvalitetsmål och hälsa samt bidragit till högre sysselsättning.<sup>95</sup>

Som vi har beskrivit tidigare omfattar Klimatklivet inte bara ett primärt mål (att varaktigt minska utsläppen av växthusgaser) utan också flera sekundära mål (bland annat spridning av teknik). Det finns ingen vägledning i förordningen om viktningen av de olika målen, utöver att stödet i första hand ska gå till de åtgärder som bedöms ge den största varaktiga minskningen av utsläpp av växthusgaser. Det gör det svårt för den som ska utvärdera satsningen att bedöma om medlen har använts på ett optimalt sätt i förhållande till målen i förordningen. Konsultbolaget besvarar inte heller denna fråga i utvärderingen. De konstaterar att stödet har *bidragit till* att uppnå samtliga av de olika målen, men anger inga tröskelvärden för den punkt vid vilken vart och ett av målen ska sägas vara uppnått.

#### **Naturvårdsverket bör bli bättre på att följa upp och redovisa effektiviteten**

I Naturvårdsverkets regleringsbrev finns ett uppdrag att årligen redovisa hur medlen inom anslag 1:16 *Klimatinvesteringar* har använts. Redovisningen ska bland annat innehålla uppgifter om beslutade investeringar, om faktiska och förväntade resultat och om samhällsekonomiska effekter. Men det finns inget krav att redovisa Naturvårdsverkets inre effektivitet, det vill säga hur effektivt de använder sina anslag i handläggningen inom Klimatklivet. Naturvårdsverket gör inte heller någon omfattande uppföljning av detta, vare sig i den årliga redovisningen av Klimatklivet eller i årsredovisningen. I årsredovisningen för 2023 framgår hanteringskostnaden för Klimatklivet, men hanteringskostnaden per beslut framgår inte. Inte heller den genomsnittliga handläggningstiden framgår.<sup>96</sup> Naturvårdsverket uppger att de däremot arbetar på olika sätt med att effektivisera handläggningen, till exempel genom att förbättra informationen till sökande och samla in effektiviseringsförslag från handläggarna som sedan kan användas till att förbättra it-system och handläggarrutiner.

---

<sup>94</sup> Naturvårdsverket (2024). *Utvärdering av Klimatklivet*.

<sup>95</sup> Ibid. s. 8–11.

<sup>96</sup> Naturvårdsverket (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 89.

Vi anser att Naturvårdsverket bör följa upp effektiviteten i handläggningen av ärenden inom Klimatklivet genom att använda sig av lämpliga mått och indikatorer. Hanteringskostnad per beslut och genomsnittlig handläggningstid är två aspekter som bör ingå. Dessa uppgifter bör sedan användas i myndighetens arbete för att se till att handläggningen är effektiv.

### 3.4 Naturvårdsverket har inte fullt ut förmått hantera sina snabbt ökade uppgifter som rör tillsyn

Naturvårdsverket har i dag många olika uppgifter som rör tillsyn inom miljöområdet. Tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av regelverken och för att uppnå sund konkurrens. Regeringen bedömer att en effektiv och förutsägbar tillsyn enligt miljöbalken är en förutsättning för den gröna omställningen.<sup>97</sup> Naturvårdsverkets tillsynsuppgifter har ökat under senare år till följd av ny EU-lagstiftning, och de förväntas fortsätta att öka. Det gäller inte minst operativa tillsynsuppgifter, som myndigheten historiskt sett inte har så stor vana av. Detta utgör en del av Naturvårdsverkets omställning från en mer samordnande till en mer operativ och handläggande myndighet. Myndigheten framhåller själv att de behöver fortsätta att utveckla sin tillsynsverksamhet.<sup>98</sup>

Av dessa skäl analyserar vi i detta fördjupande avsnitt hur de fullgör några av tillsynsuppgifterna. Vi analyserar arbetet kring producentansvar, marknads kontroll och tillsynsvägledning. Dessa uppgifter har alla vuxit på senare år och är av olika karaktär, vilket ställer olika krav på myndigheten för att fullgöra dem. Statskontoret bedömer sammantaget att Naturvårdsverket inte fullt ut har förmått hantera dessa snabbt ökade uppgifter.

#### 3.4.1 Naturvårdsverket har ett brett och växande tillsynsuppdrag

Naturvårdsverkets uppgifter som rör tillsyn regleras i instruktionen, miljöbalken (1998:808), miljötillsynsförordningen (2011:13) och andra lagar och förordningar. Myndigheten är både *tillsynsmyndighet* som utövar operativ tillsyn över delar av miljöbalken, och *tillsynsvägledande myndighet* som ger vägledning om tillsyn till andra tillsynsmyndigheter. Naturvårdsverket ska bland annat:

1. ha ansvar för tillsynen enligt miljöbalken i fråga om nio producentansvar
2. vara marknads kontrollmyndighet och kontrollera att produkter överensstämmer med krav i EU-förordningar för förpackningar, batterier och elutrustning, samt ha marknads kontrollansvar för engångsplast enligt engångsplastdirektivet

---

<sup>97</sup> Proposition 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025, Utgiftsområde 20*, s. 14.

<sup>98</sup> Naturvårdsverket (2024). *Budgetunderlag 2025–2027*, s. 2.

3. kontrollera gränsöverskridande transporter och omhändertagande av farligt avfall
4. vara behörig myndighet enligt regelverket för mekanism för koldioxidjustering vid gränsen (CBAM)
5. utöva tillsyn över regelverket om handel med utsläppsätter
6. utöva tillsyn över regelverket om kväveoxidavgifter
7. ge tillsynsvägledning till kommuner och länsstyrelser för deras tillsyn
8. ta initiativ till samverkan mellan tillsynsvägledande myndigheter, och till samarbete mellan tillsynsmyndigheter
9. se till att det finns nationella mål för tillsynen enligt miljöbalken och att det finns en nationell tillsynsstrategi.

Uppgifterna enligt punkt 1–6 innebär att Naturvårdsverket bedriver operativ tillsyn, och punkt 7–9 handlar om att vägleda, samordna och samverka när det gäller tillsynsfrågor. Operativ tillsyn är tillsyn som utövas direkt mot den som bedriver en verksamhet.<sup>99</sup>

#### **Uppgifterna som rör tillsyn har ökat betydligt under senare år**

Tidigare handlade Naturvårdsverkets tillsynsuppgifter huvudsakligen om att vägleda och informera andra aktörer. Men de senaste 3–4 åren har de fått fler och utökade uppgifter. Bland annat har antalet producentansvar som myndigheten har tillsynsansvar för ökat från tre till nio. Detta är en följd av ny EU-lagstiftning, exempelvis avfallsdirektivet och engångsgångsplastdirektivet. De nya lagarna har ökat kraven på producenterna inom flera områden. Det har i sin tur medfört att Naturvårdsverkets uppgift att utöva tillsyn över producentansvaren har blivit mer omfattande. Ytterligare exempel på nya tillsynsuppgifter är att myndigheten i januari 2023 tog över tillsynsansvaret för retursystem och pant från Jordbruksverket, och att de från december 2023 ansvarar för tillämpningen av regelverket för CBAM. Dessa regelförändringar har samtidigt inneburit att uppgiften, och förväntningarna på Naturvårdsverket, att vägleda tillsynsmyndigheter och företag om de nya och utökade regelverken har ökat.

#### **Runt 100 årsarbetskrafter uppskattas läggas på uppgifter som rör tillsyn**

Naturvårdsverket har ingen heltäckande tidredovisning och det är därför svårt att slå fast hur mycket resurser myndigheten lägger på uppgifter som rör tillsyn. Men utifrån vissa uppgifter från Naturvårdsverket kan vi mycket grovt uppskatta att det totalt kan handla om runt 100 årsarbetskrafter eller något mer än så. Det kan relateras till myndighetens totalt 703 årsarbetskrafter 2023.<sup>100</sup> Naturvårdsverket uppskattar att de 2024 lägger mellan 40 och 60 årsarbetskrafter på arbete som handlar om att vägleda, samordna och samverka när det gäller tillsynsfrågor.

---

<sup>99</sup> Proposition 2019/20:137. *Förbättrad tillsyn på miljöområdet*, s. 30.

<sup>100</sup> Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets årsredovisning 2023*, s. 107.

Därutöver kan det handla om runt 50 årsarbetskrafter som läggs på uppgifter som hör till tillsyn av producentansvar, marknadskontroll, kontroller av gränsöverskridande avfallstransporter, CBAM, regelverket om handel med utsläppsrätter och vissa andra tillsynsuppgifter.

### 3.4.2 Naturvårdsverkets tillsyns- och marknadskontrollplan

Enligt miljötillsynsförordningen ska en tillsynsmyndighet varje år upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområden enligt miljöbalken. Vi konstaterar att Naturvårdsverket har upprättat en sådan samlad plan för 2024.<sup>101</sup> Planen tar upp de aspekter som miljötillsynsförordningen föreskriver, som att fördela resurser mellan de ansvarsområdena som myndigheten har enligt miljöbalken. Av planen framgår också antalet tillsynsobjekt som finns i myndighetens producentregister. Men vi uppfattar att analyserna i planen av tillsynsbehovet och riskerna för regelöverträdelser inom de olika ansvarsområdena är relativt övergripande. Vidare noterar vi att myndigheten före 2024 inte har haft en samlad tillsynsplan så som förordningen säger. Tidigare år har varje enhet på myndigheten som arbetar med dessa frågor upprättat en egen plan.

### 3.4.3 Fler och utökade uppgifter kring tillsyn över producentansvar, men de avsatta resurserna är lägre än behovet

Naturvårdsverket har i dag ansvar för tillsynen i fråga om producentansvaret inom nio olika områden, bland annat batterier, förpackningar och elutrustning. Producentansvar innebär att den som tillverkar eller säljer en produkt i Sverige (i fortsättningen producenter) har det ekonomiska ansvaret för att finansiera insamling och omhändertagande av produkterna när de blir avfall. Detta medför olika krav på producenterna som regleras i särskilda förordningar. Exempel på krav är att producenten ska anmäla sin verksamhet till Naturvårdsverket, ha en godkänd så kallad producentansvarsorganisation (PRO), ha rutiner för internkontroll samt årligen rapportera uppgifter till Naturvårdsverket om mängden produkter som producenten har släppt på marknaden.

Statskontoret konstaterar att myndigheten under 2021–2023 har genomfört flera aktiviteter när det gäller tillsyn över producentansvaret. Men vi ser också att de avsatta resurserna för tillsynen är betydligt lägre än det bedömda behovet.

#### **Flera genomförda aktiviteter och åtgärder kring producentansvar 2021–2023**

Naturvårdsverkets tillsyn över producentansvaren riktar sig mot både producenter och PRO:er. Tillsynen innebär bland annat att kontrollera regelefterlevnaden, granska inrapporterade uppgifter, samt att hantera tillsynsavgifter. En stor del av tillsynsarbetet är också att genom information ge producenter och PRO:er stöd att följa regelverken. Det sker framför allt när dessa aktörer anmäler sina verksamheter

---

<sup>101</sup> Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets tillsyns- och marknadskontrollplan 2024*.

till Naturvårdsverket och när de rapporterar till myndigheten.<sup>102</sup> Naturvårdsverket har inte formulerat något mål när det gäller deras tillsyn över producentansvaren. Inte heller regeringen har gjort det. Däremot har regeringen 2021–2023 haft återrapporteringskrav på Naturvårdsverket som handlat om att myndigheten ska redovisa hur den har arbetat med och utvecklat arbetet med tillsyn för ett antal utpekade producentansvar. Här ger vi några få korta exempel på aktiviteter kring producentansvar som Naturvårdsverket har genomfört 2021–2023.

Under 2021 prioriterade Naturvårdsverket att förbereda för de kommande utökade producentansvaren, till exempel att utveckla e-tjänster för inrapportering av uppgifter från förpackningsproducenter och att ta fram system för fakturering av avgifter inom producentansvaren för batterier, elutrustning och förpackningar.<sup>103</sup>

Under 2022 startade Naturvårdsverket ett riktat tillsynsprojekt för att identifiera producenter som inte tar sitt producentansvar för träförpackningar och producenter av övrigt förpackningsmaterial som är vanligt förekommande. De byggde även upp en organisation för att ta över ansvaret från Jordbruksverket att godkänna och utöva tillsyn över retursystemet för plastflaskor och metallburkar.<sup>104</sup>

Under 2023 genomförde Naturvårdsverket den riktade tillsynsinsats som de startade 2022. De informerade om producentansvaret till potentiella producenter av fiskeredskap, däck, ballonger och förpackningar, vilket ledde till att antalet anmälningar till myndigheten ökade.<sup>105</sup> De tog också fram och kommunicerade vägledning om de flesta nya bestämmelser för producentansvar och nedskräpningsavgifter. Vidare utvecklade myndigheten nya system för att hantera avgifter respektive hantera ärenden om producentansvar och nedskräpningsavgifter. Det har lett till att myndigheten har digitaliserat utskicken av avgiftsavier.<sup>106</sup>

### **Antalet beslut om miljö sanktionsavgifter har varierat stort**

Naturvårdsverket kan besluta om att miljö sanktionsavgifter ska betalas av den som överträder reglerna om producentansvar. Vi konstaterar att Naturvårdsverket under 2023 inte fattade några beslut om miljö sanktionsavgifter, vare sig inom tillsynen över producentansvar eller andra uppgifter som rör tillsyn över miljöbalken. Anledningen till detta var enligt myndigheten att resursbrist gjorde att de prioriterade att förelägga företag att rapportera, i stället för att besluta om avgifter.<sup>107</sup> Under slutet av 2023 utförde Naturvårdsverket drygt 400 kontroller i butiker och hos grossister kopplat till retursystemet (pantssystemet). I 36 procent av

---

<sup>102</sup> Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets tillsyns- och marknadskontrollplan*, s. 9–10.

<sup>103</sup> Naturvårdsverket (2022). *Årsredovisning 2021*, s. 92.

<sup>104</sup> Naturvårdsverket (2023). *Årsredovisning 2022*, s. 86.

<sup>105</sup> Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets tillsyns- och marknadskontrollplan*, s. 11.

<sup>106</sup> Naturvårdsverket (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 85.

<sup>107</sup> Ärendena handlade om utebliven eller försenad rapportering till Naturvårdsverket.

dessa kontroller fastställdes avvikelser från reglerna. I dessa fall har myndigheten under 2024 beslutat om miljöstraffavgifter i den fortsatta handläggningen kring avvikelserna. Under 2022 och 2021 fattade Naturvårdsverket runt 740 respektive runt 110 beslut om miljöstraffavgift. Samtliga dessa ärenden handlar om utebliven eller försenad rapportering från företag av uppgifter till Naturvårdsverket.<sup>108</sup>

### **Ambitionen om utökad tillsyn över producentansvaren har inte uppnåtts**

Vi konstaterar alltså att Naturvårdsverket under 2021–2023 har genomfört flera aktiviteter och åtgärder som rör tillsynen över producentansvaren, varav åtminstone några är riktade insatser mot enskilda producenter. Men mycket av arbetet har handlat om att bygga upp register, it-system och e-tjänster samt att ta fram vägledningar och informera om regelverken. Dessa är viktiga och nödvändiga åtgärder för att kunna bedriva en mer riktad tillsyn.

Men samtidigt anser vi att myndigheten inte har uppfyllt sina egna ambitioner när det gäller tillsynen över producentansvaren under perioden. I årsredovisningen för både 2021 och 2022 framhöll Naturvårdsverket att de avsåg att under de kommande åren utöka insatserna genom systematiserad tillsyn inom producentansvaren för elektronik, bilar, däck samt förpackningar.<sup>109</sup> Men myndigheten har vare sig 2022 eller 2023 satsat på att öka den systematiserade tillsynen eller den riktade kommunikationen om producentansvaren. Naturvårdsverket förklarar detta med att de inte haft tillräckliga resurser.<sup>110</sup> Att det inte funnits tillräckliga resurser beror enligt myndigheten på att kostnaderna för framför allt it-system för tillsyn över de utökade producentansvaren har blivit högre än vad som bedömdes på förhand. Därför har resurserna inte räckt till för att utöka den systematiserade tillsynen.

### **Rimlig analys av det fortsatta tillsynsbehovet**

Naturvårdsverkets grundar sin analys av tillsynsbehovet 2024 inom producentansvaren på tidigare års erfarenheter. Myndigheten bedömer att behovet är omfattande och att det sannolikt finns ett stort antal verksamheter som inte är registrerade och att kunskapen om regelverken är låg bland berörda företag. Deras slutsats är bland annat att det behövs en kontinuerlig kontroll inom detta område. Naturvårdsverket bedömer sammantaget att tillsynsbehovet är minst 12 årsarbetskrafter 2024. Myndigheten planerar att under året genomföra riktad tillsyn över de

---

<sup>108</sup> Uppgifter från Naturvårdsverket i mejl till Statskontoret 2024-10-11 och 2024-10-14. Förklaringen till den stora skillnaden i antalet beslutade miljöstraffavgifter mellan 2022 och 2021, är att myndigheten under 2021 ännu inte hade möjlighet att besluta om avgifter för utebliven/försenad rapportering på området förpackningar.

<sup>109</sup> Naturvårdsverket (2022). *Årsredovisning 2021*, s. 99. Naturvårdsverket (2023). *Årsredovisning 2022*, s. 96.

<sup>110</sup> Naturvårdsverket (2023). *Årsredovisning 2022*, s. 96. Naturvårdsverket (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 95.

flesta producentansvaren. Huvudfokuset i arbetet är att identifiera verksamheter som har ett producentansvar och få dem att anmäla sig som producenter och anmäla sig till en producentansvarsorganisation. Myndigheten har bland annat planerat en riktad satsning för att identifiera producenter av solcellspaneler, efter tips till myndigheten och en granskning av Riksrevisionen.<sup>111</sup>

Utifrån erfarenheterna hittills delar Statskontoret Naturvårdsverkets analys att tillsynsbehovet är omfattande, och bedömer liksom myndigheten att riktade informationsinsatser och arbete med att komma åt producenter som inte är anmälda sannolikt har en god effekt. Samtidigt konstaterar vi att myndigheten för 2024 planerat för knappt 5,5 årsarbetskrafter för området producentansvar,<sup>112</sup> vilket är betydligt lägre än det uppskattade behovet på drygt 12 årsarbetskrafter. Naturvårdsverket förklarar att detta är en avvägning och prioritering de gjort, där det analyserade behovet har överstigit vad som har varit möjligt att göra utifrån tillgängliga resurser.<sup>113</sup>

Naturvårdsverkets tillsyn inom producentansvaren finansieras av producenterna genom tillsynsavgifter. Myndigheten har i budgetunderlaget för 2025–2027 hemställt om en höjning av avgifterna från och med 2025 och föreslagit att förvaltningsanslaget höjs med motsvarande belopp, för att täcka myndighetens kostnader för tillsyn av producentansvaren.<sup>114</sup>

### **Svårt få en samlad överblick när det gäller tillsynen över producentansvar**

Statskontoret anser att Naturvårdsverkets årsredovisningar inte ger någon tydlig samlad överblick över myndighetens resultat och prioriteringar när det gäller uppgiften att utöva tillsyn inom producentansvaren. Årsredovisningarna för 2023, 2022 och 2021 redovisar enskilda aktiviteter och åtgärder. Men det är svårt att bedöma hur väl Naturvårdsverket i stort fullgör uppgiften och hur detta förändras över tid. Det saknas uppgifter om hur många årsarbetskrafter som myndigheten lägger på denna tillsyn. Redovisningen innehåller få uppgifter som kvantitativt beskriver prestationer och aktiviteter. Exempel på sådana uppgifter skulle enligt Statskontoret kunna vara antalet tillsynsärenden inom producentansvaren, antal beslut om förelägganden samt antal beslut om miljöstraffavgifter, fördelat på olika kategorier. Ett annat exempel skulle kunna vara att redovisa hur antalet tillsynsobjekt i Naturvårdsverkets register har utvecklats över tid.<sup>115</sup> Vi anser att

---

<sup>111</sup> Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets tillsyns- och marknadskontrollplan 2024*, s. 11.

<sup>112</sup> Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets tillsyns- och marknadskontrollplan 2024*, s. 4. Vid sidan av de planerade 5,5 årsarbetskrafterna tillkommer runt 15 årsarbetskrafter för förvaltningsuppgifter kring producentansvaren, som t.ex. vägledning, föreskriftsarbete och rapportering av statistik.

<sup>113</sup> Enligt Naturvårdsverket i mejl till Statskontoret 2024-09-29.

<sup>114</sup> Naturvårdsverket (2024). *Budgetunderlag 2025–2027*, s. 9.

<sup>115</sup> Vi noterar att det finns mer kvantitativa uppgifter om området i myndighetens tillsyns- och marknadskontrollplan 2024, bl.a. uppgifter om antalet tillsynsobjekt.

detta är särskilt relevant att redovisa eftersom det finns ett stort antal verksamheter som inte är registrerade. Detta är också något som myndigheten har fokuserat på och kommer att fortsätta fokusera på.

Därför ser vi positivt på att Naturvårdsverket i regleringsbrevet för 2024 har fått ett återrapporteringskrav som gäller deras tillsyn över producentansvaren, och som vi uppfattar är mer långtgående och strategiskt inriktat än tidigare års rapporteringskrav kring producentansvaren. Naturvårdsverket ska bland annat redovisa hur de 2024 har prioriterat, planerat och genomfört tillsyn av förordningarna om producentansvar som Naturvårdsverkets tillsynsansvar omfattar. Redovisningen ska särskilt beskriva tillsynen över att insamlat avfall behandlas i enlighet med avfallshierarkin, att organisationer med producentansvar för förpackningar följer Naturvårdsverkets beslut om godkännande av dem samt att producenter av elektrisk och elektronisk utrustning följer bestämmelserna.

### **Kundundersökningen 2021 visade ett betydligt lägre förtroende och nöjdhet hos målgrupperna inom producentansvar än inom andra målgrupper**

I Naturvårdsverkets kundundersökning 2021 undersöktes arbetet med tillsyn inom producentansvaren genom en enkät till berörda målgrupper, huvudsakligen företag som registrerat producentansvar inom områdena batterier, förpackningar och elutrustning. 65 procent av målgruppen hade ett mycket eller ganska stort förtroende för hur myndigheten sköter sitt arbete med denna uppgift. Målgrupperna för de andra uppgifter som undersöktes detta år hade betydligt högre förtroende, mellan 80 och 90 procent. De som besvarade enkäten fick även svara på hur nöjda de var med hur Naturvårdsverket sköter sitt arbete. Endast hälften av målgruppen inom producentansvar var i mycket eller ganska hög grad nöjda med hur myndigheten sköter sitt arbete. Motsvarande siffra för de andra målgrupperna var runt 70 procent. Vi noterar att endast fem av tio som besvarade enkäten, i mycket eller ganska hög grad instämde i påståendet att Naturvårdsverkets information om producentansvaret underlättar deras arbete när det gäller att uppfylla lagkraven.

Vi tolkar resultaten som att Naturvårdsverkets målgrupper inom producentansvaren har ett betydligt lägre förtroende för, och är mindre nöjda med, myndigheten än målgrupperna för andra uppgifter. Andelen som har ett ganska eller mycket stort förtroende för hur uppgiften sköts – 65 procent – var inte bara lägre än hos övriga målgrupper 2021. Andelen var påtagligt lägre än det genomsnittliga resultatet i undersökningen 2019–2022, som var 80 procent, se avsnitt 3.2.1. Det bör samtidigt framhållas att undersökningen genomfördes i december 2021. Det har hänt en hel del sedan dess när det gäller producentansvar. Vi föreslår därför i kapitel 1 att Naturvårdsverket har med tillsynen inom producentansvaren som en av de verksamheter de undersöker närmare nästa gång som de genomför undersökningen.



### 3.4.4 Marknadskontrollen är tydligt nedprioriterad

Naturvårdsverket är enligt miljötillsynsförordningen *marknadskontrollmyndighet*. Det innebär att de utövar kontroll enligt EU:s marknadskontrollförordning (EU) 2019/1020 över att produkter överensstämmer med EU-bestämmelserna för förpackningar, elutrustning, batterier och olika engångsplastprodukter. Statskontoret anser att myndigheten i dag inte fullgör denna uppgift.

#### **Naturvårdsverkets uppgift som marknadskontrollmyndighet**

Marknadskontroll är en form av tillsyn som innebär kontroll av att produkter som finns på marknaden uppfyller de regler som gäller. Marknadskontroll syftar till att skydda bland annat miljö och hälsa. Det som i huvudsak skiljer marknadskontroll från annan tillsyn är att marknadskontroll avser produkter. Förenklat betyder det att tillsynen när det gäller producentansvar handlar om att tillsyna producenterna, medan marknadskontrollen handlar om att tillsyna själva produkterna. För Naturvårdsverket handlar det exempelvis om att kontrollera att produkter har korrekt märkning för återvinning, eller att korkar sitter fast på PET-flaskor så som reglerna kräver. Utöver att kontrollera produkter ingår att informera och vägleda om produktkraven samt att utbyta erfarenheter med andra marknadskontrollmyndigheter.<sup>116</sup> En marknadskontrollmyndighet ska vidta åtgärder mot de aktörer vars produkter inte uppfyller kraven. Åtgärder som kan bli aktuella är till exempel försäljningsförbud, att dra tillbaka produkter från marknaden eller att återkalla produkter från slutanvändare.

#### **Inga riktade marknadskontrollaktiviteter har genomförts**

Naturvårdsverkets marknadskontroll är tydligt nedprioriterad. Myndigheten har inte genomfört några riktade marknadskontrollaktiviteter 2021–2023, det vill säga direkta kontroller av produkter som sådana. Inga direkta kontrollinsatser har heller planerats för 2024, mer än att ha beredskap att följa upp eventuella tips från Tullverket. Detta syns också i myndighetens tillsyns- och marknadskontrollplan, där den planerade avsatta tiden för området marknadskontroll är 0 årsarbetskrafter.<sup>117</sup> Naturvårdsverket förklarar detta med resursbrist och att de medvetet har prioriterat så inom ramen för tillsynsverksamheten i stort. Myndigheten har bedömt att annan tillsyn, som tillsyn av verksamhetsutövare inom producentansvaren, är viktigare. I denna bedömning har myndigheten även tagit hänsyn till att den marknadskontroll som de ansvarar för inte gäller produkter som är akut farliga för liv och hälsa, så som till exempel kan gälla för den kontroll som Kemikalieinspektionen ansvarar för.

---

<sup>116</sup> Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets tillsyns- och marknadskontrollplan*, s. 12.

<sup>117</sup> *Ibid.* s. 4 och 13.

Naturvårdsverket deltar i Marknadskontrollrådets möten i enlighet med förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn.<sup>118</sup> Enligt förordningen ska marknadskontrollmyndigheter även informera allmänheten om sin marknadskontroll. Informationen till allmänheten om detta på Naturvårdsverkets webbplats är mycket kortfattad, närmast försumbar.

### **Naturvårdsverket fullgör i dag inte uppgiften som rör marknadskontroll**

Vi konstaterar att marknadskontrollen är och har varit tydligt nedprioriterad hos Naturvårdsverket. Vi anser att myndigheten i dag inte fullgör sin uppgift som rör marknadskontroll. Samtidigt noterar vi att Naturvårdsverket i årsredovisningen för både 2021, 2022 och 2023 har framhållit att de avser att öka marknadskontrollen under de kommande åren.

Naturvårdsverket har prioriterat andra tillsynsinsatser framför marknadskontroll. Att en myndighet prioriterar är i sig inget konstigt. Miljöbalken säger att en tillsynsmyndighet ”i nödvändig utsträckning” ska kontrollera regelefterlevnaden, men vad detta närmare innebär är inte givet. Det finns inte heller några mål eller återrapporteringskrav från regeringen för marknadskontroll. Men att inga riktade marknadskontrollinsatser har genomförts under flera år är en prioritering som kan ifrågasättas. Vi noterar också att Naturvårdsverket själv pekar på att de hittills inte ingående har analyserat tillsynsbehovet inom marknadskontroll, och att de bedömer att det finns ett behov att arbeta mer inom detta område. Vidare anser vi att myndighetens eget mål för området marknadskontroll är försiktigt och avvaktande. Målet är att myndigheten ska ”...*fortsätta lära [sig] mer om marknadskontroll från andra myndigheter inom Marknadskontrollrådet och ta vidare de interna diskussionerna om Naturvårdsverkets ansats inom marknadskontroll.*”<sup>119</sup>

Statskontoret anser att Naturvårdsverket behöver höja ambitionsnivån när det gäller marknadskontrollen. Vi lämnar därför flera förslag om detta i kapitel 1.

### **3.4.5 Naturvårdsverket fullgör sina uppgifter som rör tillsynsvägledning väl**

Naturvårdsverket är en av flera tillsynsvägledande myndigheter på miljöområdet, tillsammans med bland annat Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten. Tillsynsvägledning syftar till att säkerställa att tillsynen över miljöbalken bedrivs ändamålsenligt, inte minst att regler tillämpas enhetligt i hela landet och hos alla tillsynsmyndigheter. Det handlar om att ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna när det gäller att tolka regler och att ge expertkunskap i olika sak- och ämnesområden.

---

<sup>118</sup> Marknadskontrollrådet är ett råd för marknadskontroll i vilket sjutton statliga myndigheter ingår. Rådet ska bl.a. fungera som nationellt samordningsorgan i frågor om marknadskontroll. Styrelsen för ackreditering och teknisk är ordförande i rådet.

<sup>119</sup> Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets tillsyns- och marknadskontrollplan*, s. 12–13.

Statskontoret anser att Naturvårdsverket är aktiv och gör mycket när det gäller tillsynsvägledning, både i rollen att själv ge tillsynsvägledning samt i rollen att samordna och samverka med övriga tillsynsvägledande myndigheter i olika frågor. Myndigheten har ett högt förtroende hos målgrupperna för hur de sköter sitt arbete med att ge tillsynsvägledning. Vi bedömer sammantaget att Naturvårdsverket fullgör sina uppgifter som rör tillsynsvägledning väl.

### **Naturvårdsverket har stor vana vid att ge tillsynsvägledning**

Naturvårdsverket ska enligt miljötillsynsförordningen ge tillsynsvägledning till framför allt länsstyrelser och kommuner i deras tillsyn, på områden där det inte ges av andra tillsynsvägledande myndigheter. Myndigheten vägleder om till exempel miljöfarlig verksamhet, förorenade områden och avfall. Den viktigaste kanalen för att ge tillsynsvägledning är myndighetens webbplats. Men de vägleder även genom dokument i pdf-format, seminarier, nätverksträffar och genom att besvara frågor.

Vår samlade bild är att Naturvårdsverket varje år genomför ett relativt stort antal insatser för tillsynsvägledning inom många olika sakområden. Det handlar om att ta fram nya eller uppdatera befintliga vägledningarna samt att på olika sätt informera om vägledningarna. Vi konstaterar att myndighetens webbplats innehåller mycket information om miljölagstiftningen, och omfattande stöd och vägledning om hur lagstiftningen tillämpas. Detta är en uppgift som myndigheten har utfört under lång tid, har stor erfarenhet av och som den är van vid. Denna bild delas även av flera av de tjänstemän som vi har intervjuat på Regeringskansliet.

### **Högt förtroende hos målgrupperna för arbetet med tillsynsvägledning**

Naturvårdsverket framhåller att det är viktigt att deras tillsynsvägledningarna är anpassade till tillsynssituationen, så att de är lätta att använda. De har formulerat ett mål för arbetet som säger att ”Vår tillsynsvägledning bedöms som relevant och ändamålsenlig av tillsynsmyndigheterna”. Myndigheten bedömer själv att de är ”på god väg” att uppnå detta mål.<sup>120</sup> Vi tolkar resultaten från Naturvårdsverkets kundundersökning 2022 som att målgruppen handläggare hos kommuner och länsstyrelser anser att tillsynsvägledningarna är relevanta, men att de kan bli mer ändamålsenliga när det gäller att hjälpa handläggarna att tolka lagstiftningen.

I kundundersökningen får myndigheten ett högt betyg för hur de sköter arbetet med tillsynsvägledning. 84 procent av målgruppen handläggare hos kommuner och länsstyrelser, svarade att de har mycket eller ganska stort förtroende för hur myndigheten sköter sitt arbete med tillsynsvägledning. Det kan jämföras med att 65 procent av målgruppen för tillsyn av producentansvar hade ett mycket eller ganska stort förtroende 2021.

---

<sup>120</sup> Naturvårdsverket (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 28.

Vidare svarade drygt åtta av tio handläggare att de har nytta av underlag och data från Naturvårdsverket i sitt arbete, och nästan åtta av tio handläggare ansåg att myndighetens vägledningar och stöd förenklar deras arbete. Men handläggarnas nöjdhet varierade mycket mellan olika sakområden. Det kan tala för att det finns ett förbättringsutrymme när det gäller vissa av vägledningarna. Vi noterar att handläggarna är mindre nöjda med vägledningarna specifikt när det gäller att ge dem hjälp att tolka lagstiftningen, jämfört med andra aspekter av vägledningarna som de har fått bedöma.

### **Naturvårdsverkets arbete med nationella tillsynsstrategin**

Naturvårdsverkets uppgifter inom tillsynsvägledning handlar också om att samordna och samverka med övriga tillsynsvägledande myndigheter. Naturvårdsverket ska i samverkan med de andra myndigheterna se till att det finns nationella mål för tillsynen enligt miljöbalken och en *nationell tillsynsstrategi* för att nå målen. Den nu gällande tillsynsstrategin avser perioden 2022–2025. Strategin är ett verktyg för att uppnå en effektiv och likvärdig tillsyn, när huvuddelen av tillsynen är decentraliserad och utförs av kommuner och länsstyrelser.

Naturvårdsverket anser att strategin är det viktigaste verktyget för att strategiskt samordna nationellt prioriterade tillsynsinsatserna. Strategin som sådan finns samlad i form av en webbaserad vägledning på Naturvårdsverkets webbplats. Alla tillsynsvägledande myndigheters olika delar finns tillgängliga i denna webbaserade vägledning. Strategin är indelad i ett antal fokusområden som dessa myndigheter gemensamt har bedömt är särskilt viktiga områden att stärka tillsynen inom, exempelvis området ”Illegal avfallshantering”. För varje fokusområde finns ett eller flera effektmål, till exempel effektmålet ”Tillsynsmyndigheternas förmåga att upptäcka illegal avfallshantering ökar” inom området Illegal avfallshantering. Vi konstaterar att strategin genom effektmålen innehåller de nationella mål för tillsynen som miljötillsynsförordningen föreskriver att den ska ha.

### **Naturvårdsverket är drivande i utvecklingsarbetet kring tillsynsvägledning**

Det pågår en hel del utvecklingsarbete när det gäller tillsynsvägledning, där Naturvårdsverket har en drivande roll. I slutet på 2023 lämnade myndigheten sin slutredovisning i ett flerårigt regeringsuppdrag där flera myndigheter under Naturvårdsverkets samordning har utvecklat samarbetsformer och genomfört åtgärder för att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken. I uppdraget ingick bland annat att ta fram en arbetsmodell för att utarbeta den nationella tillsynsstrategin och att ta fram en plan för ökad digitalisering av tillsynsvägledning. I slutredovisningen redovisar Naturvårdsverket arbetet med uppdraget och redogör för flera konkreta framåtriktade förslag.

Ett annat exempel på utvecklingsarbete är pilotprojektet *Forum för miljötillsynsstrategin* som Naturvårdsverket och Jordbruksverket startade 2022. Det är ett webbaserat forum för att utbyta erfarenheter mellan tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter. Det är öppet för handläggare och inspektörer hos

bland annat kommuner och länsstyrelser. Forumet ger tillgång till stödmaterial, samt möjlighet till direktkontakt med de tillsynsvägledande myndigheterna och till erfarenhetsutbyte mellan kolleger. I slutet på 2023 fanns det 1 600 registrerade användare i forumet, jämfört med 1 000 användare i slutet på 2022.<sup>121</sup>

### 3.5 Kontaktytorna och dialogen med näringslivet är omfattande och fungerar över lag väl

I detta avsnitt analyserar vi på en övergripande nivå hur Naturvårdsverkets kontaktytor och dialog med näringslivet fungerar. Fungerande kontaktytor och dialog med näringslivet stärker Naturvårdsverkets förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och uppdrag, samtidigt som myndigheten är viktig för näringslivet genom sin stödjande och vägledande roll när det gäller att genomföra den gröna omställningen. Statskontoret bedömer att kontaktytorna och dialogen med näringslivet över lag fungerar väl, men att det samtidigt finns utvecklingsmöjligheter. Det finns en stor efterfrågan på stöd från myndigheten, inte minst i och med att flera rättsakter inom ramen för EU:s gröna giv ska implementeras. Naturvårdsverket behöver därför ha tillräckligt med resurser för att informera och vägleda näringslivet kring de nya regelverken.

#### 3.5.1 Omfattande kontakter och många former för kontakterna

Naturvårdsverket har omfattande kontakter och dialog med näringslivet, bland annat genom stående samverkansgrupper, bilaterala samtal med enskilda branschorganisationer och i samband med internationella förhandlingar. Kontakten med näringslivet regleras bland annat i myndighetens instruktion och i myndighetsförordningen.<sup>122</sup> Det krävs också ofta kontakter med näringslivet för att myndigheten ska kunna uppfylla förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därutöver anger också regeringsuppdragen ibland mer specifikt vilka branscher eller företag som Naturvårdsverket ska samverka eller föra dialog med.

Naturvårdsverket har även många kontakter med enskilda företag inom ramen för exempelvis Klimatklivet, ETS (EU:s system för utsläppshandel), IED (industriutsläppsdirektivet), tillsyn över producentansvar, i miljöprövningsärenden och i vägledningsarbetet. Men i det här avsnittet fokuserar vi alltså främst på de bredare formaliserade kontaktytor och dialoger som finns.

---

<sup>121</sup> Naturvårdsverket (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 33.

<sup>122</sup> Naturvårdsverket ska enligt instruktionen till exempel se till att de regelverk och rutiner som de disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

### **Formerna för kontakterna ser ut på flera olika sätt**

Formerna för Naturvårdsverkets kontakter och dialoger med näringslivet ser ut på många olika sätt. Exempel på det är:

- *Stående samverkansgrupper* i form av exempelvis Avfallsrådet. Myndigheten har även tre samverkansgrupper med Svenskt Näringsliv inom tillsynsfrågor, EU-frågor och regeringsuppdrag.
- *Möten med generaldirektören*. Naturvårdsverkets generaldirektör träffar regelbundet ledningen för bland annat Lantbrukarnas Riksförbund. Motsvarande möte med ledningen för Svenskt Näringsliv hålls också, men inte lika regelbundet.
- *Särskilda samverkansmöten vid behov* som arrangeras av Naturvårdsverket när nya behov uppstår. Det gäller exempelvis möten mellan företrädare för Svenskt Näringsliv och berörda avdelningschefer och enhetschefer på Naturvårdsverket, där de för dialog inför det nationella genomförandet av nya EU-rättsakter inom EU:s gröna giv.
- *I arbetet med regeringsuppdrag* för Naturvårdsverket dialog och samverkar både med de aktörer som uppdraget anger och med eventuella ytterligare aktörer som myndigheten anser kan komma att påverkas av förslagen.
- *Under internationella förhandlingsarbeten* kallar Regeringskansliet normalt till samverkansmöten där näringslivets aktörer ingår. Naturvårdsverket kan också ha egna kontakter med näringslivets aktörer, beroende på vilken fråga det gäller. När Naturvårdsverket ansvarar för delegerade akter och arbetet i EU:s expertgrupper ansvarar Naturvårdsverket för att organisera samverkan.
- *I myndighetens löpande genomförandearbete*, till exempel när det gäller att ta fram vägledningar, föreskrifter och allmänna råd och vid strategiarbeten. Det sker även återkommande strukturerade möten med enskilda branschorganisationer, till exempel Skogsindustrierna.
- *Naturvårdsverkets insynsråd* där näringslivet finns representerat genom branschorganisationen Sveriges Jordägareförbund samt representanter för företagen Perstorp och Dalagård.

### **3.5.2 Kontaktytorna har utvecklats, men näringslivet vill ha mer dialog och samarbete med Naturvårdsverket**

Våra intervjuer med näringslivet visar att kontaktytorna och dialogerna med Naturvårdsverket som sådana över lag fungerar väl och att arbetet har förbättrats de senaste åren. Samtidigt anser näringslivet att myndigheten i högre utsträckning bör använda dialogen för att hämta in branschkunskap från näringslivet. Även Naturvårdsverket anser att det finns visst behov av att utveckla dialogerna.

### **Näringslivet anser att dialogen främst innebär informationsdelning och inte tillräckligt mycket samarbete**

De representanter från näringslivet som vi intervjuat uppskattar kontakten med Naturvårdsverket och anser att dialogen har blivit bättre de senaste åren. Näringslivet upplever att myndigheten har blivit mer tillgänglig och öppen för dialog, och lyfter som exempel fram att Naturvårdsverket har blivit bättre på att informera om vem på myndigheten som är kontaktperson för ett visst regeringsuppdrag eller sakområde. Även Naturvårdsverket anser att dialogen har förbättrats och att myndigheten har tagit medvetna initiativ under de senaste åren för att bredda kontaktytorna och fördjupa dialogerna.

Men de som vi har intervjuat från näringslivet anser att kontaktytorna i allt för stor utsträckning används för att dela information, och i egentlig mening inte är ett tillfälle för dialog. Naturvårdsverket kan exempelvis dela information om ett specifikt regeringsuppdrag, eller ge en aktuell lägesbild över en EU-förhandling. Näringslivet önskar att myndigheten oftare ska använda kontaktytorna för att hämta in bransch- och expertkunskap från näringslivet. Det gäller särskilt kunskap om de faktiska förutsättningar och förhållanden som styr och präglar en bransch eller företagandets villkor generellt. Statskontoret noterar att utredningen om Naturvårdsverket från 2008 framförde samma synpunkt. Utredningen konstaterade att branschförbund och företag ofta framförde att de saknar en samtalspartner i industrifrågor. Det gällde exempelvis frågor om tekniska aspekter i verksamheterna och deras miljöpåverkan samt frågor om industrins villkor.<sup>123</sup>

Statskontoret uppfattar att näringslivets kritik i delar består än i dag. Det är också tydligt att det både tidigare och i dag finns stora förväntningar från näringslivet om att ha kontakt och samarbeta med myndigheten. Naturvårdsverket menar att implementeringen av EU-rättsakter inom den gröna givna kommer att leda till intensifierade dialoger med näringslivet. Vi uppfattar att myndigheten anser att de intensifierade dialogerna är ett sätt för dem att vidareutveckla och förbättra kontaktytorna. Samtidigt tolkar vi näringslivets kritik som att den inte bara rör just kontakterna och dialogen vid implementeringen av rättsakter, utan att den handlar om ett generellt förhållningssätt hos myndigheten.

#### **3.5.3 Kontakten med myndigheten är viktig i näringslivets arbete, särskilt beträffande implementeringen av EU:s gröna giv**

Kontakterna mellan näringslivet och Naturvårdsverket är en viktig del i företagens omställningsarbete, inte minst när det gäller implementeringen av den gröna givna. Näringslivet behöver bland annat Naturvårdsverkets stöd och vägledning i att tolka nya regelverk. Det är också viktigt att Naturvårdsverket kan föra en dialog med näringslivet kring hur implementeringen av lagstiftning kan genomföras så att näringslivet får rätt förutsättningar att möta nya krav och regelverk.

---

<sup>123</sup> SOU 2008:62. *Myndighet för miljön - en granskning av Naturvårdsverket*, s. 241.

Statskontoret uppfattar att efterfrågan på kontakter med och stöd från Naturvårdsverket kan öka i och med implementeringen av kommande ny lagstiftning. Det är därför viktigt att myndigheten har tillräckliga resurser för att hantera detta. Det innebär inte nödvändigtvis att Naturvårdsverket ska ha fler bilaterala kontakter med enskilda företag. Naturvårdsverket anser att myndigheten i stället behöver ge information och vägledning som alla företag kan ta del av, vilket är en utgångspunkt som Statskontoret i grunden delar. Samtidigt kan det vara så att vissa målgrupper behöver mer stöd än andra. Tillväxtverket konstaterar till exempel att många små och medelstora företag har låg kännedom om de nya regler som följer av EU:s gröna giv.<sup>124</sup>

Svenskt Näringsliv med flera lyfter i ett öppet brev till regeringen i maj 2024 att näringslivet och Naturvårdsverket behöver bibehålla dialogen dem emellan. Brevet skickades med anledning av de neddragningar som skulle göras på myndigheten, vilket enligt Svenskt Näringsliv riskerade att påverka Naturvårdsverkets möjlighet att stötta näringslivet i omställningsarbetet.<sup>125</sup> Utöver dialogen lyfter de i brevet fram att Naturvårdsverket behöver ha tillräckliga resurser för att ta fram ändamålsenliga föreskrifter, genomföra uppföljning och utvärdering av miljöarbetet samt tillsyna de företag som berörs av de nya reglerna.

### 3.6 Interna faktorer påverkar Naturvårdsverkets förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framgent

Naturvårdsverkets växande uppdrag i kombination med begränsade ekonomiska resurser ställer ökade krav på myndigheten att bedriva ett strategiskt arbete för att anpassa verksamheten till förändringar i uppdraget. I detta avsnitt analyserar vi några interna faktorer som vi bedömer har betydelse för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag, i dag och framgent. Det handlar om hur myndigheten arbetar med att prioritera bland sina uppgifter, hur myndigheten följer upp och redovisar sina resultat och kostnader och hur myndigheten hanterar arbetet med it och digitalisering.

#### 3.6.1 Förmågan att prioritera allt viktigare för att Naturvårdsverket ska kunna fullgöra sina uppgifter

Naturvårdsverkets förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och uppdrag påverkas av förändringar i uppdraget och regeringens styrning, men också av den egna förmågan att prioritera. Statskontoret bedömer att förmågan att prioritera kommer att bli allt viktigare för myndigheten, i takt med att miljö- och klimatområdet förändras och nya typer av uppgifter tillkommer. Vi anser därför att arbetet med att prioritera och effektivisera bör ske löpande och sammanhållet, till exempel i form av årliga verksamhetsanalyser.

---

<sup>124</sup> Tillväxtverket (2023). *Företagens gröna omställning*, s. 7–8.

<sup>125</sup> Svenskt Näringsliv (2024). Brev till regeringen om Naturvårdsverkets arbete med implementering av ny EU-lagstiftning och näringslivets omställningsarbete. Publicerad 2024-05-22.



## **Ny lagstiftning ställer andra krav på Naturvårdsverkets kompetens och organisation**

Miljöpolitiken är ett föränderligt område, vilket också märks när det kommer till Naturvårdsverkets uppgifter. Naturvårdsverket har över tid fått nya uppgifter av olika karaktär. Det gäller inte minst uppgifter som följer av beslut på EU-nivå och EU:s gröna giv. Men regeringen har inte tagit bort uppgifter i samma utsträckning. Bland Naturvårdsverkets uppgifter finns idag både sådana som myndigheten har arbetat med länge och uppgifter som är förhållandevis nya.

Över tid har tyngdpunkten i myndighetens samlade uppdrag skiftat något. De nationellt samordnande uppgifterna och rollen som expertmyndighet finns kvar, men fler operativa och handläggande uppgifter har tillkommit. Under de fem senaste åren gäller det inte minst bidragsgivningen till företag och att utföra olika tillsynsuppgifter till följd av EU-lagstiftning. Naturvårdsverket lägger i dag mer resurser på dessa uppgifter än för fem år sedan, både räknat i antal årsarbetskrafter och som andel av myndighetens totala antal årsarbetskrafter. Myndigheten påverkas också av förändringar i prioriteringar och inriktning på politiken. Dessa förändringar behöver var och en inte vara så stora, men sammantaget kan de ställa stora krav på myndighetens förmåga att ställa om.

## **Minskad budget ställer högre krav på förmågan att prioritera**

Behovet av att prioritera har de senaste åren blivit än mer centralt för Naturvårdsverket i och med att myndighetens ekonomiska förutsättningar har ändrats. Under flera år växte Naturvårdsverket förhållandevis stadigt, med en kulmen under åren 2020–2022, då flera anslag ökade kraftigt. Men sedan 2023 har anslagsnivåerna sjunkit. Samtidigt har kostnaderna ökat.

Under 2023 och första halvåret 2024 hade myndigheten anställningsstopp. Myndigheten räknar med att hålla sig inom de ekonomiska ramarna under 2024, men har lagt ett varsel inför 2025. Personalstyrkan har krympt från cirka 800 till 750. Den ekonomiska situationen medför att myndigheten har behövt att mer aktivt prioritera hur resurserna ska användas för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det gäller både förvaltningsanslaget och sakanslagen.

## **Utrymmet att prioritera påverkas av uppgifternas karaktär**

Det faktiska utrymmet att prioritera mellan olika uppgifter påverkas bland annat av uppgifternas karaktär. Författningsstyrda uppgifter, särskilt sådana som innebär att andra aktörer är beroende av att Naturvårdsverket fullgör sina skyldigheter, måste myndigheten prioritera. Det gäller exempelvis ärenden om olika typer av tillstånd, men också olika typer av rapportering till EU.

Uppgifternas politiska prioritet har också betydelse. Satsningar i budgetpropositionen, villkor i regleringsbrevet och särskilda regeringsuppdrag innebär en direkt styrning av Naturvårdsverkets prioriteringar som myndigheten försöker svara upp mot. Av våra intervjuer framgår att myndigheten även försöker att vara lyhörd för politiska signaler som inte nödvändigtvis formaliseras i uppdrag till myndigheten,

exempelvis nuvarande regerings betoning av klimatfrågorna. En utmaning är att de nationella politiska prioriteringarna inte alltid stämmer helt med de prioriteringar som ges av EU-lagstiftningen.

Uppgifter som inte är direkt styrda av lagstiftning eller av specifika regeringsbeslut ger Naturvårdsverket ett större mandat att själv lägga ambitionsnivån. När resurserna är knappa, är det enligt myndigheten sådana uppgifter som de prioriterar ned. Det framgår bland annat i Riksrevisionens granskning av förvaltningen av värdefull natur, där Naturvårdsverket anger att arbetet med vägledning till länsstyrelserna inte är en tydligt uttalad uppgift och har prioriterats ner till förmån för andra, tydligare uppdrag.<sup>126</sup> Även våra intervjuer med Naturvårdsverket visar att myndighetens vägledning, inklusive tillsynsvägledning, är uppgifter där de kan påverka ambitionsnivån och som de därför kan prioritera ned vid resursbrist. Företrädare för myndigheten uttrycker det som att dessa uppgifter fungerar som ett ”dragspel” när resurserna inte räcker till.

En annan uppgift som Naturvårdsverket till viss del kan prioritera ned är den egna tillsynen. Även där har myndigheten ett utrymme att själv sätta ambitionsnivån. Det framgår av såväl våra intervjuer som myndighetens egna redovisningar. Exempelvis genomförde Naturvårdsverket under 2021–2023 inga riktade marknadskontrollaktiviteter alls inom ramen för rollen som marknadskontrollmyndighet. Tillsynsverksamheten är också ett område där myndigheten i våra intervjuer bedömer att de generellt sett presterar mindre bra.

### **Verksamhetsanalyser ger stöd till arbetet med prioriteringar och besparingar**

Naturvårdsverket har både 2023 och 2024 genomfört fördjupade verksamhetsanalyser där myndighetens ledning mer systematiskt har gått igenom olika delar av verksamheten för att se var det finns utrymme att sänka kostnaderna.

I verksamhetsanalysen 2023 identifierade myndigheten områden för besparingar utifrån ett antal bedömningsgrunder. Det handlade om områden

- där politiken har signalerat att verksamheten inte är prioriterad
- med goda möjligheter att sänka kostnader genom att jobba smartare eller genom att sänka ambitionerna i linje med externa krav
- där det finns andra aktörer som kan genomföra verksamheten
- där arbetet redan har kommit långt.

Slutsatsen i analysen var att myndigheten kunde prioritera ned verksamhet motsvarande 40 årsarbetskrafter. Den största besparingspotentialen fann Naturvårdsverket inom området kunskapsuppbyggnad, där myndigheten såg möjligheter att bland annat förenkla miljömålsuppföljningen, sänka ambitionen för

---

<sup>126</sup> Riksrevisionen (2024). *Förvaltningen av skyddad natur*, s. 35.

den internationella rapporteringen genom att inte leverera mer än EU-kraven och minska på egeninitierad verksamhet, inklusive konferenser. I analysen tog Naturvårdsverket också fasta på att anslagen för naturvård hade minskat kraftigt, vilket myndigheten tolkade som en tydlig politisk signal om att verksamheten borde minska. Därtill bedömde myndigheten att det fanns utrymme att dra ned på ledning och verksamhetsstöd, genom att bland annat sänka ambitionerna för verksamhetsutveckling och administrativt stöd.<sup>127</sup>

Utgångspunkten för den verksamhetsanalys som Naturvårdsverket slutförde i början på 2024 var att anpassa verksamheten till att den politiska styrningen hade förändrats. För att klara sitt grunduppdrag och utveckla verksamheten inom prioriterade områden behövde myndigheten hitta möjligheter att effektivisera, men även klara av att minska och avsluta verksamheter. Ledningsgruppen bedömde i analysen att det var nödvändigt med en neddragning i verksamheten motsvarande 65 miljoner kronor för att möjliggöra en budget i balans inför 2025, givet de ekonomiska ramar som riksdagen aviserade i budgetpropositionen för 2024. De största neddragningarna hör till resultatområdet Hållbart samhälle, genom en avslutad satsning på platsamordning, sänkt ambition när det gäller att genomföra producentansvar och effektivare bidragshantering för förorenade områden.<sup>128</sup>

### **Omställning och omprioritering kräver mycket resurser**

Med utgångspunkt från verksamhetsanalysen genomförde Naturvårdsverket under våren och sommaren 2024 ett omställningsarbete och varslade personal. Denna omställning har varit utmanande för myndigheten på flera sätt. Det krävs både tid och andra resurser att ställa om, inte minst när det gäller att hantera alla administrativa och arbetsrättsliga frågor. När myndigheten lägger kraft på omställningsarbetet tar det med nödvändighet viss tid och resurser från annan verksamhet. Naturvårdsverkets befintliga kompetens matchar inte heller helt de uppgifter som myndigheten vill prioritera. Exempelvis har resurserna för åtgärder för värdefull natur minskat, medan resurserna för Klimatklivet har ökat. Dessa uppgifter kräver olika typer av kompetens. Men erfarenheten från de minskningar av verksamheten som myndigheten gjorde under 2023 är att det krävs mycket arbete för att skola om personal från en uppgift till en annan.

### **Naturvårdsverket måste ha beredskap för ytterligare förändringar i uppdraget**

Ytterligare förändringar i Naturvårdsverkets uppdrag är att vänta. Fler uppgifter är på väg in. Det gäller exempelvis utökade producentansvar och annan EU-lagstiftning som är under beredning. Andra uppgifter kan vara på väg bort, exempelvis jakt- och viltfrågor. En utredning håller på att se över om frågorna ska flyttas till en ny myndighet. Naturvårdsverket utgick i omställningsarbetet från en

---

<sup>127</sup> Naturvårdsverket (2023). *Verksamhetsanalysen som grund för prioriteringar*.

<sup>128</sup> Naturvårdsverket (2024). *Verksamhetsanalys 2024 som grund för prioriteringar och budget 2025*.

tidigare aviserade minskning av förvaltningsanslaget inför 2025. Men den minskningen ser inte ut genomföras. I budgetpropositionen för 2025 har regeringen i stället föreslagit en viss nominell höjning av anslaget. Höjningen är bland annat kopplad till nya uppgifter rörande genomförandet av metangasförordningen, vägledning för kärnenergianläggningar och arbetet inom civilt försvar.<sup>129</sup>

Statskontoret konstaterar att Naturvårdsverkets ställning som central myndighet inom miljöområdet medför att myndigheten även i framtiden kan antas ligga högt på listan över kandidater för nya uppgifter. Det framgår också av våra intervjuer med företrädare för Regeringskansliet. Naturvårdsverket behöver därför ha en löpande beredskap för att kunna ställa om, effektivisera och anpassa sig till nya uppgifter och förutsättningar. I det ingår att hitta rätt ambitionsnivå för olika uppgifter så att resurserna används effektivt. Verksamhetsanalyserna identifierade exempelvis ett utrymme att effektivisera miljömålsuppföljningen. Vi har i vår analys kunnat se att det finns en potential att effektivisera arbetet med regeringsuppdragen.

Samtidigt finns det enligt Statskontoret sannolikt en gräns för hur flexibel en organisation kan bli om den även ska vara effektiv. Regeringen behöver därför väga behovet av att lägga nya uppgifter på Naturvårdsverket mot myndighetens förutsättningar att ta hand om dessa nya uppgifter. Regeringen behöver också väga in konsekvenserna av nya uppgifter för myndighetens kapacitet att hantera sitt befintliga uppdrag. Det förutsätter att det finns en väl utvecklad dialog mellan regeringen och myndigheten. Inte minst behöver det finnas en viss framförhållning för att se till att myndigheten har tid, kompetens och resurser för att genomföra nya uppgifter.

### 3.6.2 Naturvårdsverket redovisar inte resultat och kostnader på ett tydligt sätt

Naturvårdsverket har många och skiftande uppgifter. Det är svårt att redovisa resultaten av en så omfattande verksamhet på ett överskådligt sätt. Statskontoret anser att myndigheten inte fullt ut har lyckats med det. Vi anser att Naturvårdsverkets resultatredovisning inte ger tillräckligt underlag för att bedöma myndighetens samlade resultat och hur dessa förhåller sig till uppgifter, mål och krav. Den ger därmed också dåligt stöd till myndighetens och regeringens arbete med att prioritera och säkerställa en effektiv användning av resurserna.

#### **Svårt att orientera sig i Naturvårdsverkets resultatredovisning**

Naturvårdsverket har delat in sin verksamhet i resultatområden, som myndigheten använder vid planering, uppföljning och redovisning av verksamheten. Sammanlagt handlar det om sju resultatområden:

---

<sup>129</sup> Proposition 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025, Utgiftsområde 20*, sid. 93.

1. Effektiv myndighet
2. Kunskapsuppbyggnad
3. Samordning och utveckling av generella verktyg för miljöarbetet
4. EU- och internationellt arbete
5. Klimat och luft
6. Naturmiljö, friluftsliv och vilt
7. Hållbart samhälle.

Resultatområdena följer inte en enhetlig logik, utan skär verksamheten på delvis olika ledder. Resultatområde 1 fokuserar på myndighetens interna liv, område 2–4 delar in verksamheten i vissa ämnesövergripande processer, medan område 5–7 utgår från en indelning av verksamheten i tre ämnesområden. Naturvårdsverket har sedan 2018 arbetat med att utveckla sin resultatredovisning. De säger i våra intervjuer att de nuvarande resultatområdena är en tydlig förbättring jämfört med tidigare. Men Statskontoret anser att det ändå är svårt att fullt ut orientera sig i resultatredovisningen. Det framgår inte på ett tydligt sätt i årsredovisningen vad resultatområdena omfattar eller hur myndighetens olika uppgifter sorterar in i de olika resultatområdena. Resultatområdenas olika indelningsgrunder är inte heller ömsesidigt uteslutande i alla delar, vilket innebär att uppgifter kan redovisas på flera olika ställen i resultatredovisningen.

Myndigheten anger i ett särskilt kapitel i slutet av årsredovisningen, på vilka sidor i redovisningen som det finns information om specifika återrapporteringskrav, regeringsuppdrag och instruktionsuppgifter. Detta gör det möjligt att söka fram information, men ger ingen tydlig överblick.

### **Få konkreta mål och delvis tydliga prestationer**

Statskontoret anser att det är svårt att utifrån Naturvårdsverkets resultatredovisning få en samlad och tydlig uppfattning om Naturvårdsverkets prestationer och hur de förhåller sig till målen för verksamheten. Det finns flera anledningar till det.

För det första varierar det både mellan och inom resultatområdena i vilken utsträckning som Naturvårdsverket redovisar tydliga prestationer. Naturvårdsverket ger många exempel på pågående arbete och insatser, men det framgår inte alltid vilka konkreta prestationer som arbetet har mynnat ut i. Ibland beskriver myndigheten utvecklingen inom ett område utan att det blir tydligt hur myndighetens arbete har bidragit till denna utveckling. Mycket arbete sker i samverkan med andra aktörer, men det framgår inte alltid vad Naturvårdsverkets del har bestått i. Myndigheten beskriver också i flera fall arbete som pågår under en längre tid, men det är oklart vilka prestationer som faktiskt kan kopplas till det specifika år som årsredovisningen gäller.

För det andra saknas det i stor utsträckning mål att bedöma myndighetens resultat mot. På en övergripande nivå styrs Naturvårdsverket av de mål som riksdagen har satt upp för olika områden, såsom miljömålen, de globala hållbarhetsmålen och friluftslivsmålen. Men de handlar om önskade tillstånd i naturen och samhället som påverkas av många olika faktorer, och är därmed svåra att använda för att döma av Naturvårdsverkets olika insatser.

Naturvårdsverket har tagit fram egna myndighetsmål för verksamheten, med utgångspunkt i de uppgifter och uppdrag som myndigheten har. Men dessa mål täcker inte hela Naturvårdsverkets verksamhet, utan är koncentrerade till de områden där myndigheten bedömer att verksamheten behöver utvecklas. Totalt har Naturvårdsverket ställt upp 18 mål för perioden 2022–2024. Hälften hör till resultatområdet En effektiv myndighet och fokuserar därmed på myndighetens interna processer och inte på resultatet av myndighetens verksamhet. Myndighetsmålen är i många fall ganska vagt formulerade och beskriver en önskad förflyttning, snarare än ett faktiskt mål. Det enda mål som är siffersatt är ett mål om att minska koldioxidutsläpp från flygresor. De andra målen uttrycker i kvalitativa termer ett önskat tillstånd eller en riktning för myndighetens arbete. I verksamhetsplanen för 2022–2024 finns bland annat dessa mål:

- *Kunskapsuppbyggnad*: Vi har ökat förståelsen för hur Naturvårdsverket tar ett samordnande ansvar för miljöinformationsförsörjningen.
- *Samordning och utveckling av styrmedel*: Vår tillsynsvägledning bedöms som relevant och ändamålsenlig av tillsynsmyndigheterna.
- *Naturmiljö, friluftsliv och vilt*: Vårt arbete leder till att det är enklare för markägare att bruka landskapet på ett mer hållbart sätt.<sup>130</sup>

Statskontorets tolkning är att myndighetsmålen snarare tjänar till att peka ut prioriterade områden, än till att sätta en tydlig ribba för verksamheten. Den bilden stärks av att myndigheten bedömer om de har uppfyllt målen eller inte utifrån otydliga grunder. Enligt Naturvårdsverkets verksamhetsplan ska bedömningen av måluppfyllelse grundas på en sammanvägning av olika underlag, såsom målgruppsundersökningar, mätbara prestationer (exempelvis antal rapporter) och självskattning. Men hur denna sammanvägning går till, hur verksamhetens kostnader vägs in och på vilket underlag den vilar är inte transparent. I resultatredovisningen redovisar myndigheten i vilken utsträckning som myndigheten uppfyller myndighetsmålen. ”På god väg” är det vanligaste omdömet som myndigheten ger sig själv. Undantaget är målet om att Naturvårdsverket ska ha god förmåga att vid höjd beredskap upprätthålla den del av verksamheten som är av betydelse för totalförsvaret. På detta område anger myndigheten att det är ”Lång väg kvar”. Men det framgår inte närmare i resultatredovisningen hur omdömena

---

<sup>130</sup> Naturvårdsverket (2024). *Verksamhetsplan 2022–2024*.

”På god väg” respektive ”Lång väg kvar” ska tolkas eller hur myndigheten kommer fram till bedömningen. Statskontoret uppfattar att resultatområdena och myndighetsmålen utgör ett stöd för Naturvårdsverkets interna styrning och prioriteringar. Däremot anser vi inte att de fungerar som verktyg för att följa upp och bedöma myndighetens resultat.

### Naturvårdsverket redovisar inte kostnaden för olika uppgifter

I resultatredovisningen redovisar Naturvårdsverket hur myndighetens intäkter och kostnader fördelar sig på myndighetens olika resultatområden (tabell 3). Kostnader för administration och overhead för resultatområdet Effektiv myndighet fördelas på de resultatområden som utgår från myndighetens uppgifter.

**Tabell 3. Naturvårdsverkets intäkter och kostnader fördelade per resultatområde 2023, tkr.**

Resultatområde	Intäkter av anslag	Övriga intäkter	Kostnader
Kunskapsuppbyggnad	309 497	25 902	338 271
Samordning och utveckling av generella verktyg i miljöarbetet	128 519	666	128 961
EU- och internationellt arbete	26 064	50 583	78 239
Klimat och luft	163 424	15 073	177 171
Naturmiljö, friluftsliv och vilt	424 684	39 047	486 914
Naturmiljö, friluftsliv och vilt: <i>intrångsersättningar</i>	1 096 826	0	1 096 365
Hållbart samhälle	120 441	10 834	137 855
<b>Summa</b>	<b>2 269 455</b>	<b>142 104</b>	<b>2 443 774</b>

Källa: Naturvårdsverkets årsredovisning 2023, s. 8.

Statskontoret anser att redovisningen av kostnader per resultatområde inte utgör ett tillräckligt underlag för att analysera och bedöma hur Naturvårdsverket fördelar sina resurser och vad olika delar av myndighetens verksamhet kostar. Resultatområdena är aggregerade på en alltför hög nivå och är dessutom otydligt definierade och går in i varandra. Det är därmed svårt att tolka vad siffrorna står för, inklusive eventuella förändringar över tid. Det är en följd av att redovisningen inte följer en enhetlig logik. Det är till exempel svårt att komma ifrån att Naturvårdsverkets insatser inom resultatområdena kunskapsuppbyggnad respektive EU- och internationellt arbete även kan ingå i resultatområdet hållbart samhälle eller området klimat och luft.

Grunden för Naturvårdsverkets kostnadsredovisning är myndighetens ekonomiska uppföljning på enhetsnivå, som sedan aggregeras till resultatområdena. Uppföljningen följer därmed organisatoriska enheter och inte uppgifter. Naturvårdsverket följer inte upp och redovisar vad arbetet med olika uppgifter kostar som hanteras på flera enheter, exempelvis tillsynsvägledning, regeringsuppdrag eller deltagande i EU-arbete. Vi konstaterar att en uppföljning av kostnader för uppgifter som inte följer enhetsgränserna skulle kräva någon form av mer heltäckande tidredovisning, vilket myndigheten inte har. De uppgifter som vi redovisar i vår utredning om hur mycket tid som myndigheten lägger på arbetet med regeringsuppdrag respektive tillsyn bygger därför på uppskattningar som myndigheten har gjort särskilt för vår räkning.

### **Statskontoret anser inte att resultatredovisningen är ett bra underlag för regeringens styrning**

Naturvårdsverket är nöjda med sin resultatredovisning. Intervjuade chefer menar att det inte är meningsfullt att bryta ned verksamheten på andra sätt eller redovisa mer detaljerad information. De tjänstemän i Regeringskansliet som vi har intervjuat uttrycker inte heller något direkt missnöje med Naturvårdsverkets resultatredovisning. Men de uppfattar samtidigt att det är svårt att få full insyn i myndigheten. Regeringen beställer särskilda redovisningar för olika områden och lägger många återrapporteringskrav på myndigheten i regleringsbrevet, vilket visar att de efterfrågar information om resultat för olika områden. Enligt Statskontoret tyder det på att myndighetens resultatredovisning inte är det underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten som den syftar till att vara.

Naturvårdsverkets omfattande och diversifierade uppdrag, som bland annat visar sig i Naturvårdsverkets osorterade instruktion, kan göra det svårare att redovisa resultaten på ett överskådligt och meningsfullt sätt. Men Statskontoret anser ändå att det finns ett utrymme för Naturvårdsverket att tydligare och mer pedagogiskt lyfta fram resultatet av sina olika uppgifter. Detsamma gäller redovisningen av vad olika uppgifter kostar. En bättre uppföljning och redovisning av kostnader är särskilt angelägen i ljuset av att myndigheten i allt högre grad behöver prioritera och använda resurser effektivt.

### **3.6.3 Utmaningar med it och digitalisering påverkar myndighetens förutsättningar att fullgöra sina uppgifter**

I uppdraget till Statskontoret pekar regeringen på att Naturvårdsverkets uppgifter inom digitalisering och hantering av olika stödsystem, internationell rapportering och informationssäkerhet har ökat de senaste åren. Den digitala verksamheten möjliggör stora delar av myndighetens övriga verksamhet och behöver därmed fungera väl. Därför analyserar vi i detta avsnitt några aspekter av hur myndigheten fullgör arbetet inom området. Vi har till viss del utgått från ett antal faktorer som Statskontoret tidigare har identifierat som centrala i myndigheters it-styrning.<sup>131</sup>

Statskontoret bedömer att det i dag finns ett antal utmaningar i Naturvårdsverkets it- och digitaliseringsarbete som påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Vi anser att Naturvårdsverket har genomfört flera åtgärder för att stärka arbetet och att myndigheten delvis har lyckats att hantera utmaningarna. Samtidigt behöver myndigheten fortsätta detta arbete. Vi anser också att Klimat- och näringslivsdepartementet och Naturvårdsverket behöver förbättra sin dialog om hur myndighetens it-arbete bör finansieras.

---

<sup>131</sup> För mer information om tillvägagångssätt, se bilaga 2.



### **Naturvårdsverket har stärkt och utvecklat en tidigare svag it-styrning**

Naturvårdsverket saknade fram till år 2020 i flera avseenden en tillräckligt strategisk utgångspunkt för sin it-styrning. Myndigheten hade till exempel inte någon gällande digitaliseringsstrategi och inkluderade först 2024 mål för det digitala arbetet i verksamhetsplaneringen. Utöver dessa brister fanns även vissa processmässiga svagheter som bland annat ledde till att it-arbetet inte fick tillräcklig finansiering. Ansvariga för digitaliseringsfrågor var till exempel inte en del av den interna uppdragsdialogen på myndigheten och deltog inte heller i verksamhetsdialogen med Regeringskansliet. Det ledde till att det inte fanns representanter i dessa forum som var tillräckligt insatta i hur mycket framtagande, förvaltning och avveckling av it-stöd kostar.

Naturvårdsverket har sedan 2020 gjort flera omfattande förändringar i den interna styrningen och organiseringen av it- och digitaliseringsarbetet. Statskontoret anser att myndigheten därmed har förbättrat sina förutsättningar att omhänderta nya behov och krav på it och digitalisering. Naturvårdsverket har till exempel tagit fram en digitaliseringsstrategi och integrerat specifika mål för arbetet i verksamhetsplaneringen. Myndigheten har också gjort en organisationsförändring år 2020 och samlat allt it-arbete i en särskild avdelning – Digitaliseringsavdelningen – samt anställt it-arkitekter för att stärka den egna kapaciteten inom arkitektur och arkitekturstyrning. Det har inrättats portföljstyrning och även bildats ett internt digitaliseringsråd där samtliga avdelningschefer samt chefsjuristen och stabschefen gemensamt inventerar och diskuterar myndighetens behov och prioriteringar. Biträdande avdelningschefen för Digitaliseringsavdelningen deltar sedan juni 2021 också i Naturvårdsverkets verksamhetsdialog med Regeringskansliet samt i de myndighetsinterna diskussionerna om regeringsuppdrag.

Naturvårdsverkets internrevision skriver i sin granskningsrapport av it-styrningen 2023 att myndigheten har lagt grunderna för en ändamålsenlig styrning. Men internrevisionen anser också att arbetet behöver fortsätta. Myndigheten behöver till exempel säkerställa att det finns en tydligare koppling mellan den övergripande verksamhetsplaneringen på myndighets- och avdelningsnivå och den beslutade digitaliseringsstrategin. Myndigheten behöver också genomföra regelbunden uppföljning och utvärdering av digitaliseringsarbetet, bland annat av arbets sätt, roller och ansvar.<sup>132</sup> Statskontoret noterar att Naturvårdsverket har genomfört åtgärder inom båda dessa områden. Myndigheten planerar även att jobba mer aktivt för att de olika sakavdelningarna ska känna ett starkare ägarskap över digitaliseringsstrategin, vilket vi ser positivt på.

---

<sup>132</sup> Naturvårdsverket (2023). *Granskningsrapport: Digitalisering och it-styrning (2022)*, s. 1.

### **Tidigare brister har skapat en teknisk och organisatorisk skuld som minskar myndighetens förmåga att agera proaktivt och utveckla verksamheten**

Trots att Naturvårdsverket har genomfört flera förbättringsåtgärder har myndigheten i dag en it-skuld i verksamheten. It-skulden är teknisk och i viss mån även organisatorisk. Skulden hänger samman med tidigare brister i it-styrningen, ökade krav på informationssäkerhet och växande behov av nya it-system i samband med att EU-lagstiftning har införts. Statskontoret bedömer att Naturvårdsverket på grund av skulden har svårt att möta kommande behov av nya it-stöd. Myndigheten har också svårt att genomföra det utvecklingsarbete som är nödvändigt för att effektivisera verksamheten och se till att it-systemen är tillräckligt robusta.

Den befintliga it-skulden innebär att myndigheten har flera it-system som behöver uppdateras. Bland annat på grund av att kraven på informationssäkerhet och funktionalitet har ökat sedan systemen togs fram. Myndigheten har också system som är tekniskt föråldrade och därför behöver ersättas. Därtill finns det stora behov av att se över Naturvårdsverkets totala it-miljö, som i dag gör det svårt att återanvända it-relaterade investeringar. Som ett resultat har myndigheten tagit fram flera olika digitala lösningar för att lösa ett och samma problem. Ett företag kan till exempel behöva registrera samma uppgifter i flera av myndighetens it-stöd, i stället för att registrera uppgifterna en gång.

Riksrevisionen har tidigare uppmärksammat att flera myndigheters it-miljöer innehåller suboptimeringar i form av tillfälliga lösningar som ur ett längre perspektiv är ineffektiva och inte tillräckligt robusta.<sup>133</sup> Detta gäller också Naturvårdsverket. Suboptimeringarna har över tid blivit mer synliga, i takt med att digitaliseringskraven har ökat eller förändrats. Nu är de dessutom kostsamma att åtgärda. Ett exempel är myndighetens it-stöd för uppföljning av förvaltningen av skyddad natur som både genererar merarbete för länsstyrelserna och brister i den nationella uppföljningen på området.<sup>134</sup>

Hantering av skulden kräver mycket resurser, vilket gör att myndigheten får svårt att omhänderta nya it-system och samtidigt agera proaktivt utifrån sakavdelningarnas behov. Det leder också till att myndigheten behöver prioritera ned andra viktiga frågor, till exempel utvecklingen av AI, deltagande i arbete med dataflöden mellan myndigheter och aktörer samt vissa frågor om informationssäkerhet. Naturvårdsverket uppger i några av våra intervjuer att informationshantering och informationssäkerhet är en särskild utmaning. Myndigheten äskar också medel för att genomföra åtgärder inom området i budgetunderlaget för 2025–2027. I budgetunderlaget lyfter myndigheten att en utebliven ökning av förvaltningsanslaget skulle öka risken att cyberattacker slår ut Naturvårdsverkets it-miljöer och verksamhet.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Riksrevisionen (2019) *Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering*, s. 66.

<sup>134</sup> Riksrevisionen (2024). *Förvaltningen av skyddad natur*, s. 40.

<sup>135</sup> Naturvårdsverket (2024). *Budgetunderlag 2025–2027*, s. 19.

### **Skulden är i viss mån även organisatorisk**

Statskontoret anser att de brister som har funnits i den interna it-styrningen i viss mån lett till att övriga delar av myndigheten har låg kännedom om hur it-arbetet styrs och finansieras. Våra intervjuer med delar av myndigheten visar till exempel att det inte alltid finns en samsyn mellan Digitaliseringsavdelningen och övriga avdelningar, främst när det gäller hur det digitala arbetet ska finansieras.

I internrevisionens granskning av Klimatklivet framkommer också att det finns en skillnad i hur verksamheten (i det här fallet Klimatavdelningen), Digitaliseringsavdelningen och ekonomienheten uppfattar att budgetprocessen för digitaliseringsarbetet är styrd och hur styrningen faktiskt tillämpas.<sup>136</sup>

### **Naturvårdsverket har identifierat nödvändiga investeringar**

Naturvårdsverket har identifierat flera it-investeringar som behövs för att öka robustheten i organisationen och effektivisera arbetet med it och digitalisering. Myndigheten har utarbetat processer för att göra årliga prioriteringar bland investeringsbehoven. Dessa stäms sedan av i myndighetens digitaliseringsråd. Det finns utöver de årliga prioriteringarna ingen sammanhållen och långsiktig investeringsplan bortsett från den aggregerade investeringsplan över immateriella tillgångar som presenteras i budgetunderlaget.

Naturvårdsverket bedömer att det behövs investeringar för att bland annat öka robustheten i drift och förvaltning samt stärka dataflödeshanteringen och förmågan att inhämta, lagra, bearbeta och tillgängliggöra data. Syftet är att utifrån standardiserade komponenter och informationsmängder bygga myndighetsövergripande system där myndigheten kan återanvända gjorda investeringar. Detta skapar flexibilitet och kan leda till kostnadseffektiviseringar. En del i arbetet är också att vara en aktiv part i den myndighetsgemensamma utvecklingen av digitala ekosystem och gemensamma lösningar, bland annat inom det myndighetsgemensamma samarbetet kring digitalisering, eSAM.

### **Befintlig finansieringsmodell försvårar löpande utveckling och investeringar**

Den befintliga modellen för att finansiera it-arbetet är inte helt ändamålsenlig. Naturvårdsverket beskriver att det initialt ofta tillkommer finansiering för själva utvecklingen av nödvändiga it-stöd, men att det saknas tillräcklig finansiering för de övriga kostnader som uppkommer vid en it-investering. En aspekt i detta är enligt myndigheten tidpunkten för finansiering. Naturvårdsverket menar att det utöver de initiala kostnaderna även finns kostnader som uppkommer längre fram under en it-investerings livslängd. Det kan till exempel handla om kostnader för avskrivningar, förvaltning och avveckling. För dessa kostnader tillkommer enligt myndigheten ofta inte extra medel.

---

<sup>136</sup> Naturvårdsverket (2024). *Granskningsrapport: Bidragshantering avseende Klimatklivet och Ladda bilden* (2023). Rapport från myndighetens internrevision, s. 19.

Detta leder enligt myndigheten bland annat till att det inte finns tillräckligt med resurser över för kontinuerligt utvecklingsarbete. Det blir även svårare att göra verksamhetsövergripande investeringar. Naturvårdsverket uppger därtill att det är en utmaning att göra egna prioriteringar i verksamheten när mycket medel för utveckling av it-stöd är bundna till sakanslagen. Digitaliseringsbehov inom sakanslagen behöver ofta prioriteras framför större behov av it-utveckling som rör hela myndigheten, exempelvis att utveckla system för bättre dataflödeshantering, eftersom det saknas tillräckliga resurser för utveckling inom förvaltningsanslaget.

Naturvårdsverket för under hösten 2024 interna diskussioner om hur overhead-kostnader kan finansieras, däribland kostnader för förvaltning och drift av it-stöd. Inom ramen för detta ser myndigheten över om fullständig overhead, som även innefattar kostnader för drift och förvaltning av it-stöd, bör tas ut från sakanslagen. Vi beskriver detta närmare i avsnitt 2.4.2.

### **Dialogen om finansiering av it-arbetet fungerar inte ändamålsenligt**

Vi uppfattar att det finns en viss frustration i dialogen mellan Regeringskansliet och Naturvårdsverket när det gäller hur it-arbetet ska finansieras. Delar av Naturvårdsverket uppfattar att Regeringskansliet saknar tillräcklig förståelse för hur it-arbetet bör resurssättas. Myndigheten uppger att det i flera fall har lett till att it-arbetet har blivit underfinansierat. Myndigheten menar också att det saknas en motpart för digitaliseringsfrågor på departementet. Regeringskansliet menar å sin sida att it är ett område där myndigheten inom ramen för gällande regelverk själv bör avgöra hur arbetet ska organiseras och genomföras.

Statskontoret delar uppfattningen att myndigheten har ansvar för sin interna organisation. Samtidigt anser vi att det är viktigt att departementet har tillräckligt god förståelse för de förutsättningar som styr framdriften i Naturvårdsverkets it-arbete. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att arbetet behöver resurssättas på ett korrekt sätt och att det ofta rör sig om stora belopp för myndigheterna. Vi anser att våra intervjuer med både Naturvårdsverket och Klimat- och näringslivsdepartementet visar att det finns behov av att förbättra dialogen om hur myndighetens it-arbete bör finansieras. Detta är bland annat viktigt sett till de investeringsbehov som myndigheten har inom området.

### **Minskad budget kan leda till kompetenstapp och rekryteringssvårigheter**

Naturvårdsverket menar att de investeringar som myndigheten behöver göra kräver mer personella resurser, bland annat i form av specialistkompetens. Samtidigt har Naturvårdsverkets minskade budget inneburit att myndigheten har svårt att anställa den kompetens som krävs för att genomföra investeringar och omhänderta de it-system som ska utvecklas och förvaltas. Statskontoret ser att Naturvårdsverket, likt

många andra statliga aktörer, har svårt att konkurrera med lönerna i privat sektor.<sup>137</sup> Naturvårdsverket anser att det finns en risk att den befintliga it-personalen söker sig till andra tjänster när arbetsbördan på myndigheten blir hög i och med att budgeten minskar och rekryteringar uteblir.

Under våren och sommaren 2024 har ett antal chefer på Digitaliseringsavdelningen sagt upp sig på kort tid. Statskontoret menar att det kan leda till att det pågående arbetet med att säkerställa en mer ändamålsenlig it-styrning blir lidande, samtidigt som det också kan skapa en instabilitet på avdelningen, vilket riskerar leda till att mer personal säger upp sig.

---

<sup>137</sup> Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, s. 29.



## 4 Naturvårdsverkets gränsdragning till andra myndigheter

I detta kapitel analyserar och bedömer vi hur gränsdragningen av Naturvårdsverkets uppgifter i förhållande till andra myndigheter med närliggande uppgifter är utformad och fungerar. Vi fördjupar oss i gränsdragningen till Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Energimyndigheten och länsstyrelserna.

### 4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Myndighetsstrukturen för miljörelaterade frågor är komplex. Den skär på flera ledder och innefattar många myndigheter, vilket gör att det uppstår många gränsdragningar. Naturvårdsverket har uppgifter som angränsar till, eller innebär att de behöver samverka med, ett trettiotal andra myndigheter. Energimyndigheten, HaV och länsstyrelserna är tre viktiga exempel på myndigheter som har många uppgifter som gränsar till Naturvårdsverket.
- Gränsdragningen av Naturvårdsverkets uppgifter i förhållande till andra myndigheter är av olika karaktär. Gentemot vissa myndigheter är den tydlig för de flesta uppgifter och skapar inget behov av att myndigheterna samverkar mycket eller att regeringen förtydligar respektive myndighets ansvar. Gentemot andra myndigheter är gränsdragningen inte lika tydlig och kräver omfattande samverkan. Naturvårdsverket har stor erfarenhet av att samverka med andra myndigheter i många frågor. Vi bedömer att Naturvårdsverket generellt sett har en god förmåga att samverka med andra. Det bidrar till att gränsdragningen mot andra myndigheter över lag fungerar väl.
- Det finns många angränsande och likalydande uppgifter hos Naturvårdsverket och HaV, till exempel att lämna yttrande i miljömålsärenden och att ge tillsynsvägledning. Myndigheterna samverkar sedan länge strukturerat för att hantera gränsdragningsfrågor. Vi bedömer att gränsdragningen fungerar väl. Samtidigt anser vi att det finns vissa förvaltningspolitiska skäl som talar för att justera ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och HaV i vissa frågor.
- Naturvårdsverket och Energimyndigheten har flera uppgifter som gränsar till varandra och ställer krav på samverkan, till exempel fördelning av stöd till klimatinvesteringar samt att ta fram och sammanställa uppgifter inom ramen för klimatrapporteringen. Gränsdragningen mellan myndigheternas respektive uppgifter är över lag tydlig. Samverkan mellan myndigheterna fungerar i huvudsak väl. Men stödgivningen till laddinfrastruktur fungerar i nuläget inte tillräckligt väl, eftersom stöden hos Naturvårdsverket och Energimyndigheten överlappar varandra. Vi bedömer att stöden inom detta område i högre grad borde samlas hos Energimyndigheten.

- Naturvårdsverket och länsstyrelserna har många likalydande uppgifter inom miljöområdet. Skillnaden är att Naturvårdsverket ofta har ett nationellt och samordnande ansvar medan länsstyrelsernas ansvar är regionalt och operativt. Exempel på detta är arbetet med miljömålen och med förorenade områden. Detta ställer stora krav på samverkan. Vi bedömer att gränsdragningen mellan myndigheterna i stort fungerar väl, vilket till stor del beror på att Naturvårdsverket och länsstyrelserna har en omfattande och över lag väl fungerande samverkan på flera olika nivåer.

## 4.2 Myndighetsstrukturen för miljöfrågor är komplex och rymmer många olika gränsdragningar

Myndighetsstrukturen för miljörelaterade frågor är komplex och rymmer många olika gränsdragningar. Den skär på flera ledder och innefattar många myndigheter.

### 4.2.1 Indelningen av miljöfrågorna kan beskrivas som både hierarkisk, tematisk och uppgiftsmässig

Myndighetsstrukturen och indelningen av miljöfrågorna är både hierarkisk, tematisk och uppgiftsmässig. Det finns en hierarkisk indelning mellan den nationella nivån genom flera statliga myndigheter, den regionala nivån i form av länsstyrelser samt den kommunala nivån. På den nationella nivån finns det samtidigt en tematisk indelning som följer av att ansvaret för miljöfrågor är fördelat på flera myndigheter. Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om exempelvis klimat, luft och mark. Samtidigt är HaV förvaltningsmyndighet för vattenfrågor, Kemikalieinspektionen för frågor som rör kemikalier och Strålsäkerhetsmyndigheten för frågor om strålskydd.

Vidare finns det en indelning utifrån arbetsuppgifter. Ansvaret för prövning av miljöfarliga verksamheter är exempelvis uppdelat mellan miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna, medan kommunerna har hand om anmälningsärenden. Vilken av dessa aktörer som prövar ett ärende styrs av den miljöpåverkan som verksamheten har. Ett annat exempel på uppgiftsmässig indelning är ansvaret för tillsynen på miljöområdet. Vilken av de statliga myndigheterna, länsstyrelserna eller kommunerna som tillsynar styrs av vilket tillsynsobjekt och vilken verksamhet det handlar om.

### 4.2.2 Naturvårdsverket har uppgifter som innebär att myndigheten samverkar med ett trettiotal andra myndigheter

Myndighetsstrukturen innebär att många myndigheter samverkar med varandra. De samverkar när uppgifter är närliggande eller när myndigheterna behöver samarbeta med varandra för att med kompletterande insatser genomföra regeringens politik. Detta gäller inte minst för Naturvårdsverket som ska vara samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Detta innefattar att vara samlande inom till exempel miljömålsuppföljning, tillsynsvägledning och miljöövervakning.



Naturvårdsverket samverkar på både den nationella och regionala nivån. På den regionala nivån samverkar myndigheten med länsstyrelserna, där det finns kontaktytor i många frågor. Myndigheten har även vissa kontaktytor gentemot kommunerna. På den nationella nivån har Naturvårdsverket uppgifter som angränsar till, eller innebär att de ska eller behöver samverka med, ett trettiotal andra myndigheter. Samverkan sker i stor utsträckning inom ramen för miljömålssystemet, vid regeringsuppdrag, vid hantering av bidragssystem, inom beredskapsarbetet och vid gemensamma informationsinsatser av olika slag.

Naturvårdsverkets samverkan är särskilt omfattande med länsstyrelserna, HaV, Energimyndigheten, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket. De samverkar även regelbundet med bland annat Boverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Sida, SMHI, Statens geotekniska institut, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges lantbruksuniversitet, Trafikverket, Transportstyrelsen och Tullverket. Naturvårdsverket samverkar också med andra myndigheter i bredare myndighetsgemensamma konstellationer i frågor om exempelvis beredskap, digitalisering och internationellt arbete.

I det följande analyserar vi Naturvårdsverkets gränsdragning i vissa betydelsefulla frågor i förhållande till HaV, Energimyndigheten och länsstyrelserna. Gränsdragningen rymmer den tematiska lednen (HaV), den hierarkiska lednen (länsstyrelserna) och till viss del den uppgiftsmässiga lednen (Energimyndigheten).

### 4.3 Gränsdragningen mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten

Det finns många beröringspunkter mellan Naturvårdsverket och HaV, som handlar om både angränsande och likalydande uppgifter och ansvarsområden. Statskontoret bedömer sammantaget att gränsdragningen av Naturvårdsverkets uppgifter i förhållande till HaV fungerar väl. Myndigheterna samverkar strukturerat för att hantera de gränsdragningsfrågor som uppstår. Samtidigt anser vi att det finns vissa förvaltningspolitiska skäl som talar för att justera ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och HaV i vissa vattenfrågor, och att detta bör utredas närmare.

#### 4.3.1 Många beröringspunkter och angränsande uppgifter mellan Naturvårdsverket och HaV

HaV inrättades 2011. HaV tog då över vissa uppgifter från Naturvårdsverket som rör havs- och sötvattensfrågor och många av före detta Fiskeriverkets uppgifter. Motivet var att tydliggöra havs- och vattenfrågornas betydelse för miljön. Regeringen pekade på att den genom att inrätta HaV tydliggör ansvaret för dessa frågor och att den nya organisationen syftar till en ökad effektivisering och drivkraft i havs- och vattenmiljöarbetet.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> Proposition 2010/11:86. *Havs- och vattenmyndigheten*, s. 48–49.

### **Både Naturvårdsverket och HaV är förvaltningsmyndigheter på miljöområdet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande**

Både Naturvårdsverket och HaV är förvaltningsmyndigheter på miljöområdet, vilket framgår i portalparagrafen i respektive myndighets instruktion.

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet för frågor om klimat, luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. HaV är förvaltningsmyndighet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav.

Naturvårdsverket har enligt sin instruktion en *central roll* i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. HaV ska vara pådrivande, stödjande och samlande *inom sitt ansvarsområde* och verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna.

HaV har i uppgift att samordna uppföljning och utvärdering av de tre miljö-kvalitetsmålen Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård. Naturvårdsverket har motsvarande uppgift för sju av de andra miljö-kvalitetsmålen.

### **Flera uppgifter med lika eller gemensamt ansvar**

Naturvårdsverket och HaV har enligt sina instruktioner flera angränsade eller likalydande uppgifter, som innebär att de har ett lika eller gemensamt ansvar:

- Båda myndigheterna ska bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas, och ska lämna synpunkter i processen.
- Båda myndigheterna ska delta i miljöprövningar. Naturvårdsverket ska delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön. HaV ska delta i miljöprövningar som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket.
- Myndigheterna ska i samråd med varandra fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljö-kvalitetsmålen och internationell rapportering, ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt analysera miljö-tillståndet inom sina respektive ansvarsområden.

Andra exempel på angränsande eller likalydande uppgifter är att båda myndigheterna ska ge tillsynsvägledning, samt har uppgifter när det gäller områdesskydd och uppgifter i olika frågor som rör biologisk mångfald. Uppgifterna anges i myndigheternas instruktioner, men den närmare ansvarsfördelningen framgår av andra förordningar. Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskyddet, medan HaV har det centrala ansvaret för bland annat vattenskyddsområden. När det gäller tillsynsvägledning ska HaV ge vägledning i vissa preciserade frågor som till exempel skydd av grundvatten, medan Naturvårdsverket vägleder inom många olika områden. I frågor som rör invasiva arter är Naturvårdsverket ansvarig myndighet i fråga om arter som lever på land, och HaV för arter som lever i vatten.

Det finns också uppgifter som Naturvårdsverket och HaV har ett gemensamt ansvar för. Enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden har de ett gemensamt ansvar att, inom sina ansvarsområden, lämna underlag om riksintressen för naturvården och friluftslivet till länsstyrelserna.

#### 4.3.2 Strukturerad samverkan mellan myndigheterna

De angränsande uppgifterna hos Naturvårdsverket och HaV innebär att det finns en risk för dubbelarbete, att uppgifter faller mellan stolarna eller att myndigheternas beslut i vissa frågor är motstridiga. Det ställer krav på myndigheterna att definiera ansvarsfördelningen och att samverka med varandra. Vi bedömer att myndigheterna i dag samverkar strukturerat för att hantera gränsdragningsfrågorna.

##### **Sju områden där det finns ett visst överlapp i ansvar**

Naturvårdsverket och HaV har gemensamt identifierat sju områden inom vilka det enligt myndigheterna i dag finns vissa gränsdragningsfrågor eller ett visst överlapp i ansvar, och där det krävs förtydliganden eller fördjupad samverkan:<sup>139</sup>

1. Tillsynsvägledning
2. Miljöprövning
3. Regionalt konventionsarbete
4. Miljöövervakning
5. Miljöinformationshantering
6. Biologisk mångfald
7. Förorenade sediment och miljögifter

Myndigheterna har identifierat ett antal mer specifika frågor inom vart och ett av dessa områden där det i dag kan finnas en otydlighet i ansvar, och som föranleder förtydligande eller samverkan. Här ger vi några exempel på det.

*Samverkan inom tillsynsvägledning.* Både Naturvårdsverket och HaV har i uppgift att ge tillsynsvägledning. Myndigheterna framhåller att de bör undvika att ge dubbel vägledning. De samverkar kring detta i frågor om markavvattning, gruvor, miljöavgifter, samt förorenade sediment och avlopp, där någon av myndigheterna har huvudansvar. Utgångspunkten är att respektive myndighet ska vägleda inom sitt område och ska hänvisa till befintlig vägledning hos den andra myndigheten i förekommande fall. Ett område där ansvaret har varit något otydligt är vägledning kring bullrande vattenfarkoster. Sedan några år tillbaka yttrar sig normalt inte Naturvårdsverket inom detta område.

---

<sup>139</sup> Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket (2023). *Överenskommelse om samverkan mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.*

*Samverkan inom miljöprövning.* Både Naturvårdsverket och HaV har i uppgift att delta i miljöprövningar. De samverkar med varandra framför allt när det gäller prövningar som rör miljöfarlig verksamhet där även vattenverksamhet blir aktuellt. Det gäller bland annat prövningar som handlar om gruvor, vindkraft till havs och hamnar. Vid större prövningar som rör båda myndigheternas ansvarsområden ska de alltid stämma av med varandra. De ska stötta varandra med kunskap och undvika dubbelarbete, och de förklarar att det ibland är tillräckligt att en myndighet agerar part i ärendet och den andre biträder. Myndigheterna har strävat efter att fullt ut flytta över ansvaret till HaV när det gäller havsbaserad vindkraft. Men uppdelningen har ännu inte blivit fullt ut konsekvent. Naturvårdsverket yttrar sig fortfarande i frågor om fåglar och fladdermöss samt om områdesskydd på land kan komma att påverkas.<sup>140</sup>

*Samverkan inom miljöövervakning.* Naturvårdsverket och HaV har ett gemensamt ansvar för miljöövervakning, bland annat när det gäller den akvatiska miljögiftsövervakningen. Myndigheterna har enats om att under de kommande åren stegvis överlämna hela den löpande akvatiska miljögiftsövervakningen till HaV för att förenkla samordningen och förtydliga ansvarsfördelningen. Överlämningen ska vara slutförd 2025. Myndigheterna har enats om att HaV i fortsättningen ska disponera de nio miljoner kronor som Naturvårdsverket tidigare har förfogat över för akvatisk miljöövervakning.<sup>141</sup>

*Samverkan inom biologisk mångfald.* Både Naturvårdsverket och HaV ansvarar för områdesskydd. Det uppstår då gränsdragningsproblem där land och vatten möts och vad avser arter som finns på både land och vatten. Myndigheterna har identifierat att ansvarsfördelningen kan behöva förtydligas där miljöer utgörs av övergångszoner och där naturvärdena på land och/eller i vatten är beroende av varandra. De har i en separat överenskommelse tydliggjort detta när det gäller art- och habitatdirektivet, bland annat gällande vilken myndighet som ska hantera vilka arter och naturtyper. Vid genomförandet av direktivet följer de denna uppdelning.

### **Särskild skriftlig överenskommelse om samverkan**

Naturvårdsverket och HaV har beskrivit de sju samverkansområdena och otydligheterna i ansvar i en särskild skriftlig överenskommelse. Den anger också ramarna för hur myndigheterna ska samverka operativt i de frågor där ansvaret till viss del överlappar. Den överenskommelse som gäller nu tecknades i november 2023, och ersatte då en liknande skriftlig överenskommelse från 2019. Den har undertecknats av myndigheternas generaldirektörer, har ett eget diarienummer hos respektive myndighet och har en specificerad giltighetstid till och med december 2025 med översyn vid behov. Överenskommelsen anger också vilka funktioner och personer hos respektive myndighet som är kontaktperson för överenskommelsen som sådan och för vart och ett av de sju samverkansområdena.

---

<sup>140</sup> Naturvårdsverket (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 31.

<sup>141</sup> Som en konsekvens av detta har myndigheterna justerat sina respektive äskanden i budgetunderlagen för 2025–2027.

Den konkreta samverkan mellan Naturvårdsverket och HaV sker på flera olika sätt. En gång per år sker det ett GD-möte där ledningen för myndigheterna sammanträder och behandlar frågor som är väsentliga för myndigheternas uppdrag och där överenskommelsen kring samverkan följs upp. Före GD-mötet träffas myndigheternas avdelningschefer och bereder frågor till GD-mötet med utgångspunkt från överenskommelsen.

Tillvägagångssättet i den mer operativa samverkan i enskilda frågor preciseras i andra dokument. Inom vissa områden finns det exempelvis detaljerade promemorior för samarbete mellan myndigheterna på enhets- och medarbetarnivå, särskilda rutiner och beskrivningar för den praktiska samverkan i enskilda frågor samt en särskild överenskommelse om samverkan och ansvarsfördelning när det gäller biosfärområden. Vidare samverkar myndigheterna inom andra forum, till exempel inom Geodatarådet och eSam i frågor om miljöinformationshantering, tillsammans med länsstyrelsernas Samverkansgrupp Natur när det gäller frågan områdesskydd samt i Tillsynsrådet i frågor som rör tillsynsvägledning.

#### 4.3.3 Gränsdragningen fungerar väl

När HaV inrättades 2011 pekade regeringen på att frågor om samarbete, samverkan och gränsdragningar mellan Naturvårdsverket och HaV får en ökad aktualitet.<sup>142</sup> Statskontoret bedömer att gränsdragningen av Naturvårdsverkets uppgifter i förhållande till HaV fungerar väl. Myndigheterna samverkar sedan lång tid tillbaka strukturerat för att hantera gränsdragningsfrågor. Vi bedömer att de är medvetna om riskerna för dubbelarbete, att frågor hamnar mellan stolarna eller att deras beslut i vissa frågor kan bli motstridiga. Deras samverkan minskar dessa risker. Vi konstaterar också att HaV och Naturvårdsverket själva anser att samarbetet och samverkan mellan dem fungerar väl.

Vi noterar att vare sig Naturvårdsverket eller HaV externt har kommunicerat den skriftliga överenskommelsen, på exempelvis myndigheternas respektive webbplatser. Vi anser att innehållet i överenskommelsen är av värde för omvärlden att känna till, och att den ger en tyngd och förpliktigar till en god samverkan. Naturvårdsverket och HaV bör därför kommunicera överenskommelsen externt. Vi lämnar ett förslag om det i kapitel 1.

#### 4.3.4 HaV har föreslagit att vattenfrågorna ska samlas hos HaV

Statskontoret har frågat Naturvårdsverket och HaV hur stort problem eller utmaning de anser det är när det gäller gränsdragningen mellan uppgifterna och ansvarsområdena hos Naturvårdsverket och HaV.

---

<sup>142</sup> Proposition 2010/11:86. *Havs- och vattenmyndigheten*, s. 49.

**HaV anser att gränsdragningen i sig inte är ett problem, men menar att det behövs en annan ansvarsfördelning för en bättre framdrift i vattenfrågorna**

HaV anser att gränsdragningen i sig inte är ett stort problem, och framhåller att myndigheterna har en god dialog och ett gott samarbete. Men HaV har också yttrat att de bedömer att en annan ansvarsfördelning för ett antal utpekade vattenrelaterade frågor, med överflyttning av formellt ansvar från Naturvårdsverket till HaV, skulle medföra en bättre samordning och framdrift i vattenfrågorna. De pekar på att det i dag inte finns någon myndighet som har det övergripande ansvaret för vattnet och hela kedjan ”från källa till hav”, utan att HaV har delar av ansvaret för vattenfrågorna. De anser att en förutsättning för att skapa en hållbar vattenresursförvaltning är att integrera samtliga frågor så att en myndighet samordnar hela det hydrologiska kretsloppet. HaV pekar ut följande områden där de menar att myndigheterna har överlappande ansvar för vattenfrågorna, och som skulle kunna flyttas från Naturvårdsverket till HaV:<sup>143</sup>

1. Akvatisk miljöövervakning
2. Miljötillsynsförordningen
3. Markavvattning
4. Avloppsvattenhantering, inklusive avloppsreningsverk
5. Dagvatten
6. Våtmarker.

**Naturvårdsverket bedömer att det svårt att hitta en gränsdragning mellan vatten och övrig natur utan överlapp och gråzoner**

Även Naturvårdsverket anser att samarbetet mellan myndigheterna fungerar bra. Naturvårdsverket anser att myndigheterna har hittat effektiva samverkansformer som gör att gränsdragningsfrågor inte hämmar arbetet. Naturvårdsverket anser att HaV:s förslag om ändrad ansvarsfördelning enligt principen ”från källa till hav” är mycket långtgående, eftersom i princip all aktivitet på land påverkar vattenmiljön. Myndigheten bedömer att det är svårt att hitta en gränsdragning mellan vatten och övrig natur som utesluter överlapp och gråzoner.

Naturvårdsverket har kommenterat hur de ser på att ändra ansvaret för de respektive områdena 1–6. När det gäller områdena akvatisk miljöövervakning, miljötillsynsförordningen och markavvattning, har myndigheten inga principiella invändningar mot att göra vissa justeringar i ansvaret. De bedömer exempelvis att markavvattningsfrågorna bör ligga på någon av myndigheterna, och att de inte ser att en flytt till HaV skulle försämra förutsättningarna för dessa frågor. Men när det gäller området dagvatten ser Naturvårdsverket inte några fördelar med att flytta ansvaret, eftersom frågorna behöver hanteras i synergi med ett stort antal andra

---

<sup>143</sup> Havs- och vattenmyndigheten (2024). *Yttrande med anledning av Statskontorets uppdrag att utföra en analys av Naturvårdsverket.*

landbaserade frågor som myndigheten ansvarar för. Naturvårdsverket delar inte heller HaV:s bedömning att våtmarksfrågorna i sin helhet ska flyttas till HaV. De pekar på att våtmarkerna inte bara kopplar till rena vattenmiljöer utan även flera andra naturtyper, samt att nyttan med att anlägga våtmarker är bred och rör frågor om bland annat biologisk mångfald och klimatanpassning. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att det finns en nationell myndighet som har ett helhetsperspektiv för arbetet med våtmarker, så som de har i dag. Myndigheten pekar också på att de i dag har det övergripande ansvaret för miljömålet Myllrande våtmarker.

Naturvårdsverket framhåller att om det trots allt bedöms att det finns fördelar med att justera ansvaret som inte kan uppnås genom samverkan, så bedömer de att sådana förändringar bör föregås av fördjupade utredningar kring dels lämplig gränsdragning, dels vad konsekvenserna av en sådan eventuell justering blir.<sup>144</sup>

### **Förvaltningspolitiska skäl talar för att justera ansvarsfördelningen**

Den förvaltningspolitiska propositionen säger att ansvarsfördelningen mellan myndigheter bör vara tydlig, och att myndigheter som regel inte bör ha överlappande uppgifter.<sup>145</sup> Som vi beskrivit har Naturvårdsverket och HaV i dag flera angränsande och likalydande uppgifter, och det finns ett viss överlapp mellan myndigheterna i vissa vattenrelaterade frågor kopplade till exempelvis akvatisk miljöövervakning och markavvattning. Naturvårdsverket har pekat på att det sedan HaV bildades har funnits en viss osäkerhet hos allmänheten, myndigheter och till viss del Regeringskansliet om vägledningsansvaret för olika typer av avlopp och avfallshantering.<sup>146</sup> Genom att justera och flytta ansvaret för vissa vattenfrågor från Naturvårdsverket till HaV kan ansvarsfördelningen för dessa frågor enligt Statskontoret bli tydligare för andra berörda aktörer.

Vidare har HaV framhållit att de bedömer att en annan ansvarsfördelning för vattenrelaterade frågor, med överflyttning av formellt ansvar från Naturvårdsverket till HaV, skulle medföra en bättre samordning och framdrift i vattenfrågorna. Vi konstaterar också att Naturvårdsverket när det gäller några av områdena 1–6 ovan till viss del instämmer i HaV:s analys om att justera ansvaret, även om de understryker att ändringarna först behöver utredas närmare.

Sammantaget anser Statskontoret att det finns flera skäl som talar för att mer i detalj utreda och lämna konkreta förslag som möjliggör en justering av ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och HaV, med inriktningen att flytta

---

<sup>144</sup> Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets kommentarer på Havs- och vattenmyndighetens yttrande till Statskontoret.*

<sup>145</sup> Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 72.

<sup>146</sup> Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets svar på frågor från Va-beredskapsutredningen M 2022:5*, s. 2.

ansvaret för vissa vattenfrågor från Naturvårdsverket till HaV. Vi har därför i kapitel 1 lämnat ett förslag om detta.

#### 4.4 Gränsdragningen mellan Naturvårdsverket och Energimyndigheten

Naturvårdsverket och Energimyndigheten har flera uppgifter som angränsar till varandra. Myndigheterna samverkar i stor utsträckning kring dessa uppgifter. Statskontoret bedömer att gränsdragningen mellan myndigheternas respektive uppgifter över lag är tydlig och att samverkan i huvudsak fungerar väl. Det område där det finns vissa gränsdragningsproblem mellan myndigheterna är hanteringen av stöd inom klimatområdet, där närliggande och delvis överlappande uppgifter leder till att det i vissa delar finns ett dubbelarbete och att det är otydligt gentemot de som söker stöden. Specifikt när det gäller stöd till laddinfrastruktur bedömer vi att det kan finnas skäl att flytta hela eller delar av bidragsgivningen från Naturvårdsverket till Energimyndigheten. Dessutom bör förordningarna för Klimatklivet respektive Energimyndighetens stöd Industriklivet ses över och vid behov justeras så att gränsdragningen mellan de båda stöden blir tydligare.

##### 4.4.1 Flera av Naturvårdsverkets uppgifter har en nära gränsdragning till Energimyndigheten

Naturvårdsverket och Energimyndigheten har flera angränsande uppgifter inom framför allt klimatområdet. Vi har analyserat ett urval av de viktigaste bland de uppgifter som gränsar till varandra. En stor del av de angränsande uppgifterna handlar om bidragsgivning inom klimatområdet, men det handlar också om bland annat uppgifter inom klimatrappporteringen och arbetet med handeln med utsläppsrätter. Vi anser att de formella gränserna till största delen är tydliga, men att det finns ett visst överlapp när det gäller bidragsgivningen.

##### **Klimatklivet gränsar till Industriklivet som Energimyndigheten hanterar**

Energimyndigheten har i uppgift att förmedla stöd inom ramen för satsningen Industriklivet, som delvis gränsar till Klimatklivet som Naturvårdsverket hanterar (se avsnitt 3.3). Handläggningen inom Industriklivet sker med stöd av förordningen (2017:1319) om statligt stöd till åtgärder som bidrar till industrins klimatomställning. Industriklivet ger stöd till både forskning och innovation samt investeringar för att finansiera tekniksprång och understödja industrins omställning. Klimatklivet är ett investeringsstöd.<sup>147</sup> Industriklivet stöder endast åtgärder som har ett samband med industrins processer, vilket Klimatklivet inte gör. Klimatklivet har också restriktioner mot verksamheter som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem, vilket Industriklivet inte har.

---

<sup>147</sup> Uppgifter från Energimyndigheten i mejl till Statskontoret 2024-05-28.



Dessa regleringar gör sammantaget att Klimatklivet och Industriklivet överlappar endast i relativt liten utsträckning. Men det finns exempel på åtgärder som det går att söka stöd för genom båda satsningarna. Ett exempel är åtgärder som innebär ökad användning av spillvärme. Enligt Energimyndigheten har det i praktiken förekommit mycket sällan att en och samma sökande har sökt, och haft möjlighet att få stöd genom både Klimatklivet och Industriklivet. Men vi bedömer att överlappet ändå riskerar att göra det onödigt tydligt för de sökande. Riksrevisionen har nyligen också pekat på detta i en granskning av Industriklivet.<sup>148</sup>

### **Stöd till laddinfrastruktur är uppdelat mellan tre myndigheter och gränsdragningen är otydlig i vissa delar**

Det finns i dag flera olika statliga stöd till laddinfrastruktur för elfordon. Stöden hanteras av Naturvårdsverket, Energimyndigheten respektive Trafikverket. Från Naturvårdsverket går det att söka stödet *Ladda bilen* enligt förordning (2019:525) om statligt stöd för installation av laddningspunkter för elfordon. Stödet gäller endast laddningspunkter som avser lätta fordon och är placerade vid en bostad eller en arbetsplats och är avsedda att huvudsakligen användas av de som bor i bostaden eller av de som är anställda på arbetsplatsen. Detta stöd ingår i satsningen Klimatklivet, men ansökan sker separat och handläggs enligt en delvis annan process än övriga Klimatklivet.

Det går också att söka stöd till laddinfrastruktur från Naturvårdsverket inom Klimatklivet enligt förordning (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar. Då handlar det inte om laddningspunkter för lätta fordon för boende och anställda, utan om publik laddning samt icke-publik laddning av tunga fordon. Genom samma förordning går det också att söka stöd för tankstationer för vätgas.<sup>149</sup>

Energimyndigheten hanterar ett stöd som kallas *Regionala elektrifieringspiloter för tunga transporter* och som handläggs enligt förordning (2022:107) om statligt stöd till regionala elektrifieringspiloter för tunga transporter. Inom detta stöd fördelar Energimyndigheten medel till aktörer som går samman för att bygga upp strategiskt placerade publika ladd- och tankstationer för el och vätgas.

Trafikverket ger stöd till publika snabbladdningsstationer för lätta och tunga elfordon enligt förordning (2020:577) om statligt stöd för utbyggnad av publika laddstationer för snabbladdning av elfordon.<sup>150</sup> Stödet gäller vissa platser i anslutning till större vägar som saknar snabbladdare och där sådan infrastruktur annars inte byggs ut.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> Riksrevisionen (2024). *Industriklivet – planering, genomförande och uppföljning*, s. 27.

<sup>149</sup> Naturvårdsverket (2024). *Lägesbeskrivning för Klimatklivet*, s. 26–32 och 38.

<sup>150</sup> Energimyndigheten (2023). *Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*, s. 44.

<sup>151</sup> Trafikverket. *Ansök om stöd till snabbladdningsstationer för elfordon – Bransch*.

Webbtext. Tillgänglig på <https://bransch.trafikverket.se/tjanster/ansok-om/ansok-om-bidrag/ansok-om-bidrag-till-snabbaddningsstationer-for-elfordon/> (Hämtad 2024-06-04).

Dessa olika stöd överlappar delvis varandra. Det innebär att det finns möjlighet för en aktör att söka stöd för samma typ av åtgärd från mer än en myndighet. Ett exempel gäller publik laddning av tunga fordon, där det finns stöd att söka från tre olika myndigheter – Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Trafikverket. Detta innebär att de berörda myndigheterna behöver samverka, bland annat för att undvika dubbelfinansiering. Statskontoret konstaterar i en tidigare rapport att det finns överlapp i bidragsgivningen inom klimatområdet och att just när det gäller bidragen till laddinfrastruktur påpekar flera myndigheter att det ställer till problem att flera myndigheter administrerar sådana bidrag.<sup>152</sup>

#### **Båda myndigheterna har uppgifter när det gäller handel med utsläppsrätter**

Både Naturvårdsverket och Energimyndigheten har uppgifter när det gäller att genomföra arbetet med handel med utsläppsrätter inom EU, det så kallade EU Emission Trading System (EU ETS). Naturvårdsverket ger tillstånd för utsläpp av växthusgaser till aktörerna som omfattas av EU ETS och hanterar också tilldelningen av utsläppsrätter. Dessutom utövar Naturvårdsverket tillsyn och övervakar att aktörerna rapporterar utsläpp enligt regelverket. Energimyndigheten å sin sida är kontoförande myndighet, vilket innebär att de ansvarar för den svenska delen av unionsregistret, som är det gemensamma registret inom EU för att hantera utsläppsrätterna. Det innebär att Energimyndigheten bland annat registrerar alla överföringar av utsläppsrätter inom EU ETS.

#### **Inom klimatrapporteringen är gränsdragningen formellt tydlig, men leder ändå till vissa utmaningar när det gäller samordningen**

Regeringen ska regelbundet rapportera vissa uppgifter kopplade till klimat, utsläpp av växthusgaser med mera inom ramen för Sveriges internationella åtaganden, bland annat klimatkonventionen och Parisavtalet. Dessutom ska regeringen lämna en klimatredevision varje år i budgetpropositionen. Naturvårdsverket ska samordna det nationella arbetet med den internationella klimatrapporteringen och sammanställa underlag för rapporteringen till regeringen. Detta regleras genom klimatrapporteringsförordningen (2014:1434). Energimyndigheten hör till de myndigheter som ska delta i klimatrapporteringsarbetet genom att lämna vissa underlag till Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket ska också årligen redovisa en bedömning av effekten av beslut inom relevanta politikområden som har fattats under året och som har betydande påverkan på utvecklingen av utsläpp och upptag av växthusgaser. Denna bedömning ska lämnas till regeringen. Även här ska Energimyndigheten lämna underlag till Naturvårdsverket. Det sker i form av bedömningar av effekten av beslut inom myndighetens verksamhet som har fattats under året och som myndigheten bedömer har betydande påverkan på utvecklingen av utsläpp och upptag av växthusgaser.

---

<sup>152</sup> Statskontoret (2022). *Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet*, s. 55.

Även om den formella gränsdragningen mellan myndigheterna är tydlig när det gäller klimatrapporteringen, så innebär den vissa utmaningar. De underlag i form av klimatmodelleringar som Energimyndigheten lämnar till Naturvårdsverket inom ramen för klimatrapporteringen används också i Energimyndighetens eget arbete med att ta fram prognoser och scenarion kopplade till energisystem. Energimyndigheten behöver därför genomföra modelleringarna på ett sätt som är anpassade till båda dessa syften. Energimyndigheten uppger att det är en komplex process att ta hänsyn till Naturvårdsverkets önskemål, utifrån deras arbete med klimatrapporteringar, och samtidigt tillgodose de krav som ställs i arbetet med prognoser och scenarion kopplade till energisystem.

#### 4.4.2 Myndigheterna hanterar angränsande uppgifter genom samverkan på flera nivåer

Naturvårdsverket och Energimyndigheten samverkar genom kontakter på flera nivåer för att utföra de uppgifter hos myndigheterna som gränsar till varandra. Vi bedömer att samverkan i huvudsak fungerar bra. Men det finns förbättringsområden inom samverkan om stöden på klimatområdet, särskilt när det gäller stöden till laddinfrastruktur. Vi konstaterar också att samverkan kring stöden på klimatområdet är resurskrävande.

##### **Samverkan inom bidragsgivning fungerar i huvudsak bra men det finns förbättringsområden**

Naturvårdsverket och Energimyndigheten ansvarar för stöd inom klimatområdet som ligger nära varandra, vilket vi beskriver i avsnitt 4.4.1. Därför måste myndigheterna samverka, bland annat för att undvika dubbelfinansiering, det vill säga att en sökande får mer än ett stöd för samma åtgärd.

Denna samverkan har en relativt låg grad av formalisering i och med att det inte finns någon fastställd överenskommelse mellan myndigheterna om hur den ska gå till. Men Naturvårdsverket beskriver ändå att samverkan är väl utvecklad och uppger att kontaktvägarna mellan myndigheterna är väl utarbetade.<sup>153</sup> Det sker behovsstyrda kontakter mellan myndigheterna på samtliga nivåer från handläggare till enhetschef och avdelningschef upp till generaldirektör. Det underlättar att nå en gemensam förståelse för myndigheternas angränsande uppgifter. Enligt Naturvårdsverket löser myndigheterna i allmänhet de operativa frågorna utan större problem. Ofta sker det på handläggarnivå, där myndigheterna vanligen har möten 3–4 gånger per år. Samtidigt uppfattar Naturvårdsverket att samverkan är resurskrävande. Myndigheten anser att handläggningen skulle kunna bli mer effektiv på ett övergripande plan om regeringen samordnade sin övergripande styrning av de olika stöden inom klimatområdet i högre grad.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Naturvårdsverket (2024). *Lägesbeskrivning för Klimatklivet*, s. 9.

<sup>154</sup> *Ibid.* s. 9–10.

Även Energimyndigheten ger bilden att samverkan i huvudsak fungerar bra. Men de beskriver att det finns utrymme för förbättringar när det gäller stöden till laddinfrastruktur. Energimyndigheten anser att samverkan har skett lite för *ad hoc*-mässigt och att det har saknats en gemensam, långsiktig planering av utlysningar, krav och kriterier.<sup>155</sup>

Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Trafikverket använder ett gemensamt kartverktyg för att se till att den geografiska spridningen av laddstationer blir ändamålsenlig på ett övergripande plan. I detta verktyg ska det framgå var det redan finns laddstationer och vilken typ som laddstationerna är av. Syftet är att det därmed inte ska vara möjligt att ansöka om stöd för att uppföra en ny station nära en befintlig station av samma typ. Men Energimyndigheten uppger att datakvaliteten i kartverktyget, som ligger till grund för myndigheternas beslut om att bevilja stöd, behöver bli bättre.

Sedan 2024 har Energimyndigheten i uppdrag av regeringen att samordna utbyggnaden av laddinfrastruktur nationellt.<sup>156</sup> Energimyndigheten har identifierat att ett viktigt syfte med samordningen är att myndigheterna ska vara ensade i sin kommunikation med sökande, så att förutsättningarna för stöd blir så tydliga som möjligt. Under våren 2024 har myndigheterna påbörjat löpande kontakter på chefsnivå, med regelbundna avstämningar.<sup>157</sup>

#### **Fungerande rutiner finns för samverkan om handel med utsläppsrätter**

Naturvårdsverket och Energimyndigheten samverkar nära inom handel med utsläppsrätter. Handläggare vid myndigheterna har regelbunden mejlkontakt för att meddela bland annat om ändringar av tillstånd och tilldelning av utsläppsrätter. Myndigheterna har också samverkansmöten varje kvartal där de diskuterar aktuella frågor. Myndigheterna har haft sina respektive uppgifter kopplade till handel med utsläppsrätter i många år, och rutinerna för samverkan finns på plats sedan länge.

Myndigheterna har också kunnat samverka för att hantera förändringar som genomförts i EU ETS på senare år. Inför att systemet utvidgades till att gälla fler typer av aktörer, bland annat aktörer inom sjöfart, behövde myndigheterna göra en del utredningsarbete i samverkan för att förbereda denna förändring. Både Naturvårdsverket och Energimyndigheten anser att samverkan fungerar bra, både det rutinmässiga samarbetet på handläggarnivå och den samverkan på en mer strategisk nivå som krävs i samband med förändringar i systemet.

---

<sup>155</sup> Uppgifter från Energimyndigheten i mejl till Statskontoret 2024-05-28.

<sup>156</sup> Regleringsbrev för Energimyndigheten 2024; Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024, Utgiftsområde 21*, s. 36. Energimyndigheten hade redan tidigare ett mindre omfattande samordningsuppdrag. Se Energimyndigheten (2023). *Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*, s. 47.

<sup>157</sup> Uppgifter från Energimyndigheten i mejl till Statskontoret 2024-05-28.

### **Uppgiftsfördelningen inom klimatrapporeringen ställer stora krav på samverkan i komplexa frågor, men fungerar trots det väl**

Energimyndigheten behöver ta hänsyn till de krav som ställs både inom klimatrapporeringen och arbetet med prognoser och scenarier kopplade till energisystem i sitt arbete med energimodelleringar. Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för klimatrapporeringen och Energimyndigheten ansvarar för arbetet med prognoser och scenarier. Detta ställer stora krav på att myndigheterna samverkar i processen att planera energimodelleringarna. Ofta behöver Naturvårdsverkets önskemål jämkas samman med Energimyndighetens.

Energimyndigheten beskriver att processen innebär vissa utmaningar, men att samverkan i stort sett fungerar bra. Naturvårdsverket gör samma bedömning. Klimat- och näringslivsdepartementet uppger att de är nöjda med de rapporter och andra underlag som Naturvårdsverket tar fram inom ramen för klimatrapporeringen och att de har stor nytta av dessa underlag.

#### **4.4.3 Gränsdragningen fungerar huvudsakligen väl men vissa delar kan förbättras**

Statskontoret bedömer sammantaget att gränsdragningen mellan Naturvårdsverkets och Energimyndighetens uppgifter huvudsakligen fungerar väl. Men inom bidragsgivningen på klimatområdet finns det vissa delar där gränsdragningen mellan myndigheterna skulle kunna fungera bättre.

#### **Gränsdragningen mellan stöden till laddinfrastruktur fungerar inte tillräckligt bra i nuläget och stöden bör samlas till en myndighet**

Stöden till laddinfrastruktur överlappar som sagt delvis varandra vilket skapar en otydlighet mot sökande och även ett omfattande behov av samverkan. Till otydligheten bidrar att även Trafikverket hanterar stöd till laddinfrastruktur som delvis överlappar med de stöd som Naturvårdsverket och Energimyndigheten hanterar. Energimyndigheten bedömer att samverkan med Naturvårdsverket på området laddinfrastruktur inte har varit tillräckligt systematisk. Bland annat kunde myndigheterna enligt Energimyndigheten ha samordnat sin information bättre.

Statskontoret anser att det finns anledning att i högre grad samla stöden till laddinfrastruktur hos en myndighet. Det finns flera skäl till detta. För det första skulle det göra det enklare för sökande och på så sätt skapa högre medborgarnytta. För det andra skulle det ge bättre förutsättningar att undvika felaktiga utbetalningar. Just att liknande stöd är fördelade på flera myndigheter kräver omfattande samordning och utbyte av information för att undvika till exempel dubbelfinansiering. För det tredje finns det förvaltningspolitiska skäl som talar för att samla stöden: myndigheter bör som regel inte bör ha överlappande uppgifter. Vi bedömer att det är lämpligt att samla stöden hos Energimyndigheten på grund av deras befintliga samordningsuppdrag för laddinfrastruktur.

Ett område som vi bedömer är särskilt angeläget är publik laddning av tunga fordon, där det i dag finns tre överlappande stöd vid Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Trafikverket. En anledning till att det är särskilt angeläget att samla stöden till just publik laddning av tunga fordon, är att det förväntas finnas ett behov av detta stöd under relativt lång tid framöver, till skillnad från andra stöd till laddinfrastruktur. Det finns därför långsiktigt mer att vinna på att ändra organisationsstrukturen för just dessa stöd.

Vi ser positivt på att regeringen i augusti 2024 gav Energimyndigheten i uppdrag att lämna förslag till hur stödgivningen för laddinfrastruktur kan administreras, samlas och utvecklas för att på ett bättre sätt kunna främja en snabb, samordnad och samhällsekonomiskt effektiv utbyggnad av laddinfrastruktur. Energimyndigheten ska bland annat presentera förslag till hur de olika stöd som finns i dag kan samlas eller samordnas på ett sådant sätt att det tydliggör och underlättar för stödmottagarna och skapar bättre förutsättningar för en mer enhetlig bedömning vid stödgivningen. Naturvårdsverket och Trafikverket ska lämna underlag till Energimyndigheten vid genomförandet av uppdraget.<sup>158</sup>

När det gäller tankinfrastruktur för vätgas finns det också ett överlapp, eftersom det går att söka stöd för detta ändamål från både Naturvårdsverket inom Klimatklivet och från Energimyndigheten. Myndigheterna hanterar i praktiken detta genom att samordna sina utlysningssprocesser så att de inte beviljar stöd från två myndigheter vid samma tillfälle.<sup>159</sup> Vi bedömer att det i praktiken är lättare för myndigheterna att samordna sig när det gäller stöd till tankinfrastruktur för vätgas än för laddinfrastruktur, eftersom ansökningarna om tankinfrastruktur för vätgas är betydligt färre. Men vi ser ändå att en överflyttning av stöd till tankinfrastruktur till Energimyndigheten är en tänkbar åtgärd som skulle kunna renodla Naturvårdsverkets uppdrag. Vi diskuterar detta i avsnitt 1.6.3.

### **Gränsdragningen mellan Klimatklivet och Industriklivet bör ses över för att minska överlapp**

Vi bedömer att det finns ett visst överlapp mellan satsningarna Klimatklivet och Industriklivet, men att det i praktiken inte är så omfattande. Åtgärder för ökad användning av spillvärme hör till de ändamål som ingår i det som både Klimatklivet och Industriklivet kan finansiera. För att göra det tydligare för sökande bedömer Statskontoret att gränsdragningen bör ses över och att justeringar bör genomföras i förordningarna för respektive stöd.

---

<sup>158</sup> Regeringsbeslut 2024-08-29. *Uppdrag om effektivare stöd för laddinfrastruktur.*

<sup>159</sup> Energimyndigheten (2024). *Vätgas och vätgasinfrastruktur i det svenska energisystemet. Delrapport, s. 73–74.*

## 4.5 Gränsdragningen mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna

Naturvårdsverket och länsstyrelserna har i flera fall likalydande eller angränsade uppgifter, men där Naturvårdsverket har ett samlat nationellt ansvar medan länsstyrelserna ansvarar för det regionala genomförandet. Naturvårdsverket fördelar även bidrag och ersättningar till länsstyrelsernas verksamheter och för vissa av Naturvårdsverkets sakanslag har länsstyrelsen dispositionsrätt. Därutöver samarbetar Naturvårdsverket och länsstyrelserna regelbundet inom flera områden.

Statskontoret bedömer sammantaget att gränsdragningen mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna i stort fungerar väl. Naturvårdsverket och länsstyrelserna har över lag väl fungerande strukturer och rutiner för att samverka kring uppgifter där gränsdragningen rent formellt är mindre tydlig. Samtidigt finns det vissa brister när det gäller några av de uppgifter som Naturvårdsverket och länsstyrelserna utför och som befinner sig nära gränssnittet för myndigheternas ansvarsområden, till exempel när det gäller förvaltningen av skyddad natur. Vi bedömer att dessa brister främst har andra orsaker än otydlig gränsdragning eller otillräcklig samverkan.

### 4.5.1 En nära gränsdragning och flera beröringspunkter mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna

I det här avsnittet ger vi med hjälp av konkreta exempel en övergripande beskrivning av hur Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas roller och ansvar ser ut inom miljöområdet. Vi konstaterar att Naturvårdsverket och länsstyrelserna har uppgifter som ligger nära varandra och att det finns många beröringspunkter mellan myndigheterna.

#### **Naturvårdsverket har ett nationellt uppdrag och perspektiv medan länsstyrelserna har ett regionalt**

Några exempel på områden och frågor som både Naturvårdsverket och länsstyrelserna har uppgifter inom är tillsynsvägledning, miljöövervakning, skydd och skötsel av värdefull natur, miljöprovning, jakt- och viltförvaltning, friluftslivs- och avfallsfrågor och bidragsgivning genom till exempel Klimatklivet. Men detta är bara några exempel. Det finns ytterligare många uppgifter där både Naturvårdsverket och länsstyrelserna har någon form av ansvar och roll.

Det finns ett nära samspel mellan den nationella och regionala nivån inom många uppgifter inom miljöområdet där Naturvårdsverket och länsstyrelserna har centrala roller och ansvar. Naturvårdsverket och länsstyrelserna har i många fall ett utpekat ansvar för samma uppgift, men deras roller och ansvar för uppgiften skiljer sig åt. Skillnaderna beror på respektive myndigheters grunduppdrag, där Naturvårdsverket är den nationella miljömyndigheten och länsstyrelserna är statens regionala företrädare och kan betraktas som regionala miljömyndigheter.

Naturvårdsverket har ofta rollen att samordna miljöarbetet inom olika områden på nationell nivå och vägleda andra statliga myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Naturvårdsverket ansvarar i flera fall även för att följa upp insatser på nationell nivå och fördela bidrag utifrån nationella prioriteringar. Inom många av de områden där Naturvårdsverket har en nationell samordnande, vägledande och uppföljande roll har länsstyrelserna en motsvarande roll inom länet. De ska då hålla samman det gemensamma arbetet på regional nivå, arbeta vägledande gentemot den lokala nivån och ibland även följa upp arbetet regionalt.

Den här rollfördelningen finns för flera uppgifter inom miljöområdet, till exempel i arbetet med miljömålen. Naturvårdsverket samordnar uppföljningen av Sveriges miljömål på nationell nivå och vägleder övriga myndigheter, regioner och kommuner i deras arbete. Länsstyrelserna har också en övergripande och samordnande roll, som bland annat innebär att de ansvarar för uppföljningen av arbetet med miljömålen på regional nivå.

Det finns också ett stort antal frågor inom jakt- och viltvårdsområdet där Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas uppgifter angränsar till varandra. Även här har Naturvårdsverket ett nationellt perspektiv medan länsstyrelserna har ett regionalt. Naturvårdsverket är nationell förvaltningsmyndighet för jakt- och viltfrågor. Det innebär att Naturvårdsverket har det nationella myndighetsansvaret för viltförvaltningen i landet, medan länsstyrelserna har det regionala ansvaret för jakt- och viltfrågor.

Både länsstyrelserna och Naturvårdsverket arbetar med tillsynsvägledning. Naturvårdsverket vägleder länsstyrelserna och kommunerna i deras tillsyn enligt miljöbalken, medan länsstyrelserna ansvarar för tillsynsvägledningen i respektive län gentemot kommunerna.

### **Länsstyrelserna står till stor del för det operativa arbetet**

Länsstyrelserna står i större utsträckning för det mer operativa miljöarbetet, medan Naturvårdsverket huvudsakligen står för det samordnade arbetet och ansvarar för att ha en nationell överblick och göra nationella prioriteringar. Länsstyrelserna har bättre förutsättningar att utföra operativa uppgifter i och med att de har personal ute i landet och kunskaper om lokala och regionala förhållanden. Ett exempel på det är arbetet med skydd av och åtgärder för värdefull natur. Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för skyddet av naturområden och samordnar arbetet med flera olika typer av skydd av natur på nationell nivå. Men det är länsstyrelserna som i huvudsak leder det praktiska arbetet, till exempel sköter de merparten av de statligt skyddade områdena, främst naturreservat.



### **Naturvårdsverket fördelar medel till många av länsstyrelsernas verksamheter inom miljöområdet**

Naturvårdsverket beslutar om och fördelar många statliga medel och bidrag till länsstyrelserna. På detta sätt är Naturvårdsverket länsstyrelsernas största bidragsgivare.<sup>160</sup> Utöver detta disponerar även länsstyrelserna medel på vissa av Naturvårdsverkets sakanslag.

Naturvårdsverket finansierar en betydande del av länsstyrelsernas operativa verksamheter

Det operativa miljöarbetet som länsstyrelserna bedriver finansieras till stor del genom sakanslag som Naturvårdsverket disponerar och fördelar som bidrag till länsstyrelserna. Det handlar bland annat om medel som går via Naturvårdsverkets anslag 1:3 (åtgärder för värdefull natur) och anslag 1:14 (skydd av värdefull natur). Naturvårdsverket fördelar exempelvis bidrag från anslag 1:3 och den anslagspost som Naturvårdsverket disponerar (anslagspost 2) till länsstyrelsernas arbete med verksamheter som förvaltning av skyddade områden, restaurering av våtmarker i skyddade områden, förvaltning och inventering av rovdjur samt Naturum.<sup>161</sup>

Länsstyrelserna har dispositionsrätt över delar av Naturvårdsverkets sakanslag. Länsstyrelserna har också egen dispositionsrätt över medel på delar av några av Naturvårdsverkets sakanslag. Det är Länsstyrelsen i Örebro län som formellt har dispositionsrätt och som ansvarar för att fördela dessa medel till övriga länsstyrelser. Länsstyrelserna behöver komma överens om hur medel med dispositionsrätt ska fördelas sinsemellan, om inte regeringen anger något annat i Naturvårdsverkets regleringsbrev eller om det inte framgår i andra förordningar. Ett exempel är anslag 1:3 där länsstyrelserna har en egen anslagspost (anslagspost 1) för arbete och åtgärder som avser invasiva främmande arter, friluftsliv, våtmarker och stora rovdjur. Medlen är avsedda att fördelas mellan samtliga länsstyrelser och används i huvudsak till att finansiera tjänster vid länsstyrelserna.

Vissa statliga bidrag hanteras gemensamt

Naturvårdsverket och länsstyrelserna delar i vissa fall på ansvaret för att fördela statliga medel till andra aktörer. Naturvårdsverket disponerar då anslaget och länsstyrelserna står för bedömningar i handläggningen och betalar i vissa fall ut medlen. Ett exempel är statliga bidrag för lokala naturvårdsprojekt, LONA-bidrag. Bidraget kan sökas av kommuner för naturvårdsprojekt. Naturvårdsverket fördelar bidrag till länsstyrelserna via anslag 1:3 (åtgärder för värdefull natur).

Länsstyrelserna prövar och fattar beslut om vilka projekt som ska beviljas medel. Naturvårdsverkets roll är att vägleda samt att samordna och följa upp satsningen.

---

<sup>160</sup> Riksrevisionen (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, s. 23.

<sup>161</sup> Uppgifter från Naturvårdsverket i mejl till Statskontoret 2024-04-25.

#### 4.5.2 Naturvårdsverket och länsstyrelserna har väl utvecklade kontaktytor och former för att samverka

Vi konstaterar att Naturvårdsverket och länsstyrelserna har många gemensamma kontaktytor och former för dialog och samverkan för att hantera och samordna sig kring sina respektive ansvar och roller. Statskontoret bedömer sammantaget att Naturvårdsverket har en strukturerad och väl fungerande samverkan med länsstyrelserna för att hantera de olika gränsdragningsfrågor som kan uppstå.

##### **Naturvårdsverket och länsstyrelserna samverkar och har kontakter på högsta nivå i strategiska frågor**

Naturvårdsverket och länsstyrelserna har regelbundna och formella kontakter på ledningsnivå kring mer övergripande och strategiska frågor som gäller myndigheternas roller och ansvar. Vi uppfattar från våra intervjuer med Naturvårdsverket och representanter för länsstyrelserna att samverkan på den här nivån fungerar väl.

De 21 länsstyrelserna har utvecklade former för att samordna sig på olika nivåer. Den högsta nivån är de så kallade länsrådsutskotten där olika länsråd ingår. Utskotten ansvarar för bevakning, beredning och samordning av frågor inom länsstyrelsernas olika sakområden. Det är Länsrådsutskottet för Miljö och energi som står för en stor del av de mer strategiska och övergripande kontakterna mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Utskottet hanterar frågor som rör områden som miljöskydd, natur (där även viltfrågor ingår), vatten, samt energi och klimat.<sup>162</sup> Kontakter mellan myndigheterna på högre nivå sker även genom det chefsnätverk, det så kallade Miljönätverket, som sorterar under Länsrådsutskottet för Miljö och energi. Miljönätverket har också en styrgrupp och tre underliggande strategiska chefsgrupper som sorterar under verksamhetsområdena natur, vatten och miljöskydd.<sup>163</sup> Naturvårdsverket har även kontakter med dessa grupper. Bland annat har de möten med länsstyrelsernas strategiska chefsgrupp för natur tillsammans med HaV minst tre gånger per år.

Ett exempel på myndigheternas strategiska samverkan är att Naturvårdsverket och Länsrådsutskottet för Miljö och energi har samverkansmöten fyra gånger årligen. Naturvårdsverkets ledning och länsrådsutskottet ses även inför att budgetunderlagen ska tas fram, bland annat för att stämma av innehållet och om det är något de ska lyfta gemensamt till regeringen. Naturvårdsverkets ledning och alla landshövdingar och länsråd träffas som regel en gång per år på en gemensam ledningskonferens för att diskutera aktuella frågor. Naturvårdsverket uppger att de är måna om att samarbetet med länsstyrelserna fungerar väl. Som en del i att utveckla detta samarbete besöker till exempel Naturvårdsverkets generaldirektör alla länsstyrelser under 2024 för att diskutera strategiskt viktiga frågor.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> Länsstyrelserna (2024). *Strategisk inriktning Länsrådsutskottet för Miljö och energi*, s. 3.

<sup>163</sup> Ibid. s. 4.

<sup>164</sup> Länsstyrelsen. Pressmeddelande (2024-05-03). *Samarbete i fokus när Naturvårdsverket besökte Länsstyrelsen i Södermanland*. Tillgänglig på [www.lansstyrelsen.se](http://www.lansstyrelsen.se) (Hämtad 2024-05-03).

### **Myndigheterna samarbetar kring sakfrågor och likalydande uppgifter i många olika samverkansorgan**

Naturvårdsverket och länsstyrelserna har även många kontakter för de mer specifika uppgifter där båda myndigheterna har någon form av ansvar. Det sker bland annat inom ramen för de befintliga samverkansorgan som länsstyrelserna organiserar sig i för olika uppgifter inom miljö- och klimatområdet. Dessa organ samverkar i sin tur med Naturvårdsverket och i vissa av dem deltar Naturvårdsverket som en fast medlem.

I arbetet med miljömålen är Naturvårdsverket nationellt sammanhållande myndighet och länsstyrelserna regionalt ansvariga myndigheter. I det arbetet samarbetar länsstyrelserna bland annat genom samverkansorganet RUS (Regional uppföljning och samordning av miljömålen). Ett annat exempel på ett samverkansorgan som Naturvårdsverket samverkar med är länsstyrelsernas energi- och klimatsamordning (LEKS) som fungerar som en länk mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna i dessa frågor. LEKS samordnar bland annat länsstyrelsernas uppgifter inom ramen för handläggningen av Klimatklivet. I det arbetet samarbetar LEKS med Naturvårdsverket och genomför gemensamma insatser.

*Miljösamverkan Sverige* är ett samverkansorgan kring operativ tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalkens område. Deltagare är samtliga länsstyrelser, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Havs- och vattenmyndigheten. Miljösamverkan Sverige bistår och stödjer länsstyrelserna med syfte att säkra att det bedrivs en enhetlig, effektiv och rättssäker tillsyn och tillsynsvägledning. Detta arbete sker genom utvecklingsprojekt. Inom ramen för detta organ bidrar Naturvårdsverket till exempel med kompetens när vägledningsmaterial, utbildningar och handböcker riktade till länsstyrelserna tas fram. Naturvårdsverket och länsstyrelserna samverkar också inom ramen för ett *tillsynsråd* som Naturvårdsverket håller i och där en rad andra myndigheter också medverkar.

### **Naturvårdsverket och länsstyrelsen har också särskilda samverkansformer för avgränsade uppgifter**

Naturvårdsverket har även en bred och omfattande samverkan med länsstyrelserna när det gäller många av de verksamheter som finansieras genom anslag 1:3 och 1:14, till exempel inom viltförvaltning samt skötsel och skydd av värdefull natur, invasiva arter med mera. Naturvårdsverket samverkar med länsstyrelserna inom ramen för särskilda nätverk, som i sin tur är kopplade till länsstyrelsernas strategiska chefsgrupp för natur, och har också löpande dialoger på olika nivåer med företrädare för länsstyrelserna inom de berörda verksamheterna. Naturvårdsverket och länsstyrelserna anser att samverkan i dessa frågor fungerar väl och att de brukar kunna reda ut eventuella osäkerheter kring gränsdragningar genom dessa olika samverkansformer.<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Uppgifter från Naturvårdsverket i mejl till Statskontoret 2024-05-14.

Både Naturvårdsverket och länsstyrelserna har som sagt roller och ansvar i arbetet med miljöprövningar. Även när det gäller den uppgiften har Naturvårdsverket och länsstyrelserna flera kontaktytor. Naturvårdsverket har i många miljöprövningar till exempel informella avstämningar eller dialoger med bland annat länsstyrelserna för att stämma av gränsdragningar mellan respektive ansvarsområde och för att se till att både det regionala och nationella perspektivet blir belyst på ett bra sätt.

**Myndigheterna samverkar även i frågor som handlar om fördelning av medel** Naturvårdsverket fördelar medel till flera av länsstyrelsernas verksamheter inom miljöområdet. Även i dessa frågor har myndigheterna särskilda kontakter, processer och former för att samverka. För de medel som Naturvårdsverket till exempel fördelar till länsstyrelserna via anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur har Naturvårdsverket kontakter med Länsrådsutskottet för Miljö och energi. Naturvårdsverket stämmer också av de fördelningsnycklar som de använder för att fördela ut medel med de naturvårdschefer som länsstyrelserna har utsett till den strategiska naturvårdsgruppen.<sup>166</sup>

Länsstyrelserna bedömer att Naturvårdsverkets arbete med att fördela medel till länsstyrelserna fungerar bra. Myndigheterna har enligt länsstyrelserna fungerande former för att exempelvis ta fram fördelningsnycklar i samverkan. I de fall länsstyrelserna tar fram egna fördelningsnycklar sker detta i dialog med Naturvårdsverket.

#### 4.5.3 Gränsdragningen mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna fungerar i stort väl

Statskontoret bedömer sammantaget att det inte finns några större otydligheter i den formella ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Naturvårdsverket och länsstyrelserna har fungerande strukturer och rutiner för att samverka. Men det finns vissa brister när det gäller några av de uppgifter som Naturvårdsverket och länsstyrelserna utför, till exempel när det gäller förvaltningen av skyddad natur. Vi bedömer att dessa brister inte främst beror på en otydlig gränsdragning eller otillräcklig samverkan.

**Gränsdragningen är över lag tydlig och samverkan fungerar i praktiken väl** Naturvårdsverket och länsstyrelserna har viktiga roller och ansvarar för ett stort antal frågor på miljöområdet och därför är det naturligt att myndigheterna har många angränsande uppgifter och beröringspunkter. Vår övergripande bild från bland annat våra intervjuer med myndigheterna är att de själva anser att roller och ansvar över lag är tydliga. Naturvårdsverket och länsstyrelserna anser inte att det finns några formella gränsdragningar som är särskilt problematiska, och de upplever att deras samverkan över lag fungerar väl. Statskontoret anser att det till stor del beror på att myndigheterna har en så pass omfattande samverkan där de har möjlighet att diskutera och hantera eventuella gränsdragningsproblem.

---

<sup>166</sup> Naturvårdsverket (2024). *Angående dispositionsrätter för länsstyrelserna och bidrag från Naturvårdsverket*. I mejl från Naturvårdsverket till Statskontoret 2024-04-08.

Regeringen har uttryckt vissa principer för styrningen av länsstyrelserna och vad som bör vara vägledande för vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska ansvara för. Exempel på uppgifter som länsstyrelserna bör ansvara för enligt dessa principer är uppgifter som kräver kunskap om lokala och regionala förhållanden, kräver geografisk närhet till brukare, allmänhet eller företag, eller uppgifter som ställer krav på samordning av statliga myndigheters insatser.<sup>167</sup> Utifrån detta bedömer vi att det på en övergripande nivå finns en rimlig logik i hur ansvar och roller på miljöområdet i dag är fördelade mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Vi anser till exempel att det är rimligt att länsstyrelserna står för den operativa verksamheten inom många uppgifter eftersom länsstyrelserna antingen har den lokalkännedom som krävs eller har verksamhet på regional nivå.

Länsstyrelserna är i grunden 21 fristående myndigheter. En enskild länsstyrelse kan inte besluta över någon annan och varje länsstyrelse kan i praktiken agera relativt olika. Det innebär en utmaning när Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska samverka i olika frågor, vilket Naturvårdsverket själv påtalar.<sup>168</sup> Men vi uppfattar inte att detta har utgjort något betydande problem. Som sagt samordnar sig länsstyrelserna inom olika länsrådsgrupper och nätverk som arbetar på mandat från alla länsstyrelser och representerar dem i kontakterna med Naturvårdsverket. Detta underlättar betydligt Naturvårdsverkets samverkan med länsstyrelserna.

#### **Naturvårdsverket anser att dispositionsrätten kan vara en utmaning för myndigheten när det gäller att göra nationella prioriteringar**

En fråga där Naturvårdsverket anser att det finns vissa utmaningar i relation till länsstyrelserna är länsstyrelsernas rätt att disponera medel på Naturvårdsverkets sakanslag, den så kallade dispositionsrätten. Naturvårdsverket är inte generellt kritiska till att länsstyrelserna har dispositionsrätt. De bedömer att det i vissa fall kan vara lämpligt, till exempel att länsstyrelserna har dispositionsrätt på anslag 1:2 som går till länsstyrelserna för att hantera den regionala miljöövervakningen.<sup>169</sup> Men Naturvårdsverket pekar i intervjuer och i sitt budgetunderlag på att det finns utmaningar för dem när gäller för länsstyrelsernas dispositionsrätt för medel på Naturvårdsverkets anslag 1:3 och 1:14. Där handlar det om en kollektiv dispositionsrätt för de 21 länsstyrelserna som samordnas av Länsstyrelsen i Örebro län. En del av medlen på dessa anslag fördelar Naturvårdsverket, men länsstyrelserna har rätt att på egen hand disponera delar av dessa anslag enligt villkor i Naturvårdsverkets regleringsbrev. Naturvårdsverket anser att medel på anslag 1:3 och 1:14 bör fördelas utifrån nationella prioriteringar snarare än regionala prioriteringar, om det inte handlar om medel som ska gå till att finansiera tjänster på länsstyrelserna.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> Proposition 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 1*, s. 59–60.

<sup>168</sup> Uppgifter från Naturvårdsverket i mejl till Statskontoret 2024-05-14.

<sup>169</sup> Naturvårdsverket (2024). *Budgetunderlag 2025–2027*, s. 24.

<sup>170</sup> Naturvårdsverket (2024). *Angående dispositionsrätter för länsstyrelserna och bidrag från Naturvårdsverket*, s. 3. I mejl från Naturvårdsverket till Statskontoret 2024-04-08.

Naturvårdsverkets generella hållning i frågan om dispositionsrätter är att Naturvårdsverket bör vara den myndighet som gör bedömningar om nationella prioriteringar och som fördelar anslagsmedlen, när det inte är uppenbart att medel ska tilldelas på annat sätt.<sup>171</sup> Myndigheten pekar på att de har en nationell överblick för hur behov av olika typer av medel ser ut och att de utifrån den överblicken kan styra medlen dit de gör störst nytta. Naturvårdsverket kan inte göra det om medlen går direkt till andra aktörer som länsstyrelserna. En ytterligare utmaning som Naturvårdsverket pekar på är att länsstyrelsernas dispositionsrätt försvårar för myndigheten att följa upp hur medlen används. Naturvårdsverket ska till exempel enligt sin instruktion varje år redovisa hur medel på anslag 1:3 och 1:14 har använts samt redovisa genomförda åtgärder för värdefull natur och arbetet med skydd av denna.

Dispositionsrätterna ställer också krav på att länsstyrelserna samordnar sig om hur de ska fördela medlen. Naturvårdsverket anser att länsstyrelserna tar mer tid på sig att komma överens och fördela medlen än vad Naturvårdsverket gjorde när de hade ansvar för att fördela samma medel.

#### **Enligt länsstyrelserna ger dispositionsrätterna bättre förutsättningar för stabilitet och långsiktighet i deras verksamhet**

Regeringens argument för att införa utökad dispositionsrätt över medel på sakanslag som tidigare har betalats ut till länsstyrelserna som bidrag från andra myndigheter är att det förbättrar länsstyrelsernas förutsättningar att bedriva en effektiv, ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet.<sup>172</sup> Länsstyrelserna delar regeringens bedömning och anser att dispositionsrätten har bidragit och bidrar till en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet där medel kommer till god nytta. Länsstyrelserna säger att dispositionsrätten ger dem bättre förutsättningar för stabilitet och långsiktighet i verksamheten, vilket är centralt för deras kompetensförsörjning. Länsstyrelserna anser också att de har bättre kompetens att bedöma lokala behov än Naturvårdsverket och att de därför har bättre förutsättningar att göra lokala och regionala satsningar. Inom ramen för denna utredning har inte prövats frågan om länsstyrelsernas dispositionsrätt (se kapitel 2). Vi konstaterar i stället att dispositionsrätten är en del av en mycket större fråga som rör länsstyrelsernas komplexa finansiering.

---

<sup>171</sup> Naturvårdsverket (2024). *Budgetunderlag 2025–2027*, s. 31.

<sup>172</sup> Riksrevisionen (2019). *Vanans makt*, s. 49.

### **Det har funnits utmaningar i ansvarsfördelningen inom stöd till åtgärder mot föroreningsskador, men de har till största delen hanterats**

Genom förordningen (2022:98) om statligt stöd till åtgärder för efterbehandling av föroreningsskador förändrades rollfördelningen mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Länsstyrelserna fick då ett större ansvar för att pröva ansökan om stöd till åtgärder mot föroreningsskador samt vara delaktiga i slutredovisning och utvärdering av genomförda åtgärder. Naturvårdsverket tog upp i ett remissvar att de ansåg att det nya ansökningssystemet skulle bli mer administrativt och systemmässigt omständligt. De efterfrågade en tydligare uppdelning mellan Naturvårdsverket och länsstyrelsernas roller när det gäller medel som fördelas enligt den nya förordningen.<sup>173</sup> Naturvårdsverket uppger att de fortfarande upplever att ärendehandläggningen är omständlig med det nya systemet, men att de inte längre anser att regeringen behöver tydliggöra Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas olika roller. Genom samverkan har Naturvårdsverket och länsstyrelserna tydliggjort vardera myndighetens uppgifter i samband med att de handlägger stödet. Länsstyrelserna delar bilden att myndigheterna har tydliggjort rollerna i systemet, men framhåller också att regelverket är komplicerat utifrån statsstödsreglerna. De anser därför att det är viktigt att Naturvårdsverket och länsstyrelserna fortsätter att samverka i dessa ärenden.

### **Riksrevisionen pekar i en ny granskning på brister hos Naturvårdsverket när det gäller arbetet kring förvaltning av skyddad natur**

Riksrevisionen konstaterar i en granskning 2024 att det finns brister i Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas arbete med förvaltning av skyddad natur. Dessa brister kan enligt granskningen leda till att natur- och kulturmiljövärden som har skyddats i nationalparker och naturreservat går förlorade. Länsstyrelserna och Naturvårdsverket har inte reviderat skötselplaner för skyddade områden i den utsträckning som behövts, vilket gör att de är inaktuella. Riksrevisionen anser också att Naturvårdsverkets vägledningar om förvaltning av skyddad natur inte motsvarar det verksamhetsnära stöd länsstyrelserna behöver.<sup>174</sup> Länsstyrelserna instämmer i kritiken. De säger att Naturvårdsverket inte har uppdaterat sina vägledningar och allmänna råd inom detta område på länge. Naturvårdsverket har börjat att revidera vägledningarna för att tillgodose länsstyrelsernas behov.<sup>175</sup>

Riksrevisionen konstaterar också det finns brister i hur Naturvårdsverket fördelar medel till länsstyrelserna för förvaltning av skyddad natur. Riksrevisionen anser att det finns en risk för att medelsfördelningen inte speglar förvaltningsbehoven i de olika länen tillräckligt väl.<sup>176</sup> Länsstyrelsen instämmer i att fördelningsnycklarna

---

<sup>173</sup> Naturvårdsverket (2021). *Yttrande över promemoria Ändringar i stödet till sanering av förorenade områden*.

<sup>174</sup> Riksrevisionen (2024:11). *Förvaltningen av skyddad natur*, s. 5–6.

<sup>175</sup> Uppgifter från länsstyrelserna i mejl till Statskontoret 2024-06-27.

<sup>176</sup> Riksrevisionen (2024:11). *Förvaltningen av skyddad natur*, s. 6.

behöver bli bättre, men att det grundläggande problemet är att medelstildelningen till förvaltning av skyddad natur är för låg. En förändring av fördelningsnycklarna skulle därför enligt länsstyrelserna behöva ske i kombination med att öka den totala medelstildelningen.<sup>177</sup> Även Riksrevisionen bedömer att länsstyrelserna i dag inte har tillräckliga medel för att kunna nå de mål riksdagen beslutat för området.<sup>178</sup>

Statskontoret bedömer att det inte är själva gränsdragningen mellan Naturvårdsverkets och länsstyrelsens ansvarsområden som har orsakat de brister som Riksrevisionen konstaterar. Riksrevisionen bedömer också att ansvarsfördelningen inom förvaltningen av skyddad natur i huvudsak är tydlig.<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> Uppgifter från länsstyrelserna i mejl till Statskontoret 2024-06-27.

<sup>178</sup> Riksrevisionen (2024:11). *Förvaltningen av skyddad natur*, s. 5.

<sup>179</sup> *Ibid.* s. 59.



## Referenser

Ekonomistyrningsverket (2014). *Effektivisering av kärnverksamheter: Exempel från statliga myndigheter*. (ESV 2014:59).

Energimyndigheten (2023). *Delrapport inom uppdraget om handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*. (ER 2023:06).

Energimyndigheten (2023). *Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*. (ER 2023:23).

Energimyndigheten (2024). *Vätgas och vätgasinфраstruktur i det svenska energisystemet. Delrapport inom uppdraget att samordna arbetet med vätgas i Sverige*. (ER 2024:07).

Europeiska kommissionen (2024). Slutlig revisionsrapport – Revision nr SE Q1 2023 PFIU. (2024-05-30, Ref. Ares(2024)3872538).

Europeiska kommissionen. *Grön omställning*. Webtext. Tillgänglig på [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/green-transition\\_sv](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/green-transition_sv) (Hämtad 2024-10-09).

Finansutskottets betänkande 2000/01:FiU27. *Tilläggsbudget 1 för budgetåret 2001*.

Finansutskottets betänkande 2006/07:FiU20. *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken*.

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket (2023). *Överenskommelse om samverkan mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten*. (HaV dnr: 1635-2023, Naturvårdsverket dnr: NV-04838-22).

Havs- och vattenmyndigheten (2024). *Yttrande med anledning av Statskontorets uppdrag att utföra en analys av Naturvårdsverket* (dnr.: HaV-2024-1967).

Länsstyrelserna (2024). *Strategisk inriktning Länsrådsutskottet för Miljö och energi*. (2024-04-24).

Länsstyrelsen. Pressmeddelande 2024-05-03. *Samarbete i fokus när Naturvårdsverket besökte Länsstyrelsen i Södermanland*. Tillgänglig på [www.lansstyrelsen.se](http://www.lansstyrelsen.se) (Hämtad 2024-05-03).

Miljödepartementet (2021). *Dialogformer mellan Regeringskansliet och Naturvårdsverket*. PM 2021-10-18.

Naturvårdsverket (2021). *Yttrande över promemoria Ändringar i stödet till sanering av förorenade områden*. (M2021/01772). (NV-07159-21)

Naturvårdsverket (2022). *Årsredovisning 2021*.

Naturvårdsverket (2023). *Granskningsrapport: Digitalisering och it-styrning (2022)*. Rapport från myndighetens internrevision (NV-09673-22).

Naturvårdsverket (2023). *Verksamhetsanalysen som grund för prioriteringar*. PM 2023-06-08. (NV-04654-23).

Naturvårdsverket (2023). *Årsredovisning 2022*.

Naturvårdsverket (2024). *Angående dispositionsrätter för länsstyrelserna och bidrag från Naturvårdsverket*. Underlag skickat via mejl från Naturvårdsverket till Statskontoret 2024-04-08.

Naturvårdsverket. (2024). *Budgetunderlag 2025–2027*. (NV-01787-24).

Naturvårdsverket (2024). Follow-up on the recommendations. Audit No. SE Q1 2023 PFIU. (Svar till Kommissionen avseende revision.)

Naturvårdsverket (2024). *Granskningsrapport: Bidragshantering avseende Klimatklivet och Ladda bilden (2023)*. Rapport från myndighetens internrevision. (NV-03592-23).

Naturvårdsverket (2024). Hemställan om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och Laponiaförordningen (2011:840). Bilaga 1 till *Budgetunderlag 2025–2027*. (NV-01787-24).

Naturvårdsverket (2024). *Lägesbeskrivning för Klimatklivet*. (NV-02861-24).

Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets kommentarer på Havs- och vattenmyndighetens yttrande till Statskontoret*. (NV-09171-23).

Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets svar på frågor från Va-beredskapsutredningen M 2022:5*. (NV-05171-24).

Naturvårdsverket (2024). *Naturvårdsverkets tillsyns- och marknadskontrollplan 2024*. (NV-01188-24).

Naturvårdsverket. Pressmeddelande 2024-06-28. *Uppsägningar på Naturvårdsverket*. Tillgänglig på [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se) (Hämtad 2024-09-24).

Naturvårdsverket (2024). *Utvärdering av Klimatklivet*. (Rapport 7133).

Naturvårdsverket (2024). *Verksamhetsanalys 2024 som grund för prioriteringar och budget 2025*. (NV-00905-24).

Naturvårdsverket (2024). *Verksamhetsplan 2022–2024*.

Naturvårdsverket (2024). *Årsredovisning 2023*.

Naturvårdsverket. *Frågor och svar om framskjutna ansökningsperioder*. Webbtext. Tillgänglig på [www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/klimatklivet/fragor-och-svar-om-framskjutna-ansokningsperioder/](http://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/klimatklivet/fragor-och-svar-om-framskjutna-ansokningsperioder/) (Hämtad 2024-10-25).

Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Proposition 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*.

Proposition 2010/11:86. *Havs- och vattenmyndigheten*.

Proposition 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018. Utgiftsområde 20. Allmän miljö- och naturvård*.

Proposition 2018/19:1. *Budgetproposition för 2019. Utgiftsområde 20. Allmän miljö- och naturvård*.

Proposition 2019/20:1. *Budgetproposition för 2020. Utgiftsområde 20. Allmän miljö- och naturvård*.

Proposition 2019/20:137. *Förbättrad tillsyn på miljöområdet*.

Proposition 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 1. Rikets styrelse*.

Proposition 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 20. Allmän miljö- och naturvård*.

Proposition 2021/22: 1. *Budgetproposition för 2022. Utgiftsområde 20. Allmän miljö- och naturvård*.

Proposition 2021/22:58. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund*.

Proposition 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024. Utgiftsområde 20. Klimat, miljö och natur*.

Proposition 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024. Utgiftsområde 21. Energi*.

Proposition 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025. Utgiftsområde 20. Klimat, miljö och natur*.

Regeringsbeslut 2024-06-20. *Uppdrag om förvaltningen av världsarvet Laponia*. (KN2023/01547 delvis, KN2024/00499 delvis, KN2024/01387).

Regeringsbeslut 2024-08-29. *Uppdrag om effektivare stöd för laddinfrastruktur*. (KN2024/0168).

Regeringskansliet (2023). Budgeterings- och finansieringsprinciper. Bilaga 2 till Cirkulär Fi 2023:1. *Budgetarbetet 2023*.

Regeringskansliet (2023). Cirkulär Fi 2023:2. *Den årliga myndighetsdialogen*.

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Energimyndigheten.

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen.

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Naturvårdsverket.

Riksrevisionen (2006). *Regeringens styrning av Naturvårdsverket*. RiR 2006:2.

Riksrevisionen (2019). *Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering*. RiR 2019:28.

Riksrevisionen (2019). *Klimatklivet*. RiR 2019:1.

Riksrevisionen (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*. RiR 2019:2.

Riksrevisionen (2022). *Statens insatser mot invasiva främmande arter*. RiR 2022:12.

Riksrevisionen (2024). *Förvaltningen av skyddad natur*. RiR 2024:11.

Riksrevisionen (2024). *Industriklivet – planering, genomförande och uppföljning*. RiR 2024:17.

Socialdepartementet (2011). *Handledning för myndigheternas instruktioner*. PM2011-06-14.

SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

SOU 2008:62. *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*.

SOU 2014:66. *Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning*.

Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. (2016:26).

Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*. (2019:103)

Statskontoret (2022). *Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet – en analys av hinder och förslag på lösningar*. (2022:14).

Statskontoret (2023). *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. (2023:19).

Statskontoret (2024). *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59)*. Remissvar. (Dnr 2023/164).

Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Folkhälsomyndigheten*. (2024:10).

Svenskt Näringsliv (2024). Brev till regeringen om Naturvårdsverkets arbete med implementering av ny EU-lagstiftning och näringslivets omställningsarbete (Publicerad 2024-05-22).

Tillväxtverket (2023). *Företagens gröna omställning*.



## Bilaga 1

# Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II 10

2023-12-21  
KN2023/04647

Klimat- och näringslivsdepartementet

Statskontoret

### Uppdrag att utföra en analys av Naturvårdsverket

#### Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utföra en analys av Naturvårdsverket samt att föreslå åtgärder.

Statskontoret ska analysera och bedöma

- hur Naturvårdsverket fullgör sina uppgifter och uppdrag,
- hur befintlig och kommande lagstiftning samt behovet av en snabb industriell omställning påverkar Naturvårdsverkets förutsättningar att kunna fullgöra sina uppgifter på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt,
- hur gränsdragningen av myndighetens uppgifter i förhållande till andra myndigheter med närliggande uppgifter är utformad och fungerar samt hur myndighetens kontaktytor och dialog med näringslivet fungerar,
- om regeringens styrning är ändamålsenlig, särskilt utformningen av instruktionen och om styrningen möjliggör en effektiv användning av förvaltningsmedlen till Naturvårdsverkets kärnuppgifter.

Inom ramen för uppdraget ingår även att, vid behov, föreslå de åtgärder som Naturvårdsverket eller regeringen bör vidta för att stärka myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt. I det ingår att ompröva relevanta delar av myndighetens uppgifter eller att föreslå att uppgifter ska flyttas till annan myndighet. Statskontoret ska beakta de pågående utredningarna om en ny jakt- och viltvårdsmyndighet (dir. 2023:108), förenklade och förkortade tillståndprocesser (dir. 2023:78) samt andra relevanta utredningar som pågår för att effektivisera statsförvaltningen.

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Herkulesgatan 17  
E-post: [kn.registrator@regeringskansliet.se](mailto:kn.registrator@regeringskansliet.se)

Naturvårdsverket ska under uppdragets genomförande bistå Statskontoret med de uppgifter och förutsättningar som är nödvändiga för att Statskontoret ska kunna fullgöra uppdraget på ett ändamålsenligt sätt.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) om uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) i en skriftlig rapport senast den 8 november 2024.

### **Bakgrund**

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.

Naturvårdsverket spelar en central roll när det gäller att genomföra klimat- och miljöpolitiken. Kraven på myndigheten och uppgifterna både ökar och förnyas. Hur regeringen ser på Naturvårdsverkets roll och vilka uppgifter den vill att myndigheten ska prioritera är därmed av stor vikt.

Naturvårdsverkets kärnverksamhet är att utfärda föreskrifter, vägleda myndigheter, företag och enskilda vid tillämpning av lagstiftning och regelverk, fördela medel till olika ändamål, sprida information till allmänheten m.m. Vid sidan av det arbetet bistår myndigheten regeringen med experthjälp, utredningar och olika i former av internationellt arbete. Naturvårdsverket arbetar förhållandevis nära regeringen både när det gäller att genomföra politik och att bistå med att utforma politik.

Arbetet med att genomföra och bistå regeringen med att utforma klimat- och miljöpolitik har med åren alltmer kommit att hamna i förgrunden. Samtidigt har särskilt uppgifter med tillsyn, digitalisering och hantering av olika stödsystem, internationell rapportering samt med att genomföra ny EU-lagstiftning inom avfalls- och klimatområdet där myndigheten även utövar marknads kontroll, ökat. Naturvårdsverket är sedan 2022 dessutom beredskapsmyndighet vilket ställer nya krav på informationssäkerheten. Regeringens styrning och tilldelning av resurser behöver vara ändamålsenlig så att både Naturvårdsverkets kärnverksamheter och uppgifterna med att utveckla och genomföra ny politik kan bedrivas effektivt.

Tillgängliga resurser ställer stora krav på myndighetens förmåga att bedriva en effektiv verksamhet och prioritera bland sina uppgifter samtidigt som pågående arbete med klimatomställningen kräver fortsatt utveckling av ny politik. Det finns därför ett behov av att analysera och bedöma samt vid



behov ompröva myndighetens åtaganden eller föreslå åtgärder till hur myndighetens uppgifter kan tydliggöras och renodlas.

### **Effektiv statsförvaltning**

För att statsförvaltningen ska leverera de resultat som regeringen och medborgarna förväntar sig måste den vara kostnadseffektiv och ändamålsenligt organiserad. Myndigheternas förmåga att samarbeta är därtill avgörande för att uppnå en högre effektivitet och kvalitet inom statsförvaltningen. Statsförvaltningen behöver bli mindre fragmenterad och mer fokuserad på myndigheternas kärnuppgifter. Det finns därför skäl till att ompröva det offentliga åtagandet där så är lämpligt och att se över myndigheternas uppgifter.

En viktig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är att det med jämna mellanrum görs djupare analyser av verksamheterna. Analyserna ger regeringen förutsättningar för en förbättrad och utvecklad styrning. De ger också myndigheternas ledningar underlag att vidareutveckla verksamheterna.

Naturvårdsverkets uppgifter har ökat och klimatomställningen ställer nya krav på flertalet av myndighetens uppgifter. Medborgarnytta, effektivitet och förenkling är ledord för all statlig verksamhet. Det är viktigt att regeringens styrning är ändamålsenlig och ger förutsättningar för Naturvårdsverket att säkerställa kvalitet och effektivitet i myndighetens verksamhet.

På regeringens vägnar



Romina Pourmokhtari



Kerstin Konitzer

Kopia till

Finansdepartementet/BA, SFÖ  
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/FJR  
Naturvårdsverket

4 (4)

## Bilaga 2

# Så har vi gått till väga i arbetet med uppdraget

I denna bilaga beskriver vi hur vi gått till väga i arbetet med uppdraget att analysera Naturvårdsverket. Vi beskriver bland annat våra avgränsningar, de konkreta utredningsaktiviteter vi genomfört och hur rapporten har faktagranskats.

## Avgränsningar

Naturvårdsverket har ett omfattande uppdrag och utför ett mycket stort antal uppgifter. Det har därför varit nödvändigt för oss att avgränsa arbetet genom att rikta in det på vissa aspekter kring uppdragsfrågorna.

Den allmänna inriktningen i arbetet har varit att belysa områden och frågor som vi utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv bedömer är centrala och strategiskt viktiga för Naturvårdsverkets möjligheter att framåt fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt. I detta har vi beaktat att myndighetens uppdrag förändras, inte minst till följd av ny och kommande EU-lagstiftning. Vi har i våra avgränsningar också tagit hänsyn till vilka områden och frågor som lyfts fram i bakgrundsbeskrivningen till Statskontorets uppdrag. Löpande i rapporten motiverar och förklarar vi närmare varför vi valt att analysera och bedöma de frågor vi tar upp.

## Inte närmare analyserat uppgifter som utreds eller utretts av andra

Uppgifter hos Naturvårdsverket som utreds eller har utretts av andra under senare år har vi generellt sett inte fördjupat oss i och analyserat närmare. Exempel på det är frågor som handlar om:

- *Miljötilståndsprövningar*. En statlig utredning (dir. 2023:78) som redovisas i december 2024 har i uppdrag att utreda förenklade tillståndprocesser enligt miljöbalken. Den ska bland annat utreda om det finns skäl att ändra ansvarsfördelningen mellan myndigheter ( däribland Naturvårdsverket), eller att se över myndighetsstrukturen, för att förenkla miljötilståndsprövsprocessen.
- *Jakt och vilt*. En statlig utredning (dir. 2023:108) som redovisas i januari 2025 har i uppdrag att göra en översyn av fördelningen av de uppgifter som myndigheterna ansvarar för på jakt- och viltvårdsområdet samt föreslå en ny myndighet på området. Den ska bland annat analysera myndighetsstrukturen och ansvarsfördelningen inom jakt- och viltvårdsområdet.

- *Miljöforskning*. Forskningsfinansieringsutredningen (SOU 2023:59) hade i uppdrag att se över den statliga organisationen för extern forsknings- och innovationsfinansiering. Naturvårdsverkets uppgift att fördela medel till miljöforskning omfattades av detta uppdrag. Utredningen lade fram sitt slutbetänkande i oktober 2023.
- *Miljöövervakning*. Utredningen om översyn av miljöövervakningen (SOU 2019:22) hade i uppdrag att göra en översyn av den svenska miljöövervakningen och föreslå dels en lämplig avgränsning i förhållande till närliggande verksamheter, dels förändringar för att bättre möta framtida behov. Utredningen lade fram sitt betänkande i april 2019.

Vi har använt oss av tidigare utredningar som underlag för våra analyser och bedömningar, i de fall det har varit relevant för de frågor vi analyserar.

**Inte analyserat myndighetsstrukturen på miljö- och klimatområdet i stort**  
Naturvårdsverket är en bland många myndigheter som har uppgifter inom miljö- och klimatområdet. Statskontorets uppdrag är att analysera Naturvårdsverket, bland annat när det gäller myndighetens gränsdragning mot andra myndigheter med närliggande uppgifter. Uppdraget innebär inte att genomlysna hela myndighetsstrukturen för miljö- och klimatområdet.

I sammanhanget kan nämnas att Statskontoret på uppdrag av regeringen 2022 analyserade Naturvårdsverkets och tolv andra myndigheters roller, ansvar och förutsättningar inom klimatpolitiken. I uppdraget ingick att vid behov lämna förslag på en mer ändamålsenlig styrning, inklusive organisering och inriktning av myndigheternas klimatarbete. Statskontoret bedömde sammantaget att det inte finns skäl att göra några genomgripande organisatoriska förändringar i myndighetsstrukturen på klimatområdet.<sup>180</sup>

### **Inte analyserat Naturvårdsverket som beredskapsmyndighet**

Naturvårdsverket är sedan 2022 beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Vi har inte analyserat och bedömt hur myndigheten fullgör denna uppgift. Naturvårdsverkets uppgift som beredskapsmyndighet är relativt ny, liksom myndighetsstrukturen på beredskapsområdet i stort. Vi menar därför att det är för tidigt att mer fördjupat analysera, bedöma och lämna förslag när det gäller denna uppgift.

---

<sup>180</sup> Statskontoret (2022). *Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet – en analys av hinder och förslag på lösningar*, s. 43–44.

## Utredningsaktiviteter

Vi har genomfört flera kompletterande utredningsaktiviteter som tillsammans har bidragit till att besvara våra uppdragsfrågor.

### Intervjuer

En viktig och omfattande utredningsaktivitet har varit att intervjua företrädare för Naturvårdsverket, Klimat- och näringslivsdepartementet, andra statliga myndigheter och delar av näringslivet. De personer vi intervjuat har fått ta del av intervjufrågorna i skriftlig form innan intervjuerna genomförts. Intervjuerna har huvudsakligen genomförts på plats hos dem vi har intervjuat.

#### **Intervjuer med Naturvårdsverket**

Vi har intervjuat totalt runt 30 personer på Naturvårdsverket, bland annat

- generaldirektören
- chefen för Gd-staben
- samtliga åtta avdelningschefer och tre biträdande avdelningschefer
- sex enhetschefer
- chefsjurist
- ekonomichef
- internrevisorn.

#### **Intervjuer med Klimat- och näringslivsdepartementet**

Naturvårdsverket sorterar under Klimat- och näringslivsdepartementet. Vi har intervjuat totalt 13 personer på departementet, vid dessa enheter:

- Miljöprövningsenheten. Huvudmannen och myndighetshandläggaren för Naturvårdsverket är placerade på denna enhet, och tillhör de personer vi intervjuat.
- Enheten för cirkulär ekonomi, kemikalier och strålning.
- Klimatenheten.
- Naturmiljöenheten.
- Enheten för branschernas konkurrenskraft.
- Rättssekretariatet för energi, klimat och kemikalier samt Rättssekretariatet för miljöprövning, näringsliv och naturmiljö.

### **Intervjuer med Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och länsstyrelserna**

Vi har intervjuat företrädare för Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Energimyndigheten och länsstyrelserna. Fokus för dessa intervjuer var gränsdragningen mellan Naturvårdsverkets och respektive myndighets uppgifter, samt samverkan mellan Naturvårdsverket och respektive myndighet. Vi intervjuade företrädare för länsstyrelserna vid två tillfällen. De personer vi intervjuade var länsrådet i Södermanlands län, som också är ordförande i länsrådsutskottet för Miljö och energi, samt ordföranden för länsstyrelsernas Miljönätverk. De stämde av intervjufrågorna med andra företrädare för länsstyrelserna inför vardera intervjun och inhämtade synpunkter från dessa.

### **Intervjuer med delar av näringslivet**

Vi har genomfört tre intervjuer med företrädare från olika delar av näringslivet. Fokus för dessa intervjuer var hur Naturvårdsverkets kontaktytor och dialog med näringslivet fungerar. Vi har intervjuat Svenskt Näringsliv vars medlemmar är arbetsgivareförbund och branschföreningar. Svenskt Näringsliv företräder sammantaget cirka 60 000 medlemsföretag och 49 bransch- och arbetsgivarorganisationer över flera olika sektorer. Vi har även intervjuat branschorganisationen Skogsindustrierna. Skogsindustrierna företräder företag som förädlar trä till fossilfria och förnybara material och produkter. Organisationen har cirka 220 medlemsföretag. Vi har också intervjuat en representant för företaget Näringslivets Producentansvar (NPA). NPA är en producentansvarsorganisation som erbjuder producenter av förpackningar tjänster kring insamling av förpackningar och säkerställande att förpackningsavfallet materialåtervinns.

### **Samtal med utredningen om en ny jakt- och viltvårdsmyndighet och utredningen om förenklade och förkortade tillståndprocesser**

I enlighet med Statskontorets uppdrag har vi i arbetet beaktat och samtalat med utredningen om en ny jakt- och viltvårdsmyndighet (dir 2023:108) och utredningen om förenklade och förkortade tillståndprocesser (dir 2023:78).

### **Rapporter, utredningar, styrdokument samt kvantitativa uppgifter som rör Naturvårdsverket och miljö- och klimatområdet**

Vi har i arbetet tagit del av ett stort antal rapporter, utredningar, utvärderingar, propositioner med mera som direkt eller indirekt rör Naturvårdsverket och våra uppdragsfrågor, eller som handlar om miljö- och klimatområdet i stort. Vi redovisar dessa löpande i vår rapport och de sammanställs i referensförteckningen.

När det gäller styrdokument som rör Naturvårdsverket har vi analyserat och använt oss av nuvarande och äldre myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och andra regeringsbeslut, samt Naturvårdsverkets budgetunderlag, årsredovisningar, verksamhetsplaner, arbetsordning, strategidokument med mera. Vi har också tagit

del av granskningsrapporter från Naturvårdsverkets internrevision samt de verksamhetsanalyser som myndigheten har genomfört under 2023 och 2024.

Vidare har vi samlat in kvantitativa uppgifter om Naturvårdsverket. Det gäller bland annat skattningar av hur många årsarbetskrafter som myndigheten lägger ned på olika uppgifter, handläggningstider för bidragsgivning, underlag för myndighetens prioritering och fördelning av sakanslag, samt underlag för myndighetens ekonomiska uppföljning.

### Naturvårdsverkets kundundersökningar

Vi har använt oss av Naturvårdsverkets årliga kundundersökningar som de har genomfört sedan 2011, med undantag för 2018 och 2023. Kundundersökningen genomförs som en webbenkät.

Kundundersökningarna mäter det allmänna förtroendet för Naturvårdsverket hos myndighetens målgrupper. Undersökningen mäter också specifika målgruppers nöjdhet kring enskilda verksamheter, som exempelvis tillsynsvägledning, tillsyn över producentansvar samt bidragsgivning inom Klimatklivet. Vilka enskilda verksamheter som mäts på detta sätt varierar mellan åren.

De huvudmålgrupper som i hög grad återkommer år från år i kundundersökningarna är kommuner, länsstyrelser och näringslivet. Men det skiljer mellan olika år vilka specifika undergrupper inom huvudmålgrupperna som svarar på enkäten. Det förekommer även att andra målgrupper besvarar den. I 2021 års undersökning skickades exempelvis enkäten ut till vissa handläggare och analytiker på statliga myndigheter, riksdagspolitiker, journalister samt utvald branschmedia, avseende Naturvårdsverkets klimatstatistik.

Naturvårdsverkets senaste kundundersökning finns på myndighetens webbplats.

### Skriftliga frågor till Naturvårdsverket och sammanställningar om myndigheten

Vi har löpande under arbetets gång ställt skriftliga frågor till Naturvårdsverket. Vi har även bitt myndigheten att göra sammanställningar av olika slag kring vissa frågor. Ett exempel på det är en sammanställning över Naturvårdsverkets uppgifter som myndigheten har, men som anges i andra författningar än instruktionen. Den sammanställningen finns tillgänglig på Statskontorets webbplats [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se), där Statskontorets rapporter publiceras. Ett annat exempel är en sammanställning över Naturvårdsverkets pågående och nya regeringsuppdrag för perioden januari 2020–1 juni 2024.

## Analysen av it-styrningen inom Naturvårdsverket

Som utgångspunkt för vår analys i avsnitt 3.6.3 av it-styrningen inom Naturvårdsverket, har vi utgått från ett antal faktorer som Statskontoret i tidigare rapporter har identifierat som centrala för myndigheters it-styrning. Vi har bland annat använt oss av följande rapporter:

- Statskontoret (2016:25). *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar*, s. 71–73.
- Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning*, s. 37–45.
- Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). *Vägledning i nyttorealiserings*.

Vi har i analysen delvis utgått från ett antal grundläggande förutsättningar för en väl fungerande it-styrning, nämligen att it-styrningen är en del av verksamhetsstyrningen, att den utgår från myndighetens övergripande mål och att den är sammanhållen och verksamhetsanpassad.

## Extern faktagranskning

Naturvårdsverket har faktagranskat och lämnat skriftliga synpunkter på utkast till kapitel 2–4.

Miljöprövningsenheten på Klimat- och näringslivsdepartementet har faktagranskat och lämnat skriftliga synpunkter på utkast till kapitel 2.

HaV, Energimyndigheten och länsstyrelserna har faktagranskat och lämnat skriftliga synpunkter på de delar av kapitel 4 som direkt rör dessa myndigheter.

## Statskontorets projektgrupp

Statskontorets arbete har genomförts av en projektgrupp som består av Tora Färnström, Per Helldahl (från maj 2024), Lina Nyberg, Sanna Rehn (till maj 2024) och Thomas Ringbom (projektledare). Under våren 2024 deltog även praktikant William Lundell i arbetet. Statskontoret har också haft en intern referensgrupp knuten till projektet.



## Bilaga 3

# Beskrivning av Naturvårdsverkets uppgifter, organisation och finansiering

I denna bilaga beskriver vi övergripande Naturvårdsverkets uppgifter, organisation och finansiering. Kapitlet är deskriptivt och ger läsaren en grundläggande kunskap om Naturvårdsverket.

## Naturvårdsverkets uppgifter

Naturvårdsverket inrättades 1967 för att skapa en central förvaltning som kunde ta itu med de miljöproblem som då fanns på dagordningen, exempelvis problem med försurade vattendrag, miljögifter i naturen och luftföroreningar. Sedan dess har myndighetens uppdrag vuxit betydligt.

### Naturvårdsverket har ett mycket omfattande uppdrag och verkar i flera olika roller

Naturvårdsverket har i dag ett mycket omfattande uppdrag. Myndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ansvarar för frågor om bland annat klimat, biologisk mångfald, förorenade områden och jakt och vilt.

Naturvårdsverket arbetar med och bistår regeringen i miljöfrågor, både i Sverige, inom EU och internationellt.

I uppdraget ingår många uppgifter som till sin karaktär skiljer sig från varandra. Uppgifterna och ansvarsområdena innebär att Naturvårdsverket verkar i flera olika roller. De driver och samordnar miljöarbetet, vägleder och ger stöd, tar fram kunskapsunderlag och informerar, fungerar som expertinstans, utvecklar styrmedel, utfärdar föreskrifter, bedriver tillsyn, handlägger olika typer av ärenden, bevakar och deltar i mål i domstol, är behörig myndighet enligt EU-förordningar, samt tilldelar statliga medel och bidrag till olika miljöändamål och organisationer.

Naturvårdsverkets uppgifter regleras i förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, regleringsbrev och andra regeringsbeslut, samt i mycket hög grad av andra nationella författningar, EU:s rättsakter och internationella överenskommelser. Vissa av uppgifterna i instruktionen följer av eller beskrivs mer utförligt i andra författningar än instruktionen.

### Naturvårdsverkets uppgifter enligt instruktionen

Här beskriver vi Naturvårdsverkets uppgifter enligt sin instruktion. Beskrivningen är förenklad och ofullständig.

### **Förvaltningsmyndighet på miljöområdet som ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken (1 §)**

I Naturvårdsverkets portalparagraf anges att myndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning.

Myndigheten har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.

Naturvårdsverket ska verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. De ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i dessa mål och bidra till genomförandet av Agenda 2030.

### **Beredskapsmyndighet (1 a §)**

Naturvårdsverket är sedan 2022 beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Naturvårdsverkets ansvar som beredskapsmyndighet omfattar i första hand avlopps- och avfallsfrågor, och de ingår i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

### **Uppgifter inom miljömålssystemet (2 §)**

Naturvårdsverket ska inom miljömålssystemet bland annat

- vägleda berörda myndigheter i deras arbete med genomförande och uppföljning
- genomföra analyser och effektberäkningar av styrmedel och åtgärder
- minst en gång vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljömålen och utifrån denna lämna förslag
- varje år analysera resultatet av föregående årets statliga satsningar och deras bidrag till måluppfyllelse.

Myndigheten har också i uppgift att samordna uppföljning och utvärdering av generationsmålet och sju av de sexton miljö kvalitetsmålen, till exempel målen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft samt Ett rikt växt- och djurliv.<sup>181</sup>

### **Lämna underlag till regeringens klimatredovisning och klimatpolitiska handlingsplan enligt klimatlagen (2 a §)**

Naturvårdsverket ska varje år lämna underlag till den klimatredovisning som regeringen enligt klimatlagen ska lämna till riksdagen. Vart fjärde år ska myndigheten lämna underlag till de beskrivningar som klimatlagen anger och som ska ligga till grund för regeringens klimatpolitiska handlingsplan.

---

<sup>181</sup> Denna uppgift följer av instruktionens 3 § p. 4.

### **Enskilda uppgifter enligt instruktionens tredje paragraf**

Instruktionens tredje paragraf listar 24 enskilda uppgifter som Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde särskilt ska utföra. Myndigheten ska exempelvis

- bevaka allmänna miljöintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas, samt delta i miljöprövningar som är principiellt viktiga
- samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning och ansvara för den administrativa samordningen av miljöövervakningen
- göra kunskaper om miljön och klimatet samt miljö- och klimatarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda
- fördela medel för miljöövervakning och uppföljning av miljökvalitetsmålen, och ansvara för genomförandet av miljöövervakningen
- finansiera miljöforskning
- förvärva och förvalta fastigheter för att skydda värdefulla naturområden, samt ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker
- verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas, samt samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv
- ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen, samt medverka till att främja brukandet av vilt som resurs
- verka för en effektiv omställning till en cirkulär ekonomi, minskad nedskräpning och hållbar avfallshantering
- ansvara för nationell platsamordning.

### **Delta i arbetet inom EU och internationellt (4 §)**

Naturvårdsverket ska delta i det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver i EU och internationellt. I det arbetet ska de bland annat

- bidra med underlag och expertkunskap
- delta i möten enligt instruktioner från Regeringskansliet
- bedriva bilateralt samarbete med andra länder av strategisk betydelse
- ansvara för internationell rapportering
- redovisa konsekvenserna av förslag till EU-lagstiftning.

### **Tillsyn, tillsynsvägledning och marknadskontroll (4 a § och 4 b §)**

Naturvårdsverkets instruktion anger att myndigheten i fråga om tillsyn ska ta initiativ till samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheter som avses i miljötillsynsförordningen (2011:13), och till samarbete mellan tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter som avses i miljöbalken (1998:808). Vidare anger instruktionen att Naturvårdsverket har i uppgift att utöva marknadskontroll

inom sitt ansvarsområde. Naturvårdsverkets närmare uppgifter som rör tillsyn, tillsynsvägledning och marknadskontroll på miljöområdet konkretiseras i framför allt miljöbalken och miljötillsynsförordningen.

### **Behörig myndighet enligt regelverket för koldioxidjustering vid gränsen, CBAM (8 a §)**

Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/956 av den 10 maj 2023 om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen (CBAM). Naturvårdsverket är behörig myndighet sedan december 2023. Behörig myndighet innebär bland annat att de har ansvar för tillämpningen av regelverket för CBAM i Sverige, framför allt genom att godkänna CBAM-deklarationer och utöva tillsyn över CBAM. Reglerna kring CBAM börjar gälla fullt ut den 1 januari 2026.

### **Redovisa arbetet med naturvård och biologisk mångfald (8 c §)**

Naturvårdsverket ska enligt instruktionen varje år redovisa sitt arbete med naturvård och biologisk mångfald. Redovisningen ska bland annat redogöra för genomförda åtgärder för värdefull natur och arbetet med skydd av denna, samt medelsanvändningen för detta.

### **Naturvårdsverkets uppgifter enligt andra författningar än instruktionen**

Vid sidan av Naturvårdsverkets uppgifter enligt instruktionen har myndigheten ett mycket stort antal uppgifter som följer av andra författningar. Detta antal har vuxit över tid. Många av uppgifterna följer av EU-författningar. Naturvårdsverket har i dag uppgifter, eller pekas ut på annat sätt, i över 150 lagar och förordningar. Drygt hälften av förordningarna är kopplade till miljöbalken. Här tar vi upp några exempel på uppgifter som regleras i andra författningar än instruktionen.

### **Tillsyn, marknadskontroll och tillsynsvägledning**

Naturvårdsverket är en bland flera myndigheter som utövar tillsyn över miljöbalken. Miljötillsynsförordningen beskriver myndighetens uppgifter som rör denna tillsyn närmare. De har enligt förordningen i uppgift att bedriva operativ tillsyn över delar av miljöbalken, ge tillsynsvägledning och se till att det finns en nationell tillsynsstrategi. Naturvårdsverket har bland annat ansvar för tillsynen i fråga om nio producentansvar och är marknadskontrollmyndighet för EU:s producentansvarsdirektiv för förpackningar, elutrustning och batterier. Vid sidan av tillsynsuppgifterna enligt miljötillsynsförordningen har myndigheten många andra tillsynsuppgifter som följer av andra författningar.

### **Uppgift att besluta om och fördela statliga medel och bidrag**

En grundläggande och viktig uppgift hos Naturvårdsverket är att besluta om och fördela statliga medel och bidrag för olika miljöändamål till länsstyrelser och andra statliga myndigheter, kommuner, företag och andra organisationer. Myndigheten fördelar och beslutar om drygt 50 olika bidrag. Knappt 20 av dem regleras i särskilda stödförordningar medan övriga huvudsakligen regleras i myndighetens regleringsbrev.

Naturvårdsverket fördelar betydande medel och bidrag till länsstyrelserna, framför allt inom ramen för anslag 1:3 åtgärder för värdefull natur och anslag 1:4 sanering och återställning av förorenade områden. Myndigheten fördelar till exempel bidrag till länsstyrelser för naturvårdsprojekt för att restaurera och anlägga våtmarker, bidrag till länsstyrelsernas arbete mot invasiva främmande arter, samt bidrag för avhjälpande och efterbehandling av föroreningsskador. Ytterligare ett exempel på statligt bidrag som Naturvårdsverket beslutar om är bidrag inom ramen för anslag 1:16 Klimatinvesteringar. Myndigheten ger detta bidrag till företag och andra organisationer för lokala klimatinvesteringar och installation av laddningspunkter för elfordon, det så kallade Klimatklivet. Myndigheten beslutar också om bidrag från viltvårdsfonden, som kan gå till organisationer för att främja viltvården och till forskning om viltvård, samt bidrag till miljöforskning inom ramen för anslag 1:5.

### **Andra exempel på frågor som Naturvårdsverket ansvarar för**

Det är viktigt att understryka att det vi beskriver ovan är *exempel* på Naturvårdsverkets uppgifter och ansvarsområden. Andra exempel på frågor som myndigheten ansvarar för handlar om:

- områdesskydd, enligt förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken mm.
- artskydd, enligt artskyddsförordningen (2007:845)
- invasiva främmande arter, enligt förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter
- utsläppsrätter, enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och förordning (2004:1205) om handel med utsläppsrätter
- avfall, enligt avfallsförordningen (2020:614)
- jakt, enligt jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

Naturvårdsverkets uppgifter på dessa områden beskrivs i de berörda lagarna och förordningarna. Rent konkret handlar uppgifterna till exempel om att tillgängliggöra information på det berörda området, rapportera till EU, meddela föreskrifter, besluta om tillstånd, dispenser och licenser, föra register och förteckningar, ta fram nationella planer samt vara behörig myndighet.

### **Genomföra regeringsuppdrag**

Vid sidan av de uppgifter som följer av Naturvårdsverkets instruktion och andra författningar, utför myndigheten många regeringsuppdrag enligt sitt regleringsbrev och andra regeringsbeslut.

### **Naturvårdsverkets verksamhetsidé**

I Naturvårdsverkets verksamhetsidé beskriver myndigheten kortfattat och med egna ord hur den ser på sitt uppdrag och vad de gör:

Naturvårdsverket driver och samordnar arbetet för en god livsmiljö tillsammans med andra. Vi bygger vårt arbete på kunskap och visar på möjligheter för en hållbar utveckling. Vi är en miljömyndighet som arbetar på uppdrag av regeringen.

Myndigheten framhåller att ordet ”driver” förmedlar att de har en viktig roll att driva utvecklingen framåt för att nå miljömålen, och att det i detta ligger att bidra till att utveckla miljöpolitiken. Ordet förmedlar att det är många aktörer som har ansvar i miljöarbetet, men att Naturvårdsverket ofta har regeringens uppdrag att samordna arbetet. Vidare förklarar myndigheten att de genom formuleringen ”tillsammans med andra” visar att det är viktigt att inkludera många olika aktörer i miljöarbetet, och att Naturvårdsverket har en samverkande roll i detta.

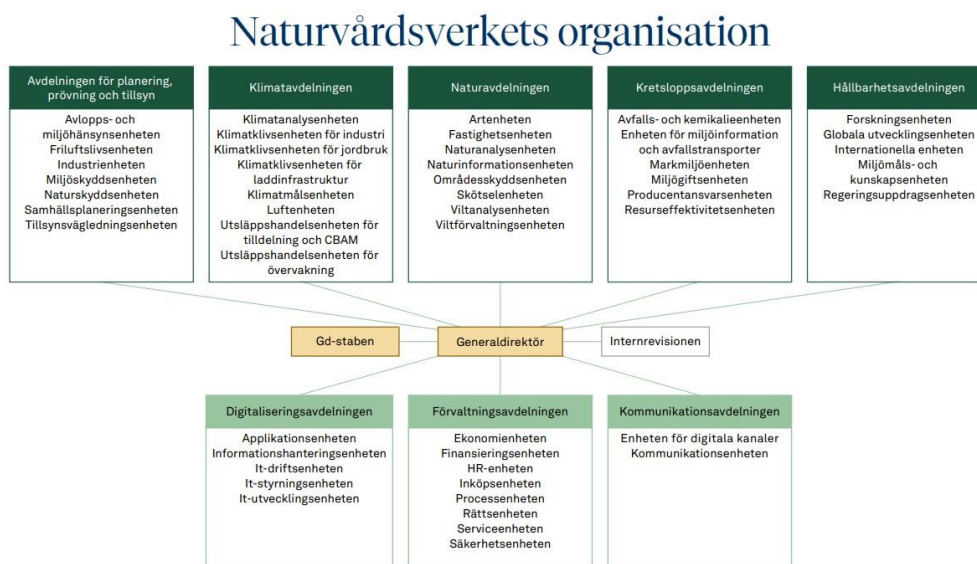
## Naturvårdsverkets organisation

Naturvårdsverket är en enrådgivningsmyndighet. Det innebär att myndigheten leds av en generaldirektör som också är myndighetschef. Myndigheten sorterar i dag under Klimat- och näringslivsdepartementet och har cirka 750 anställda som är placerade i Stockholm och Östersund.

### Grundorganisering genom fem sakavdelningar

Naturvårdsverket är organiserad i fem sakavdelningar. Vid sidan av sakavdelningarna finns det särskilda avdelningar för frågor som rör digitalisering, förvaltning respektive kommunikation, samt Gd-staben och Internrevisionen. Vidare finns det totalt över 50 olika enheter fördelat på avdelningarna (figur B1).

Figur B1. Naturvårdsverkets organisation (oktober 2024).



Källa: Naturvårdsverket.

*Avdelningen för planering, prövning och tillsyn* ansvarar för det strategiska arbetet med samhällsplanering och miljölagstiftning för att främja en hållbar utveckling och nå miljömålen. Avdelningens uppdrag består bland annat i ett systemansvar för miljöbalken, bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden samt ansvara för miljöprövningsfrågor, ge miljö- och viltjuridiskt stöd inom myndigheten, samt att samordna och utveckla tillsynsvägledning och annan vägledning. Avdelningen har även ansvar för att samordna uppföljningen av och rapportera friluftsmålen till regeringen.

*Klimatavdelningen* har i uppdrag att genomföra klimatpolitiken samt begränsa luftföroreningar. I detta ingår att utveckla styrmedel och genomföra åtgärder, att arbeta med kunskaps- och miljöinformationsförsörjning samt att tillsammans med Naturavdelningen och Kretsloppsavdelningen vara ett stöd i myndighetens arbete med samhällsekonomiska analyser. Avdelningen har även ansvar för åtgärder, uppföljning och utvärdering av miljömålen Begränsad klimatpåverkan, Skyddande av ozonskikt, Frisk luft och Bara naturlig försurning.

*Naturavdelningen* arbetar med att genomföra miljöpolitiken för biologisk mångfald, ekosystemtjänster, landskap och viltförvaltningen. I detta ingår att utveckla styrmedel, genomföra åtgärder och att arbeta med kunskaps- och miljöinformationsförsörjning. Avdelningen har även ansvar för åtgärder, uppföljning och utvärdering av miljömålen Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv.

*Kretsloppsavdelningen* har ett övergripande ansvar för Naturvårdsverkets arbete för en samhällsekonomiskt effektiv omställning till en cirkulär ekonomi. Detta görs genom att arbeta med markmiljöfrågor, minskad nedskräpning, hållbar avfallshantering samt avfallsförebyggande insatser och giffria, resurseffektiva kretslopp. I avdelningens uppdrag ingår även att utveckla styrmedel, genomföra åtgärder och att arbeta med kunskaps- och miljöinformationsförsörjning.

*Hållbarhetsavdelningen* arbetar med att främja en hållbar utveckling och ger stöd i att bygga upp Naturvårdsverkets andra sakavdelningars kunskap. Vidare har de flera samordnande uppgifter där de arbetar med att samordna och ge stöd i internationellt- och EU-arbete, samordna och utföra bilaterala, regionala och globala insatser, samordna deltagande i multilaterala organisationer samt ansvara för regeringsuppdrag och för miljömålsarbetet gentemot andra myndigheter. Avdelningen samordnar även miljöledningen i statliga myndigheter.

### **Naturvårdsverkets ledning och ledningsgrupp**

Naturvårdsverket leds av en generaldirektör som är myndighetschef och som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. En ställföreträdande generaldirektör (stabschefen) biträder generaldirektören i dennes arbete och träder in i rollen som generaldirektör vid behov.

Myndighetens ledningsgrupp består av generaldirektören, stabschefen samt avdelningscheferna. Även ekonomichefen, chefsjuristen och HR-chefen kan adjungeras under ledningsgruppens möten. Ledningsgruppens huvudsakliga syfte är att ge råd och stöd till generaldirektören. Andra uppgifter som ledningsgruppen har är att skapa förutsättningar för en samordnad och effektiv verksamhet, samt att arbeta med övergripande frågor om planering, genomförande, utveckling och uppföljning av verksamhet, ekonomi och strategiska ledningsfrågor.

### Särskilda organ hos Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har enligt sin instruktion två särskilda organ inom myndigheten. *Delegationen för cirkulär ekonomi* är ett särskilt beslutsorgan till regeringen. Delegationen ska bidra till näringslivets omställning till en cirkulär ekonomi, identifiera hinder för näringslivets omställning till en cirkulär ekonomi, samt synliggöra och kommunicera näringslivets möjligheter med en omställning till en cirkulär ekonomi. Naturvårdsverket har ansvar att se till att delegationen får medel och att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt.

*Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald och ekosystemtjänster* är ett rådgivande organ som bland annat ska bidra med kunskap i det internationella arbetet inom ramen för den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Vidare finns ett antal andra särskilda organ, bland annat en personalansvarsnämnd och interna grupper för information och samverkan.

### Naturvårdsverkets finansiering

Naturvårdsverket finansieras i huvudsak genom anslag. Under 2023 uppgick de samlade intäkterna av anslag till nästan 2,3 miljarder kronor, medan intäkter från bidrag och avgifter uppgick till runt 140 miljoner kronor (tabell B1). Förvaltningsanslaget utgjorde omkring 25 procent av de totala intäkterna.

Huvuddelen av intäkterna kommer från flera olika sakanslag på miljöområdet som Naturvårdsverket disponerar. Sakanslagen omfattade 2023 totalt cirka 6,4 miljarder kronor. Ett par av anslagen används i huvudsak för transfereringar, och bokförs inte som en intäkt för Naturvårdsverket. Men Naturvårdsverket använder flera av anslagen för att köpa tjänster, exempelvis för miljöövervakning. I resultaträkningen bokförs det som övriga driftskostnader. En stor del av de övriga driftskostnaderna, omkring 900 miljoner, är intrångsersättningar till markägare som berörs av planerat eller beslutat områdesskydd, framför allt i form av naturreservat.



**Tabell B1. Naturvårdsverkets intäkter och kostnader 2023.**

	Tkr
<b>Verksamhetens intäkter</b>	
Intäkter av anslag	2 269 455
- Varav från förvaltningsanslag	621 236
Intäkter av avgifter och andra ersättningar	45 339
Intäkter av bidrag	93 079
Finansiella intäkter	3 686
<b>Verksamhetens totala intäkter</b>	<b>2 411 559</b>
<b>Verksamhetens kostnader</b>	
Kostnader för personal	-666 301
Kostnader för lokaler	-39 245
Övriga driftkostnader	-1 680 074
Finansiella kostnader	-3 974
Avskrivningar och nedskrivningar	-54 180
<b>Verksamhetens totala kostnader</b>	<b>-2 443 774</b>

Källa: Naturvårdsverkets årsredovisning 2023.