Kommunerna och miljöarbetet

SOU 1993:19

Betänkande av Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö(KLIV)

Ref KB Oc

Statens offentliga utredningar
1993:19
Miljö- och naturresursdepartementet

Kommunerna och miljöarbetet

Betänkande av utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13302-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljö- och naturresursdepartementet

Regeringen bemyndigade den 21 mars 1991 chefen för dåvarande miljödepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda kommunernas miljöarbete. Med stöd av bemyndigandet tillkallade departementschefen kommunalrådet Kerstin Svenson att vara särskild utredare (t.o.m. den 17 december 1991). Den 18 december 1991 förordnades landshövdingen Kjell A Mattsson att vara särskild utredare.

Den 14 maj 1991 förordnades följande personer att vara sakkunniga: avdelningschefen Bengt Bucht (t.o.m. den 26 november 1991), hovrättsassessorn Eva Ekström (t.o.m. den 31 maj 1992), avdelningschefen Ulla-Britta Fallenius, miljöskyddschefen Peter Gavelin, departementsrådet Sören Häggroth, departementssekreteraren Carin Lyckéus, miljö- och hälsoskyddsinspektören Kia Regnér, förbundsjuristen Håkan Torngren (t.o.m. den 18 februari 1991), kanslirådet Ulla Weigelt (t.o.m. den 17 december 1991). Senare förordnades följande personer att vara sakkunniga: byråchefen Karin Thorán (fr.o.m. den 26 november 1991), departementssekreteraren Pernilla Knutsson (fr.o.m. den 18 december 1991), miljövårdsdirektören Göran Bengtsson, avdelningschefen Carl-Johan Engström och sekreteraren Lars Fladvad (fr.o.m. den 19 februari 1992) samt departementsrådet Dag von Schantz (fr.o.m. den 1 juni 1992).

En referensgrupp för tillsynsfrågor bestående av Mats Bothén, Ronald Bergman, Kia Regnér, Peter Sörngård och Martin Linnman har knutits till utredningen.

Till huvudsekreterare förordnades den 15 maj 1991 miljö- och hälsoskyddschefen Guldbrand Skjönberg. Till sekreterare förordnades den 15 juni 1991 stadssekreteraren Mats Lindqvist (t.o.m. den 1 februari 1992) och den 1 september 1991 byrådirektören Kristina Feldhusen. Informatören Jan Johansson har varit knuten till utredningens sekretariat fr.o.m. den 1 november 1992.

Härmed överlämnas slutbetänkandet "Kommunerna och miljöarbetet".

Till betänkandet fogas särskilda yttranden av Ulla-Britta Fallenius och Kia Regnér, samt gemensamt av Lars Fladvad, Peter Gavelin, Sören Häggroth och Kia Regnér.

Kjell A Mattsson

/Guldbrand Skjönberg

Kristina Feldhusen

Jan Johansson

Innehåll

Sammanfattning 11

1 Utredningens uppdrag och arbete 21
1.1 Direktiven 21
1.2 Utredningsarbetet 22

I. BAKGRUND

2 Från kolerabekämpning till hållbar utveckling 25
2.1 Det kommunala hälsoskyddets framväxt 25
2.2 Miljöskyddets framväxt 27
2.3 Naturvården 28
2.4 Några märkesår 28
2.5 Mot en hållbar utveckling 29

3 Kommunerna och det samlade miljöarbetet 31
3.1 Utredningens underlag 31
3.2 Centralt, regionalt och lokalt ansvar 32
3.3 Ansvarsområden inom kommunen 34
3.3.1 Planeringsansvaret och miljön 35
3.3.2 Informationsansvaret och miljön 36
3.3.3 Utbildningsansvaret och miljön 36
3.3.4 Driftansvaret och miljön 37
3.3.5 Ansvaret för varor och tjänster 38
3.3.6 Tillsynsansvaret och miljön 38
3.4 Organisation av kommunens samlade miljöarbete 39
3.4.1 Kommunfullmäktige ytterst ansvarigt 39
3.4.2 Krav i speciallagar - organisatorisk frihet 39
3.4.3 Kommunstyrelsen leder och samordnar 40
3.4.4 Miljö- och hälsoskyddsnämnden 40
3.4.5 Miljöansvar i andra nämnder 42
3.4.6 Tjänstemannaorganisation 43
3.4.7 Kommunala bolag 44
3.4.8 Sammanvägning och samordning av miljöaspekter 44

3.5 Dagens situation ... 45
3.5.1 Miljö- och hälsoskyddschefers svar om det samlade miljöarbetet ... 45
3.5.2 Tillämpning av luft- och bullerriktvärden i detaljplan ... 51
3.5.3 Miljöhänsyn i upphandling ... 52
3.5.4 Samarbete och samordning mellan kommuner ... 53
3.5.5. Vad kostar det samlade miljöarbetet? ... 54
3.5.6 Erfarenheter från de regionala miljödelegationerna ... 55

4 Miljöarbete enligt miljö- och hälsoskyddslagen ... 59
4.1 Utredningens underlag ... 59
4.2 Miljö- och hälsoskyddslagarna ... 60
4.2.1 Inledning ... 60
4.2.2 Statens styrning ... 60
4.2.3 De centrala tillsynsmyndigheternas ansvar ... 62
4.2.4 Det regionala tillsynsansvaret ... 62
4.3 Miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvar enligt lagstiftningen ... 63
4.3.1 Tillsynsansvar enligt vissa lagar ... 63
4.3.2 Miljöskyddslagen ... 64
4.3.3 Lagen om kemiska produkter (LKP) ... 66
4.4 Förändrade uppgifter och resurser ... 70
4.4.1 Kommunerna på väg mot obalans ... 70
4.4.2 Miljö- och hälsoskyddet och kommunens resurser ... 71
4.5 Dagens situation ... 72
4.5.1 Vad avses med tillsyn? ... 72
4.5.2 Resurser för miljö- och hälsoskydd ... 73
4.5.3 Erfarenheter av tillsyn enligt miljöskyddslagen ... 82
4.5.4 Erfarenheter av kemikalietillsyn ... 86
4.5.5 Inspektörsrollen ... 88

II. ATT MÖTA FRAMTIDEN

5 Lokalt och globalt ... 89
5.1 Det lokala perspektivet ... 90
5.1.1 Inledning ... 90
5.1.2 Miljöeffekter av lokala utsläpp ... 91
5.2 Internationella överenskommelser ... 98
5.2.1 UNCED - FN:s konferensen om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 ... 98

5.2.2 Internationella konventioner 103
5.2.3 Överenskommelser med inriktning på kommunernas arbete 105
5.2.4 Överenskommelserna och kommunerna 106
5.3 EG, EES och det kommunala miljöarbetet 107

6 Att utveckla det samlade miljöarbetet 111
6.1 Inledning 112
6.1.1 Kommunens miljöarbete en helhet 113
6.1.2 Hinder för ett framgångsrikt miljöarbete 114
6.1.3 Allmänheten - deltagare i miljöarbetet 114
6.2 Miljöarbete inom olika verksamhetsområden 115
6.2.1 Planeringsansvaret 115
6.2.2 Informationsansvaret 117
6.2.3 Utbildningsansvaret 120
6.2.4 Driftansvaret 122
6.2.5 Ansvar för varor och tjänster 122
6.2.6 Tillsynsansvaret 124
6.3 Nationella mål och lokala åtgärder 125
6.4 Strategi för kommunalt miljöarbete 128
6.4.1 Gemensamma mål 129
6.4.2 Genomförande - samverkan 130
6.4.3 Miljö och ekonomi 133
6.5 Lokal organisation 134
6.5.1 Skäl för olika organisationsformer 135
6.5.2 Ett sammanhållet miljö- och hälsoskydd 136
6.5.3 Roll- och intressekonflikter 137
6.6 Att stödja ett miljöanpassat levnadssätt 139
6.6.1 Allmänhetens miljöintresse 139
6.6.2 Möjligheter och hinder för miljöengagemang 140
6.6.3 Betydelsen av det sociala nätverket och förebilder 143
6.6.4 Kommunala strategier 145
6.6.5 Kommunen som avsändare av miljöinformation 146
6.6.6 Information om risker 146
6.7 Lokal miljöövervakning 147
6.7.1 Enhetlig miljöövervakning 148
6.7.2 Miljöövervakning och miljöinformation 150
6.8 Miljörevision i kommunala förvaltningar och bolag 152
6.8.1 Miljörevision i kommuner 153
6.8.2 Miljörevision och miljöinriktad förvaltningsrevision . . . 154

6.9 Resultatuppföljning ... 155
6.9.1 Skäl för resultatuppföljning ... 156
6.9.2 Syften med resultatuppföljning ... 156
6.9.3 Att mäta resultat ... 157
6.9.4 En modell för uppföljning ... 159
"Ett sätt att arbeta":
Miljökatalog ... *118*
Salus ... *119*
Miljömedveten upphandling-miljövarudeklaration ... *123*
Samordnad vattenplanering - Vegeå ... *132*
Miljöteam ... *142*
Projekt Rädda Lyngen ... *144*
Kommunalt miljöbokslut ... *151*

7 Miljö- och hälsoskyddstillsynen och kommunerna ... 161
7.1 Kort om dagens problem ... 163
7.2 Utvecklingstendenser ... 165
7.2.1 Miljöbalken ... 166
7.2.2 Driftansvar - aktsamhetsregler ... 166
7.2.3 Allmänhetens rätt till insyn ... 167
7.3 Tillsynens framtida inriktning ... 169
7.3.1 Principer för arbetsfördelning mellan de administrativa nivåerna ... 169
7.3.2 Lokal styrning ... 173
7.3.3 Finansiering av tillsynen ... 178
7.3.4 Behov av att höja kompetensen ... 179
7.3.5 Ackreditering av besiktningsmän, kvalitetssäkring ... 182
7.3.6 Tillsyn över verksamhet som drivs av den egna kommunen 184
7.3.7 Behov av interkommunal samverkan ... 186

8 Stöd till kommunernas miljöarbete ... 187
8.1 Bättre nationell samverkan ... 189
8.1.1 Behovet av samverkan på nationell nivå inom miljö- och hälsoskyddsområdet ... 189
8.1.2 Miljöstrategier - dialog för att genomföra miljömål ... 191
8.2 Forskning och utveckling ... 195
8.2.1 Sektorsforskning ... 196
8.2.2 Behovet av tvärsektoriell forskning ... 196
8.2.3 Behovet av information från forskningen ... 197

8.2.4 Behovet av kompetensutveckling hos miljö- och hälsoskyddspersonalen 198
8.2.5 Behovet av dialog med centrala myndigheter 199
8.2.6 Behovet av utvecklingsarbete 200
8.2.7 Forskning om metodik i tillsynsarbetet 201
"Ett sätt att arbeta":
Västsvensk Agenda 21 . . . . . *194*

Särskilda yttranden 203

III. BILAGOR

1. Utredningens direktiv 209
2. Förteckning av underlagsmaterial 215
3. Tätortsindelning 219
4. Statistik: arbetstid och budget för miljö- och hälsoskyddsarbete i olika kommuntyper enligt enkätsvar från 274 kommuner 223
5. Nationella miljömål 227
6. Bosse Angelöw: Kommuner och individers miljöengagemang . . 231
7. Statskontoret: Länsstyrelsens roll i det samlade miljöarbetet avseende kontakterna med kommunerna 263
8. Statskontoret: Effekterna hos kommunerna av de olika systemen för tillstånds- och tillsynsavgifter 287
9. IVL: De lokala utsläppens andel av miljöstörningarna inom några föroreningsområden 299
10. Enkätblankett 333

Sammanfattning

Det kommunala miljöarbetet är inne i en period av stora förändringar.

Tidigare var detta arbete i det närmaste liktydigt med miljö- och hälsoskyddsnämndens agerande utifrån den lagstiftning som finns för att skydda hälsan och miljön. Nu har området vidgats. Att skapa en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling är på väg att bli en av huvuduppgifterna för den samlade kommunala verksamheten.

En orsak till detta är att varje samhällssektor har fått ett ansvar för att inom sitt område lösa och förebygga miljöstörningar. En annan orsak är att miljöproblemen har ändrat karaktär. De större enskilda anläggningarna har i Sverige minskat kraftigt som föroreningskälla, medan de spridda eller "diffusa" utsläppen har ökat. De nya miljöproblemen hänger nära samman med det moderna samhällets struktur och med våra levnadsvanor. Detta innebär bland annat att miljömål bör finnas med i ett tidigt skede av samhällsplaneringen, att kommunen bör ta ökad hänsyn till miljön i driften av sina många egna verksamheter, och att det bör bli en viktig fråga att verka för ett mer miljöanpassat levnadssätt bland allmänheten.

Andra faktorer som förändrar förutsättningarna för kommunernas miljöarbete är den decentralisering som pågår framför allt i fråga om miljötillsynen av företag och den fria nämndorganisation som infördes genom den nya kommunallagen.

Vårt arbete har utgått från de krav denna utveckling ställer.

Huvudområden i betänkandet

Vi redovisar i betänkandet *Kommunerna och miljöarbetet* kartläggningar av det kommunala miljö- och hälsoskyddsarbetets inriktning, organisation och resurser och lämnar förslag om hur miljö- och hälsoskyddstillsynen och miljöarbetet i övrigt kan förstärkas. Våra ståndpunkter och förslag gäller i huvudsak följande områden:

- möjligheter att **förbättra tillsynen**, genom bland annat ett enhetligt avgiftssystem, ökade möjligheter till tjänsteutbyte mellan kommuner och bättre samverkan mellan centrala myndigheter,
- etablering av **nya former för dialog och samverkan** mellan stat och kommu-

ner, bland annat för att genomföra nationella miljömål och internationella åtaganden,

- vägar för att **utveckla det samlade miljöarbetet i en kommun** genom en samlad strategi som bygger på gemensamma mål inom kommunen, tvärsektoriell samverkan, stöd till miljöanpassade levnadsvanor och ett vidgat ansvar för information, samt uppföljning och utvärdering av miljöarbetet.

Vi behandlar också frågor om den kommunala organisationen, utbildning, forsknings- och utvecklingsarbete som gäller flera av dessa områden.

Miljö- och hälsoskyddstillsynen

Kommunerna använde år 1991 i genomsnitt 2,5 årsarbetskrafter per 10 000 invånare till miljö- och hälsoskyddsarbete. Av detta användes 0,4 årsarbetskrafter till miljötillsyn (tillsyn enligt miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter). Lika mycket tid användes till livsmedelstillsyn. Tidsåtgången för miljötillsyn varierar kraftigt mellan olika kommuner.

Vi har uppskattat att miljö- och hälsoskyddsnämnderna för närvarande har tillsynsansvar för 15-17 000 objekt som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöskyddslagen. Därtill kommer närmare 100 000 jordbruk av olika storlek, samt ungefär lika många företag utan anmälningsplikt med miljöpåverkande verksamhet. Det skulle vara omöjligt att inspektera samtliga objekt på traditionellt sätt med sådan kontinuitet att myndigheten kan sägas fortlöpande följa verksamheten.

1992 hade omkring 100 kommuner frivilligt övertagit ansvar för miljötillsyn som annars skulle ligga på länsstyrelsen. Uppskattningsvis rör det sig om totalt mellan 1000 och 3000 anläggningar, av vilka omkring 50 är anläggningar för vilka det krävs tillstånd från Koncessionsnämnden.

Många kommuner är inställda på att ta över mer av miljötillsynen, och har förväntningar om att tillsynsavgifter skall finansiera merarbetet. Den kommunala miljötillsynen finansieras emellertid fortfarande huvudsakligen med skattemedel. Enligt en uppskattning vi gjort täckte tillsynsavgifter 1991 38% av personalkostnaderna för miljötillsynen och förväntades öka något 1992. Kommuner som frivilligt tagit över miljötillsyn har genomgående en högre avgiftstäckning än övriga.

Vi anser att de olika system för avgiftsdebitering som tillämpas i miljö- och hälsoskyddstillsynen behöver reformeras. I framtiden bör i princip all lagbunden tillsyn som utövas av kommunerna bekostas av dem som driver verksamheten i

enlighet med principen att "förorenaren betalar". Avgiftssystemet bör ge utrymme för flexibilitet och möjlighet till förnyelse och utveckling av tillsynen mot mest effektiva former. Detta förutsätter att samma principer för avgiftsfinansiering tillämpas för samtliga författningar och att det ges möjlighet att tillämpa en gemensam taxa när tillsyn samtidigt utövas över efterlevnaden av flera författningar.

Vi föreslår därför att livsmedelslagen, lagen om kemiska produkter, renhållningslagen, naturvårdslagen, djurskyddslagen, miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen ändras så att kommunerna får ta ut avgift för tillsyn av olika objekt på ett enhetligt sätt enligt taxa som beslutas av fullmäktige. Kommunerna bör i samband därmed befrias från uppgiften att, som nu är fallet inom livsmedelstillsynen, debitera för verksamhet som centrala tillsynsmyndigheter bedriver.

Ett problem är att det i dag saknas tillräcklig samordning av de nationella myndigheternas styrning av det lokala tillsynsarbetet. Detta gör det svårt för den lokala förvaltningen att planera tillsynsarbetet och att fullgöra alla uppgifter och tillgodose alla krav som ställs. Vi föreslår att ett organ för nationellt samråd och samverkan om vissa myndighetsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddet inrättas för att möta detta problem, och samtidigt skapa ett forum för dialog mellan företrädare för de olika tillsynsområdena. Vi anser att ett sådant organ också skulle leda till att nationella mål och prioriteringar kan få betydligt bättre genomslag än för närvarande.

Vårt arbete visar att kontakter, samarbete och kunskapsutbyte mellan kommunerna är omfattande och täcker många sakområden inom tillsynen och miljöarbetet i övrigt. Samarbetet gäller bland annat tjänsteutbyte mellan kommuner.

Vi anser att sådant tjänsteutbyte måste kunna utvecklas även i fråga om myndighetsuppgifter inom tillsynen, och bedömer att behovet kommer att öka till följd av att mer miljötillsyn överförs till kommunerna. Att anlita personal från en annan kommun kan ge ett värdefullt stöd när den egna kommunen saknar en viss specialkompetens, samtidigt som det gör det lättare för kommuner som har förutsättningar att behålla och vidareutveckla den kompetens de byggt upp. Ett tjänsteutbyte av detta slag kan ibland också vara lämpligt när tillsynen riktar sig mot den egna kommunens verksamhet. Vi föreslår därför att de formella hinder som nu finns för de lokala miljö- och hälsoskyddsnämnderna att låta personal från annan kommuns förvaltning utföra myndighetsuppgifter som förrättande av inspektioner, provtagning m.m. skall undanröjas.

Vi anser att grundprincipen skall vara att kommunerna har ansvaret för tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Samtidigt finns det skäl för att länsstyrelsen skall svara för tillsynen av ett antal anläggningar med särskilt omfattande miljöpåverkan.

Fördelningen av ansvaret bör vara strikt, och således inte kunna delegeras. Eftersom miljöskyddskommittén ingående utrett frågor som rör tillsynsansvaret lämnar utredningen inget förslag i frågan. Vi anser dock att regeringen bör aktualisera frågan om fördelning av tillsynsansvaret om införandet av en ny miljöbalk skulle fordra avsevärt längre tid än vad som förväntas.

Vi har inte analyserat miljötillsynens omfattning och kvalitet i enskilda kommuner, men kan ändå konstatera att det råder stora skillnader. I vissa fall finns ambitiösa verksamhetsplaner, medan planering i andra kommuner saknas helt. Det pågår en intressant utveckling i en del kommuner, som arbetar med branschträffar, tillsynsråd, information till företag m.m. Redovisningar av tillsynskampanjer visar att avvikelser från lagstiftning och villkor är vanliga. Det behövs därför en aktiv miljötillsyn.

Vi anser att samordning, uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten i länet bör vara centrala uppgifter för länsstyrelsen. Utvärderingar bör syfta både till att upprätthålla en "miniminivå" i alla kommuner och att utveckla arbetsmetoderna i tillsynen.

Samverkan för att nå miljömålen

Det utförs relativt mycket verksamhet i kommunerna inom de flesta områden där nationella miljömål har utarbetats, men vårt arbete visar att verksamheten sällan har initierats av eller uppfattas som led i ett arbete enligt riksdagens beslut om miljömål. Samma problem finns i fråga om många av de mål som Sverige åtagit sig att arbeta med i internationella konventioner. Vi anser samtidigt att kommunerna har stora möjligheter att bidra till målens förverkligande, genom ett samordnat miljöarbete i fråga om planering, utbildning, information, drift, upphandling och tillsyn.

I några kommuner har man prövat att utarbeta åtgärdsprogram för att lokalt genomföra de nationellt beslutade målen. Arbetet med en sådan nedbrytning eller anpassning har inneburit betydande svårigheter. Vi föreslår därför att ett kommunikationssystem utvecklas för att nationella miljömål skall få genomslag på lokal nivå, och att beslut om nya eller förändringar av antagna nationella mål föregås av en dialog med kommunerna och andra parter.

I samverkan mellan Naturvårdsverket, Boverket, Kommunförbundet och några länsstyrelser har ett utvecklingsarbete kallat *Strategi för regional miljö* nyligen genomförts. Vi föreslår att denna modell tas som utgångspunkt för en försöksverksamhet där lokala handlingsprogram utarbetas efter en dialog mellan stat och kommun, och att de centrala verken på miljöområdet får i uppdrag att stödja

arbetet. Inom ramen för en sådan verksamhet bör även möjligheter prövas för kommuner och länsstyrelser att omfördela resurser, i syfte att så kostnadseffektivt som möjligt förverkliga målen.

Vi anser också att det finns behov av en mekanism för att klargöra vad målsättningar i internationella överenskommelser på miljöområdet - när dessa inte leder till ny lagstiftning - bör innebära för kommunerna. Därför föreslår vi att regeringen eller berörd myndighet efter viktiga internationella överenskommelser tar initiativ till en dialog med representanter för kommunerna om vilka insatser de olika administrativa nivåerna skall bidra med, liksom om hur överenskommelsen skall följas upp. Länsstyrelsen bör spela en aktiv roll som "nav" i en fortlöpande dialog.

Strategi för kommunens samlade miljöarbete

Vi har i utredningen delat in kommunens uppgifter i miljöarbetet i följande ansvarsområden: planering, information, utbildning, drift, ansvar för varor och tjänster samt tillsyn. Alla är viktiga i ett samlat arbete för en god livsmiljö och en hållbar samhällsutveckling.

För det framtida miljöarbetet krävs det framför allt att ett väl fungerande samarbete över sektorsgränserna etableras. Vi lägger därför stor vikt vid att gemensamma mål för miljöarbetet utarbetas i kommunen och att en samlad strategi utvecklas. Man bör där särskilt lyfta fram frågor vars lösning kräver insatser från olika samhällssektorer och från olika delar av den kommunala organisationen. Möjligheterna att välja kostnadseffektiva åtgärder bör ägnas särskild uppmärksamhet.

Vårt arbete visar att 60% av de tillfrågade kommunerna har en plan eller ett program för det samlade miljöarbetet. För hälften av programmen har medel för föreslagna åtgärder avsatts i budget.

I praktiskt taget alla kommuner deltar miljö- och hälsoskyddet i den fysiska planeringen. I vilken grad miljöaspekterna sedan blir tillgodosedda varierar. Svaren från miljö- och hälsoskyddschefer som intervjuats i utredningsarbetet visar att miljöaspekterna i dag oftast tillgodoses på en rad relativt lätt greppbara områden, men att mycket återstår innan hänsynen till miljön genomsyrar den samlade planeringen. Radon och avfallshantering är områden där miljö- och hälsoskyddscheferna i det stora flertalet kommuner anser att miljöaspekterna i dag blir tillgodosedda. I frågor som rör trafik, luftföroreningar, buller, ekologi och kretsloppstänkande anser miljö- och hälsoskyddscheferna mera sällan att miljöaspekterna tillgodoses i tillräcklig utsträckning.

Vi anser att en ökad satsning på utbildning av både tjänstemän och politiker

i frågor som rör framför allt kretsloppssamband, naturresurslagens hushållningsregler och miljökonsekvenser behövs för att stärka det samlade miljöarbetet. Vi betonar också att det kunnande som genom tillsynsarbetet finns på miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i ökad grad bör användas för att utveckla miljöhänsynen i kommunens drift av egna anläggningar.

Lokal Agenda 21

Utarbetandet av en kommunal strategi kan med fördel kopplas samman med arbetet med en "lokal Agenda 21" - en handlingsplan inför nästa sekel - av det slag som FN:s konferens för miljö och utveckling i Rio de Janeiro rekommenderade alla kommuner att utarbeta. Arbetet skall innefatta ett samråd med lokala organisationer och företag om miljömål och miljöarbete i kommunen och sträva efter att uppnå samstämmighet. En sådan process ger medborgarna möjlighet att bli mer delaktiga i miljöarbetet. Genom "lokal Agenda 21" kan kommunens arbete också länkas samman med arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling i andra kommuner, både i Sverige och internationellt.

Ett lokalt Agenda 21-arbete skall koppla ihop de lokala miljöproblemen, och möjligheterna att lösa dem, med de globala miljömål som Rio-konferensen pekade ut. Programmen bör arbetas fram tvärsektoriellt inom kommunen och i samråd med kommunmedlemmarna. Vi anser att frågor om hur kommunen skall arbeta för att skapa kretslopp och en effektivare användning av naturresurser bör stå i centrum.

För att arbetet skall få tillräckligt djup och komma igång så snabbt som den internationella tidtabellen kräver föreslår vi att det skall skapas en möjlighet för kommuner att få visst ekonomiskt stöd från staten för utvecklingsarbete i anslutning till sitt arbete med "lokal Agenda 21" under budgetåren 1993/94 och 1994/95. Vi föreslår att 10 miljoner kronor per år anslås till ändamålet. Vi anser också att det är angeläget att kunskaper från det svenska deltagandet i Rio-konferensen förs ut till kommunerna, liksom att centrala myndigheter bidrar med underlag för kommunernas arbete.

Information för ökat samarbete med allmänheten

En förutsättning för att det framtida miljöarbetet skall lyckas är att allmänheten har tillräckliga kunskaper om hoten mot miljön och är motiverad att bidra till den omsvängning och det nytänkande som behövs. Härigenom formas en opinion vars styrka avgör vilken prioritet miljöfrågorna får. Samtidigt är denna opinion avgörande för hur många som blir beredda att välja en mer miljöanpassad livsstil. Nya arbetssätt där kommunen samarbetar med kommunmedlemmarna för att

bland annat bidra till miljöanpassade levnadsvanor bör enligt vår mening vara ett viktigt inslag i det samlade miljöarbetet i en kommun. För detta krävs att kommunen har kunskaper både om den lokala miljön och hälsan och om vad som påverkar attityder och beteenden i miljöfrågor.

Miljöengagemang hänger samman med faktorer som insikt om miljöproblemen, handlingsutrymme, ansvar, självförtroende och kunskap. Kommunen har stora möjligheter att stärka människors miljöengagemang genom att stimulera dessa faktorer och söka undanröja de hinder som finns.

Att få till stånd personlig kommunikation via de sociala nätverk människor har är det mest effektiva sättet att påverka beteenden, men också massinformation kan vara ett nödvändigt inslag i en informationsstrategi. Kommunen har också genom skolundervisningen stora möjligheter att sprida information om miljöproblemen och att få lärare och elever att diskutera och ta initiativ till åtgärder. Komplement till skolundervisningen, som de naturskolor som nu finns i ett 30-tal kommuner, är en värdefull resurs i sammanhanget.

Kommunen informationsansvar bör enligt utredningen göras tydligare. Därför föreslår vi att nuvarande 4 paragrafen i hälsoskyddslagen ändras så att det framgår att det är en uppgift för kommunen att informera om den lokala miljön och de faktorer som påverkar den, liksom om miljöfaktorer som påverkar hälsan.

Uppföljning och utvärdering

Utredningen förespråkar att det kommunala miljöarbetet i ökad utsträckning följs upp och utvärderas. Vi presenterar några metoder som bör utvecklas vidare och användas.

Både för politiker, tjänstemän och allmänhet är det önskvärt att kunna mäta effektiviteten i kommunens miljöarbete. Detta gäller både i förhållande till den verksamheten som utförs i andra kommuner och i förhållande till den verksamhet man tidigare bedrivit i den egna kommunen. Kommunförbundet har utveckat en modell för resultatsuppföljning av kommunal verksamhet inom andra kommunala verksamhetsområden. Vi anser att denna modell i modifierad form bör användas även inom det kommunala miljöarbetet.

Med förebild i det utvecklingsarbete som bedrivs inom industrin har miljörevision börjat användas också inom kommunerna för att dokumentera, fortlöpande följa upp och utvärdera miljöinsatserna. Inom Miljöprojekt Sundsvall-Timrå har miljörevision utförts av avlopps- och avfallsanläggningar. I vissa kommuner har miljörevision gjorts inom enstaka bolag eller delar av verksamhetsområden. Inom några kommuner utvecklas miljörevision inom de kommunala förvaltningarna.

Också revisioner där man särskilt granskar miljöinsatser inom ramen för en

förvaltningsrevision håller på att utvecklas. Vi anser att det vore värdefullt för det samlade miljöarbetet om sådan miljöinriktad förvaltningsrevision kunde bli en uppgift för förtroendevalda revisorer i kommunerna. Härigenom skulle man fortlöpande få uppföljningar av de miljömål som formulerats, presenterade i en rapport till fullmäktige. Vi föreslår att denna form av revision, liksom miljörevision med samma inriktning som inom näringslivet av i första hand kommunala bolag och anläggningar, blir föremål för ytterligare utvecklingsarbete med stöd av medel från Naturvårdsverkets forskningsanslag.

Vi anser vidare att årliga miljöbokslut är ett lämpligt sätt att följa upp och avrapportera det kommunala miljöarbetet till kommunmedlemmarna, företag och kommunens politiker.

Organisation av miljö- och hälsoskyddet

Speciallagstiftning har tidigare ställt krav på att alla kommuner skall ha särskild byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd. I och med den nya kommunallagen är varje kommun fri att besluta om sin egen organisation.

229 av landets 286 kommuner hade 1 januari 1992 en särskild miljö- och hälsoskyddsnämnd. 170 kommuner redovisar att de har en särskild miljö- och hälsoskyddsförvaltning. Modellen med särskild förvaltning är helt dominerande i större kommuner, medan 37% av de kommuner som har färre än 45 000 invånare har en förvaltningsorganisation som innebär att miljö- och hälsoskyddsfrågorna handläggs tillsammans med andra frågor.

Det är enligt vår bedömning för tidigt att göra någon utvärdering av de olika organisatoriska lösningar som valts. Skillnaderna mellan olika kommuner är också så stora att det inte är sannolikt att det finns en lösning som är lämplig i alla kommuner. Vi anser ändå att det finns skäl som talar för att miljö- och hälsoskyddet skall hållas ihop som kunskaps- och kunskapstillämpningsområde. Den kommunala verksamheten bör organiseras så att tjänstemännen har möjlighet att specialisera sig på vissa uppgifter. Det lokala miljö- och hälsoskyddet behöver också ha möjlighet att utvecklas och förnyas genom en intern diskussion, utbyte av erfarenheter etc. En sådan kreativ diskussion gynnas av att verksamheten hålls samman. Ytterligare ett skäl till att hålla samman miljö- och hälsoskyddet är att den lokala organisationen är en del av den vertikala tillsynsorganisationen.

Vi anser att kommunerna, oavsett vilken organisation som väljs, bör tilldela någon tjänsteman uppgiften att bevaka den professionella utvecklingen liksom att som expert företräda miljö- och hälsoskyddsintressena inom kommunen.

I samband med att kommunallagen utformades bestämdes att samma nämnd inte får vara ansvarig för drift av en verksamhet och för tillsynen. Enligt

utredningens enkät till kommunerna har 11 kommuner i dag en förvaltningsorganisation som innebär att den som är ansvarig för drift av verksamhet där miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsyn också är ansvarig förvaltningschef för denna tillsyn. Vi anser att detta är otillfredsställande. Enligt utredningens mening bör samma princip om att skilja på drift- och tillsynsansvar tillämpas på förvaltningsnivå som i den politiska organisationen. Vi har stannat för att framhålla att det är ett politiskt ansvar att eftersträva en organisation som innebär att drift- och tillsynsansvar inte utförs inom samma förvaltning, och förutsättter alltså att någon ytterligare lagstiftning inte skall behövas.

Kompetensutveckling inom miljö- och hälsoskyddet

Forskning och utveckling

Det lokala miljöarbetet är enligt vår uppfattning i behov av ökat stöd genom forskning och utvecklingsarbete. På samma sätt är forsknings- och utvecklingsverksamhet inom flera områden i behov av en närmare anknytning till den praktik som det lokala miljöarbetet innebär.

Angelägna områden för forskning som tas upp i betänkandet gäller bland annat miljömål och strategier för genomförandet av målen på kommunal nivå, metoder för uppföljning och utvärdering av kommunalt miljöarbete genom miljörevision, miljöinriktad förvaltningsrevision och miljöräkenskaper. Forskning om allmänhetens attityder och beteenden och om strategier för att stödja miljöanpassade levnadsvanor är andra angelägna områden. Förnyelsearbete inom tillsynen behöver också få stöd genom forskning. I miljötillsynen har flera arbetssätt förutom gängse inspektionsverksamhet börjat användas. Bland dessa kan nämnas stöd till miljöanpassad verksamhet hos företagen genom t.ex. branschträffar och lokala tillsynsråd och genom samarbete med företag som i *Kemikaliesvepet*. Det finns stort behov av studier som klarlägger hur framgångsrika dessa, liksom mer etablerade sätt att bedriva tillsyn är.

När det gäller utvecklingsarbete, både inom tillsynen och det samlade miljöarbetet, pågår en relativt omfattande verksamhet i landets kommuner. Det som behövs är framför allt bättre former för att kommunicera resultaten mellan kommunerna. Ansvaret för detta måste ligga på Naturvårdsverket. Vi anser också att det bör vara en viktig uppgift för de centrala myndigheterna och länsstyrelsen att följa upp och utvärdera det lokala utvecklingsarbete som bedrivs.

Vi föreslår att Naturvårdsverket tillsätter en projektgrupp med uppgift att initiera och finansiera forskning om kommunernas arbete för en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar utveckling. Utredningen föreslår också att Naturvårdsver-

kets forskningsanslag i ökad utsträckning skall användas till forskning om lokalt utvecklingsarbete, samt att Naturvårdsverkets forskningsnämnd utökas med en ledamot med förankring i kommunalt miljö- och hälsoskyddsarbete.

Utbildning

Forskning samt stöd och samordning av utvecklingsarbete är viktiga åtgärder för att få till stånd en fortgående kompetensutveckling inom miljö- och hälsoskyddet. En annan viktig faktor är kvalificerad utbildning.

Miljö- och hälsoskyddsinspektören är en generalist med ett mycket brett kompetensområde. Samtidigt har han eller hon myndighetsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddstillsynen som ställer speciella krav, särskilt ur rättssäkerhetssynpunkt. Vi vill starkt betona vikten av att det i framtiden finns en utbildning som behandlar hela miljö- och hälsoskyddsområdet och som ger kompetens att bedriva tillsyn. Det lämpligaste sättet att garantera detta är att yrkesexamen för miljö- och hälsoskyddsinspektörer införs under den nya högskolelagstiftningens examensordning. Vi anser också att det finns behov av att förlänga inspektörsutbildningen med ett fjärde år. Det är vidare angeläget att en forskningsverksamhet, framför allt om inspektionsmetodik och miljö- och hälsoskyddstillsynen i övrigt, byggs upp i anslutning till utbildningen.

Flera andra yrkesgrupper än miljö- och hälsoskyddsinspektörer behöver i praktiken anlitas för att utföra inspektioner och för andra tillsynsuppgifter. Det är emellertid bara miljö- och hälsoskyddsinspektör som i sin utbildning fått kunskaper för att fullgöra själva inspektionsverksamheten. Vi anser att utbildning om myndighetsutövningen och rollen som inspektör inom miljö- och hälsoskyddet bör finnas tillgänglig även för personer från andra utbildningsområden, som exempelvis biologer, civilingenjörer och kemister. Det skulle vara lämpligt att koncentrera sådana utbildningsmoment till en sammanhållen period, som även vänder sig till personer med annan akademisk bakgrund. Om vårt förslag om yrkesexamen för miljö- och hälsoskyddsinspektörer och att utbildningen förlängs med ett fjärde år genomförs, skulle denna del av utbildningen kunna koncentreras till det fjärde året.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Direktiven

Regeringen bemyndigade den 21 mars 1991 chefen för dåvarande miljödepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda kommunernas miljöarbete. I utredningens direktiv (dir 1991:20, se bilaga 1) framhålls att kommunernas har en viktig roll i arbetet med att förbättra miljön. Miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsynsuppgifter har ökat under de senaste åren. Samtidigt innebär kommunernas övergripnade ansvar för samhällsbyggandet att även andra kommunala nämnder har viktiga uppgifter på miljöområdet.

I direktiven betonas att kommunerna genom den nya kommunallagen fått en ökad frihet att organisera sitt arbete, bland annat genom rätt att bestämma vilka nämnder som skall finnas på de s.k. specialreglerade områdena, men att den ökade friheten inte innebär att nationella mål eller statliga föreskrifter får åsidosättas.

Utredningens uppdrag har varit att göra en en samlad utredning av vad den av riksdagen fastlagda miljöpolitiken inneburit för kommunernas vidkommande och på vilket sätt det kommunala tillsyns- och miljöarbetet i övrigt kan förstärkas. Detta skulle enligt direktiven innebära att

- kartlägga den kommunala tillsynens kostnader, resurser, organisation och inriktning mot bakgrund av de förändringar som skett i miljölagstiftningen under de senaste åren,
- uppmärksamma kommunernas roll som tillsynsmyndighet i förhållande till de övriga uppgifter som kommunerna har på miljöområdet,
- analysera behovet av kompetensutveckling för de anställda, samt hur det kommunala tillsynsarbetet kan effektiviseras,
- utvärdera kommunernas förebyggande hälso- och miljöverksamhet i vid bemärkelse,
- ta del av de erfarenheter som vunnits inom ramen för de regionala miljödelegationernas arbeten,
- lyfta fram goda exempel på organisationsformer och andra åtgärder som möjliggör att hälso- och miljöfrågorna beaktas på ett tidigt stadium vid

beredningen av beslut som har konsekvenser för miljön.

Efter regeringsskiftet diskuterades med företrädare för miljö- och naturresursdepartementet en precisering av den vida ram direktiven gav för utredningens arbete. Det poängterades att utredningen skall vara framåtsyftande, och visa hur kommunerna i framtiden måste arbeta för en långsiktigt hållbar utveckling. Som en bakgrund bör den beskriva vilka miljöuppgifter kommunen har, vilka organisationsformer som finns för att sköta de olika uppgifterna, samt kartlägga kostnader och tillgängliga resurser för framför allt tillsynen. Med sikte på framtiden bör den beskriva goda exempel på medel och problemlösningar inom olika delar av miljöarbetet. Områden som betonades var bland annat miljökonsekvensbeskrivningar och miljörevision i det lokala arbetet, att aktivt stödja en miljöanpassad livsstil hos kommunmedlemmarna, lokal tillämpning av internationella överenskommelser, nationella och regionala mål, möjligheter attt samarbeta framgångsrikt inom kommunen samt mellan lokal och regional nivå och mellan olika kommuner.

1.2 Utredningsarbetet

Det egentliga utredningsarbetet påbörjades hösten 1991, med kartläggning av resurser, organisation och inriktning av kommunernas miljöarbete. Underlag har inhämtats genom en enkät till samtliga miljö- och hälsoskyddsnämnder som genomfördes i samarbete med SCB. Den besvarades av 274 kommuner med tillsammans 8,4 miljoner invånare.

Därefter har de kommunala miljöuppgifterna beskrivits. Statskontoret har medverkat i arbetet med tre utredningsunderlag, av vilka två bygger på intervjuer med miljö- och hälsoskyddschefer och länsstyrelserepresentanter i sex län. En rapport behandlar länsstyrelsens roll i det samlade miljöarbetet i fråga om kontakter med kommunerna, informationsutbyte, samarbete, kontakter med allmänheten, tillsyn, bevakning av hälsa och säkerhet i fysisk planering, rapportering och verksamhetsuppföljning. En annan rapport behandlar effekterna hos kommunerna av de olika systemen för tillstånds- och tillsynsavgifter. (Rapporterna publiceras som bilaga 7 och 8.) I samarbete med Statskontoret och IMU-Testologen har vidare ett urval miljö- och hälsoskyddschefer telefonintervjuats angående det samlade miljöarbetet i kommunerna.

Utredningen har utarbetat förslag om hur det kommunala tillsynsarbetet och miljöarbetet för övrigt kan förstärkas genom bland annat förbättrat stöd från statliga myndigheter, samt beskrivit möjligheter och metoder för ytterligare kommunala insatser i arbetet för en hållbar utveckling och en långsiktigt god

livsmiljö.

Sakkunniga från kommuner, länsstyrelser, miljö-, social-, jordbruks- och civildepartementet, Naturvårdsverket, Boverket, Kemikalieinspektionen, Svenska Kommunförbundet och Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet har deltagit i utredningsarbetet.

Vi har haft fortlöpande kontakt med kommunala miljö- och hälsoskyddsförvaltningar och erhållit omfattande material om det samlade miljöarbetet och värdefulla synpunkter på utredningsarbetet.

En referensgrupp för tillsynsfrågor bestående av personer med lång erfarenhet av miljö- och hälsoskyddsarbete har varit knuten till utredningen.

Vi har vidare haft kontakter med *Utredningen om vissa forskningsfrågor inom miljöområdet*, *Kommittén om översyn av miljöskyddslagstiftningen* och *Utredningen med uppdrag att utreda vissa frågor om miljöfarligt avfall* samt med *Lokaldemokratikommittén*.

En rad underlagsrapporter har tagits fram på uppdrag av utredningen:
Bosse Angelöw, Samhällsvetenskapliga institutionen, Högskolan i Växjö, har utarbetat rapporten *Kommuner och individers miljöengagemang*. (Bilaga 6.)

Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning har belyst de lokala utsläppens betydelse inom några föroreningsområden. (Bilaga 9.)

Lennart Sjöberg, Centrum för riskforskning, Handelshögskolan Stockholm, har utarbetat en underlagsrapport om riskinformation och miljöengagemang.

Johan Ahlgren m. fl., Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, har utifrån en analys av tidigare undersökningar sammanställt rapporten *Rollkonflikter, kontakter, riskuppfattningar, några data från en undersökning av miljöcheferna i Sveriges kommuner*.

Utredningen har i samarbete med professor Benny Hjern, Umeå universitet och fil.dr. Göran Bostedt, Samhällsvetenskapliga institutet vid Högskolan i Härnösand/Sundsvall, initierat ett forskningsprojekt: *Kommunernas uppgifter och roller inom miljöpolitiken. Hinder och möjligheter för ett offensivt miljöarbete.* I detta ingår intervjuer med tjänstemän, politiker och företag samt enkäter till allmänheten och till företag om miljöfrågornas betydelse och hur de hanteras. Analys och redovisning av resultaten kommer att publiceras genom Högskolan i Sundsvall/Härnösand.

Vi har tagit del av Kommunförbundets pågående utvecklingsarbeten beträffande bland annat resultatuppföljning av kommunala verksamheter samt om miljövänlig kommunal upphandling.

Från Naturvårdsverket har erhållits material om bland annat hälso- och miljöövervakning. Från Boverket har erhållits material om utvecklingsarbete med "miljöpool".

2 Från kolerabekämpning till hållbar utveckling

I kapitlet ger vi en kort bakgrund till hur kommunernas ansvar för hälsoskydd växte fram i slutet av 1800-talet och blev en plattform även för ett bredare miljöarbete. Några viktiga händelser och tendenser i miljöskyddets utveckling tas upp. Avslutningsvis ges en kort presentation av begreppet "hållbar utveckling", som en utgångspunkt för diskussionen om kommunernas framtida miljöarbete.

2.1 Det kommunala hälsoskyddets framväxt

En frisk befolkning har sedan länge setts som en förutsättning för samhällets utveckling, och åtgärder för att skydda hälsan vidtogs därför långt innan det fanns ett vetenskapligt kunnande om ohälsans orsaker. Redan från 1500-talet finns t.ex. statliga föreskrifter för att förhindra spridningen av smittsamma sjukdomar. På det lokala planet fick kyrkorådet och sedan sockenstämman tidigt hälsovårdande uppgifter som att sköta smittkoppsympning och anta barnmorskor.

Det var emellertid den höga dödligheten i det tidiga 1800-talets städer, och framför allt skräcken för kolerans härjningar, som fick myndigheterna att föranstalta om ett bredare lokalt ansvar för hälsoskydd.

Bakgrunden till den höga dödligheten i städerna var en bedrövlig sanitär standard som gav infektionssjukdomarna ett tacksamt fäste, liksom trångboddhet och okunskap. Man bemästrade inte problemen som uppstod när, för den tiden, stora mängder människor samlades på ett begränsat utrymme. Ordnad renhållning saknades. Ansvaret låg på de enskilda medborgarna och sköttes ofta dåligt. Spillvatten samlades på gårdarna eller rann ut på gatorna. Latrin kunde tömmas i vattendrag som också användes som vattentäkter.

När en häftig koleraepidemi på kontinenten blev känd 1831 lät Sundhetskollegiet - föregångaren till nuvarande Socialstyrelsen - inrätta särskilda sundhetsnämnder i städerna. 1834 drabbades Sverige. Epidemin dödade var tionde göteborgare och var sjätte jönköpingsbo, och de nyinrättade sundhetskommittéerna kunde förmodligen inte göra mycket för att hejda den. Epidemibekämpningen kom dock att utvecklas till ett bredare hälsovårdande

arbete och blev det första inslaget i de svenska stadsmyndigheternas långtgående ansvar på området.

1874 kom den första hälsovårdsstadgan. Sundhetsnämnderna omvandlades till hälsovårdsnämnder och blev obligatoriska i städerna, medan deras uppgifter på landsbygden kunde skötas av kommunalnämnden. De råd och anvisningar om "de viktigaste omständigheter som menligt inverkar på det allmänna hälsotillståndet" som meddelades i stadgan gav nämnderna uppgifter inom ett vidsträckt område. Brist på frisk luft i rum och omgivningar där människor vistas, bristande tillgång på gott och tjänligt vatten, otillräcklig eller otjänlig föda var några. Till uppgifterna hörde också att ingripa mot missbruk av starka drycker, osedlighet och "försummad renlighet eller snygghet" bland invånarna.

Hälsovårdsstadgans tillkomst hängde samman med genombrottet för en ny hygienisk ideologi under andra halvan av 1800-talet. Vid den tiden började också bakteriologin ge nya kunskaper och argument för snabba hygieniska förbättringar. Stadsplaneidealen hyllade samtidigt sol, ljus och rymd; gatorna skulle göras breda och befrias från smuts och avfall, och bostäder vara rymliga.

Under de decennier som följde drogs vatten- och avloppsledningar i många städer. 1870 fanns avloppssystem i tre städer - 30 år senare i 70. Hälsovårdsnämndernas verksamhet bidrog starkt till detta, liksom till att bland annat hygienen i bostäder som hyrdes ut och kvaliteten på matvaror som såldes började kontrolleras.

Resultaten visade sig i befolkningsstatistiken. I slutet av 1800-talet sjönk dödligheten i städerna betydligt snabbare än på landsbygden. Den "sanitära revolutionen" anses ha varit den främsta orsaken.

De kommunala hälsovårdsnämnderna hade uppgifter inom områden som i dag täcks av hälsoskyddslagen, miljöskyddslagen, livsmedelslagen, arbetsmiljölagen och smittskyddslagen. Då dessutom barnmorskeväsendet och delar av kroppssjukvården var primärkommunernas ansvar, var hälsovården i början av seklet en omfattande del av kommunens samlade verksamhet.

Med 1919 års hälsovårdsstadga infördes begreppet "sanitär olägenhet" som en sammanfattning av en rad tidigare benämningar på förhållanden där hälsovårdsnämnden borde ingripa.

De största hälsohoten till följd av den yttre närmiljön undanröjdes under slutet av 1800-talet och den första delen av 1900-talet. Bristerna när det gällde bostadsmiljön tog längre tid att komma till rätta med. Framför allt under 1930-talet, när tuberkulosen var ett stort folkhälsoproblem och man såg sambandet mellan boendeförhållandena och sjukdomens härjningar, blev bostadshygienen en av huvuduppgifterna för många hälsovårdsnämnder.

Kommunala stadgor om livsmedelshygien omarbetades ofta och blev allt mer detaljerade. Det fanns en stark tilltro till att bättre livsmedelsteknik, förvarings-

metoder och den allmänna välfärdsutvecklingen skulle undanröja riskerna. Livsmedelshygienen fick dock ny aktualitet bland annat genom en epidemi av paratyfus i början av 1950-talet. Smittan spreds genom korv som salufördes i hela landet. Genom denna och några andra epidemier blev det uppenbart att den begynnande storskaligheten inom livsmedelshanteringen också innebar att livsmedelsburna epidemier snabbt kunde sprida sig över stora områden och till många människor.

2.2 Miljöskyddets framväxt

Industrierna som byggdes upp i snabb takt kring sekelskiftet kunde innebära nya och kännbara olägenheter för dem som bodde eller vistades i närheten.

Långt innan lagregler infördes av miljöskäl fanns det möjligheter för grannar till fastigheter som orsakade problem att vända sig till domstol enligt grannelagsrättsliga principer. Hälsovårdsstadgan gav också myndigheter i städer och kommuner möjlighet att ingripa mot vissa hälsorisker från hantverk och industri. Det handlade i första hand om olägenheter som störande buller, rök, damm och ånga. För anläggning av en rad angivna industrier infördes också anmälningsplikt. Något syfte att skydda miljön i sig fanns dock inte.

Industrierna var utspridda i landet och många låg vid vattendrag. Att vattnen påverkades och att fisket i vissa fall kunde försämras drastiskt på grund av utsläpp var uppenbart. Diskussioner om ifall vattendragen skulle användas som vattentäkter, för bad och fiske, eller som mottagare av industriernas avlopp ledde till att riksdagen 1907 tillsatte Dikningslagskommittén. Dess omfattande förslag till lagstiftning om både vatten- och luftföroreningar, liksom ett samlat koncessionssystem för tillstånd och tillsyn över förorenande anläggningar mötte dock så starkt motstånd att regeringen lade det till handlingarna.

Förutom de nya industriernas utsläpp fick vattendragen ta emot allt större mängder avloppsvatten från städernas hushåll. De avloppsledningar som snabbt byggdes ut försågs i stort sett aldrig med några reningsanordningar, utan fick rinna ut direkt i närmaste vattendrag. För de företrädare för hälsovård och teknik som dominerade debatten kring sekelskiftet hade det viktiga varit att förbättra hygienen i städerna. Förespråkarna för vattenklosetter hade också stor tilltro till vattendragens förmåga till "självrening". Det visade sig snart att detta inte stämde, och ironiskt nog kom det tidiga hälsoskyddets insatser alltså att bidra till ett av det moderna samhällets första tydliga miljöproblem.

Lagstiftning om skydd mot vattenförorening infördes i början av 1940-talet, lagar om luftförorening först genom miljöskyddslagen. De problem som

industrins rökgaser orsakade möttes länge med höga skorstenar och utspädning av föroreningarna.

2.3 Naturvården

Naturvården hör också till samhällets miljöarbete, men har i stort sett utvecklats oberoende av miljö- och hälsoskyddet. Dess ena syfte har varit att genom bland annat fridlysning och bildande av nationalparker skydda värdefull natur för människans påverkan. Ett annat syfte som senare växt fram har varit att göra naturen tillgänglig för så många som möjligt - den sociala naturvården.

I Sverige var det främst vetenskapsmän som i början av seklet drev på naturskyddet, och deras främsta mål var att säkra vissa områden för forskningen. Förslag från en naturskyddskommitté ledde till att riksdagen 1909 stiftade våra första naturvårdslagar. Den ena avsåg att skydda naturminnesmärken och den andra gjorde det möjligt att skydda större områden som nationalparker.

1964 tillkom den nuvarande naturvårdslagen, som bland annat gav den sociala naturvården större plats och införde begreppet naturreservat.

Vi behandlar inte den egentliga naturvården i betänkandet.

2.4 Några märkesår

Några händelser 1963 ledde till ett genombrott för miljöfrågorna i Sverige. Då kom Rachel Carsons bok *Tyst vår* på svenska, ornitologer bekräftade att flera fågelarter var nära utrotning och veterinärmedicinska anstaltens analyser kunde peka ut kvicksilver och andra bekämpningsmedel som en trolig orsak. De närmaste åren följde en intensiv debatt, som bland annat visade att kvicksilver som människan släppt ut via fasaner och fisk kunde hamna på våra matbord.

1967 bildades Statens naturvårdsverk, vars första stora uppgift blev att utarbeta grunderna för en ny lagstiftning. Miljöskyddslagen, som reglerar under vilka förutsättningarna miljöfarliga verksamheter kan tillåtas, antogs av riksdagen 1969. Ansvaret fördelades mellan en ny central myndighet, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Först i och med denna lag infördes ordet "miljö" i lagspråket. (Lagens sätt att reglera miljöfarliga verksamheter har för övrigt stora likheter med vad Dikningslagskommittén hade föreslagit 50 år tidigare.)

Fram till slutet av 1960-talet hade utsläpp av föroreningar genomgående betraktats som lokala problem. Försurningen ökade vid denna tid medvetenheten

om att luftföroreningar kan spridas mycket långt. Slutsatserna blev att "utspädning" inte kan vara någon långsiktig lösning, och att ett omfattande internationellt samarbete kring miljöfrågorna är nödvändigt.

En milstolpe för detta samarbete blev FN:s konferens om människans miljö i Stockholm 1972. Konferensens deklaration slog fast att regeringarna har ett uttryckligt ansvar för att skydda och förbättra miljön till gagn för både nuvarande och kommande generationer. Enligt en princip i deklarationen åligger det också varje land att se till att verksamheter inom landet inte orsakar miljöskador i andra länder. Genom konferensen började uppbyggnaden av organ med uppgift att utveckla det internationella miljösamarbetet.

Under 1970- och 1980-talen inriktades miljöarbetet på att minska utsläppen från stora punktkällor. Det arbetet har också varit mycket framgångsrikt.

De senaste decennierna har Sveriges självständighet på miljöområdet krympt. De utländska källornas andel av miljöbelastningen har ökat. Sverige påverkas av nedfall från stora punktutsläpp och trafik i andra europeiska länder. Miljöpåverkan härrör i allt högre grad också från produkter, som används och så småningom blir avfall. Lagen om kemiska produkter, som tillkom 1985, har ökat möjligheterna till förebyggande miljöarbete.

Samtidigt som nya lagar stiftats och i vissa fall helt nya statliga organ skapats för arbetet med miljöfrågorna - nationellt och internationellt - har också kommunerna fått nya uppgifter.

2.5 Mot en hållbar utveckling

Vi har här, mycket kortfattat, skisserat hur det kommunala hälsoskyddet växte fram under slutet av 1800-talet, och senare breddats till att omfatta de miljöfrågor som blivit akuta under de senaste decennierna.

Som en utgångspunkt för de redovisningar och förslag om kommunernas miljöarbete som följer vill vi också sammanfatta några av huvudtankarna i rapporten *Vår gemensamma framtid*, som FN:s kommission för miljö och utveckling - den s.k. Brundtlandkommissionen - lämnade 1987. Kommissionens begrepp "hållbar utveckling" (sustainable development) har anammats i många internationella överenskommelser, bland annat i *Agenda 21,* den omfattande handlingsplan med sikte på nästa århundrade som antogs vid FN:s världskonferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Begreppet hållbar utveckling och andra teser från Brundtlandkommisssionen kan enligt utredningens uppfattning ge en ram också för diskussionen om de svenska kommunernas framtida miljöarbete.

En utgångspunkt för Brundtlandkommissionens resonemang är att människor i alla tider har ingripit i ekosystemen. En avgörande skillnad mellan gångna tider och vår tid är emellertid tempot och omfattningen i ingreppen. Tidigare hade systemen goda möjligheter att anpassa sig till förändringarna, eftersom de skedde långsamt och på begränsade delar av jorden. De ingrepp människor i dag gör hotar på ett mycket mer drastiskt sätt andra arter och de livsuppehållande systemen.

En hållbar utveckling är enligt Brundtlandkommissionen en utveckling som möter människors behov i dag utan att begränsa möjligheterna att möta framtida generationers behov. I en hållbar utveckling måste ekonomiska och ekologiska överväganden samordnas. Detta kräver att attityder, mål och organisationsformer på alla nivåer förändras.

Ett synsätt i miljöpolitiken utgår, enligt *Vår gemensamma framtid*, från miljöeffekterna, ett annat från att förebygga skador. Den industriella utvecklingen, och den miljökontroll som växt fram som ett svar på denna, bygger på det första synsättet. Nu måste i stället det förebyggande arbetet ställas i centrum. Miljöskyddet måste komma in tidigare och alla - företag, offentliga organ, enskilda människor - måste vara med och ta ansvaret för det. Inom t.ex. ekonomisk politik, energiförsörjning eller jordbrukspolitik räcker det inte att miljömyndigheter ställer krav på verksamheter i efterhand. Det räcker inte heller att dessa myndigheter får tidigare information eller större befogenheter. De enda som i grunden kan se till att våra resurser används på ett hållbart sätt är de sektorer i samhället som förvaltar dem.

Att få till stånd en hållbar utveckling är en uppgift för alla organ som har hand om samhällsplanering och ekonomisk politik. Myndigheter och sektorer i samhället skall ansvara för att den verksamhet de driver är hållbar både ekonomiskt och ekologiskt. För att detta skall förverkligas måste skattesystem, lagstiftning, institutionella ramar o.s.v. användas och anpassas till miljömålen.

Ändå behöver de särskilda miljömyndigheterna, enligt Brundtlandkommissionen, i framtiden stärkas. Förutom uppgiften att bekämpa föroreningarna får de en ny och betydelsefull roll i att ge hjälp och råd till de myndigheter som ansvarar för ekonomi och sektorsverksamheter.

Med detta perspektiv blir utmaningen för kommunerna att bedriva ett miljöarbete som både innebär en effektiv myndighetsutövning och är en drivkraft i hela kommunens övergång till en hållbar utveckling.

Liksom det lokala hälsoskyddet och de avgörande sanitära förbättringarna kring sekelskiftet genomfördes med stöd av ett folkligt engagemang för hälsa, nykterhet och bildning, kan samhällets miljöarbete i dag stödja sig på ett omfattande engagemang för både den lokala och den globala miljön bland befolkningen.

3 Kommunerna och det samlade miljöarbetet

I kapitlet beskriver vi kommunernas arbete med miljöfrågor utanför myndighetsansvaret enligt miljö- och hälsoskyddslagarna.

Centrala och regionala myndigheters uppgifter som berör det samlade kommunala miljöarbetet redovisas kortfattat och kommunens uppgifter beskrivs utifrån en uppdelning på olika ansvarsområden: planering, information, utbildning, drift, ansvar för varor och tjänster samt tillsyn.

Ett avsnitt behandlar miljöfrågornas placering i den kommunala organisationen, sammanslagning av nämnder, samordning och ansvarsfördelning för det samlade miljöarbetet och för myndighetsutövningen.

I avsnittet om dagens situation redovisar vi resultat av utredningens undersökningar. De visar bland annat att 60% av de tillfrågade kommunerna har plan eller program för det samlade miljöarbetet. I praktiskt taget alla kommuner deltar miljö- och hälsoskyddet i den fysiska planeringen. I vilken grad miljöaspekterna sedan blir tillgodosedda varierar.

Vårt arbete visar att nationella miljömål har initierat ett arbete i flertalet av kommunerna när det gäller skydd av ozonskiktet, medan miljömålen på flera andra områden förefaller att ha litet genomslag i kommunerna.

I kapitlet belyser vi vidare den omfattande samverkan som förekommer mellan kommunerna samt erfarenheter från miljöprojekten i Göteborg och Sundsvall-Timrå.

3.1 Utredningens underlag

Vi bygger beskrivningen av kommunernas samlade miljöarbete huvudsakligen på följande underlag:

Enkät rörande kommunernas arbete för en god livsmiljö. Skriftlig enkät till samtliga 286 kommuner i april-maj 1992, som bearbetats av SCB, refereras nedan som "utredningens enkät". (Frågeformuläret publicerat som bilaga 10

i betänkandet.)

Kommunernas planering av miljö- och hälsoskyddsarbete. Telefonintervjuer med miljö- och hälsoskyddschefer eller motsvarande i 60 kommuner, genomförd i maj 1992 av IMU med stöd av Statskontoret, nedan kallad "Kommunernas planering".

Länsstyrelsens roll i det samlade miljöarbetet avseende kontakterna med kommunerna. Rapport byggd på intervjuer vid sex länsstyrelser och 13 kommuner i samma län i januari-mars 1992, utförda av Statskontoret på utredningens uppdrag), nedan kallad "Det samlade miljöarbetet". (Publicerad som bilaga 7.)

Effekterna hos kommunerna av de olika systemen för tillstånds- och tillsynsavgifter. Rapport byggd på intervjuer med samma länsstyrelser och kommuner som för rapporten ovan, nedan kallad "Avgiftssystem". (Publicerad som bilaga 8.)

Rollkonflikter, kontakter, riskuppfattningar. Rapport byggd på en enkät till miljö- och hälsoskyddscheferna i landet våren 1991 och intervjuer i 18 västsvenska kommuner, bearbetad för utredningen av Göteborgs Universitet.

3.2 Centralt, regionalt och lokalt ansvar

Kommunernas uppgifter på miljöområdet har, främst under 1980-talet, växt som en följd av att offentliga verksamheter decentraliserats till lokal nivå.

Centralt är tillsynsansvaret fördelat mellan Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen och Strålskyddsinstitutet. Sektorsansvaret har på central nivå delats upp mellan ett stort antal myndigheter. Några av de viktigare är Vägverket, Skolverket, Konsumentverket och Jordbruksverket.

Bland de centrala myndigheterna har Naturvårdsverket en särställning. Verket skall enligt sin instruktion vara samlande och pådrivande i miljövårdsarbetet - nationellt och internationellt. Verkets arbete skall syfta till att säkerställa en god miljö och biologisk mångfald.

Naturvårdsverket skall i förhållande till regionala och lokala myndigheter arbeta med mål, vägledning, samordning och uppföljning i miljöarbetet. Verket skall också sprida kunskaper om miljöforskning samt genom miljöövervakning ta fram uppgifter om och belysa miljötillståndet.

Kemikalieinspektionen har ansvar för samordning av kemikaliefrågor och skall bland annat stödja regionala och lokala myndigheter.

Den traditionella statliga styrningen med hjälp av detaljerade regler har skapat

ett regelsystem som blivit svåröverskådligt, och bland annat lett till att det ibland är möjligt för kommunen att tillämpa olika, inbördes inte samordnade författningar på ett och samma problem. En annan följd är att de sammantagna effekterna blivit kostnadsdrivande och lett till dålig lagefterlevnad. För att komma till rätta med dessa problem liksom för att ge möjligheter till ett decentraliserat beslutsfattande har staten i allt större utsträckning övergått till att styra med hjälp av ramlagar.

På regional nivå har länsstyrelsen ett samordningsansvar för frågor som rör arbetet för en god livsmiljö. I länsstyrelsens uppgifter ingår att *"med beaktande av fastställda nationella mål verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas efter de övergripande miljö- och regionalpolitiska målen samt kravet på en långsiktigt, god hushållning med naturresurserna"* (länsstyrelseinstruktionen 2 paragrafen). Länsstyrelsen skall också följa upp och utvärdera insatser inom olika samhällssektorer.

Länsstyrelsen svarar regionalt, när annan myndighet inte har ansvaret, bland annat för frågor om hälsoskyddet, livsmedelskontrollen, plan- och byggnadsväsendet, djurskyddet, naturvården, miljöskyddet och hushållningen med naturresurserna.

Under 1992 gjordes en fördjupad verksamhetsprövning av länsstyrelserna. Arbetet för en god livsmiljö var ett av tre områden som särskilt beskrevs. Enligt regeringens bedömning (Bilaga 14 till budgetpropositionen, prop. 1992/93:100) ligger tyngdpunkten i länsstyrelsernas arbete i myndighetsutövningen men håller, till följd av decentralisering av beslutsansvar till kommunerna, successivt på att förändras mot aktiv rådgivning och kunskapsförmedling. Omställningen har kommit olika långt på länsstyrelserna. Några slutsatser av prövningen är att länsstyrelserna i framtiden skall utveckla dialogen med statliga myndigheter och kommunerna, verka för att olika miljöpolitiska instrument utvecklas hos kommunerna och i samverkan med övriga aktörer utveckla de regionala miljöanalyserna till ett regionalt handlingsprogram för miljövården.

Landstingets uppgifter i förhållande till kommunens miljöarbete utgår från hälso- och sjukvårdslagen. I denna framgår att landstinget har ett ansvar för att söka fastställa hur faktorer i den yttre miljön inverkar på befolkningens hälsotillstånd. Landstinget har möjligheter att sammanställa och analysera uppgifter om tänkbara orsaker till ohälsa som kommer fram i vårdarbetet. Landstinget har också en viktig funktion i att biträda kommunen med miljömedicinsk sakkunskap.

Lokalt har kommunen det samlade ansvaret för att åstadkomma en god livsmiljö. Ytterst ligger detta ansvar på kommunens fullmäktige. På motsvarande sätt som Naturvårdsverket har ett samordande ansvar på den nationella nivån har miljö- och hälsoskyddsnämnden enligt hälsoskyddslagen på den lokala nivån

tilldelats vissa övergripande uppgifter (se vidare *Miljö- och hälsoskyddsnämnden*, avsnitt 3.4.4).* Det är att märka att detta ansvar sträcker sig utöver det område som hälsoskyddslagen i övrigt reglerar.

En utvecklingstendens i kommunerna är att förvaltningsuppgifter decentraliseras för att utföras så nära dem som berörs som möjligt. Detta medför att den tidigare detaljregleringen också inom den kommunala organisationen sedan en tid tillbaka är på väg att ersättas av målstyrning.

För kommunernas verksamhet har också sektoriseringen stora följder. Inom flera områden sker en sammanvägning av åtgärder mellan olika samhällssektorer först på den lokala nivån. Det innebär att det är först där det är möjligt att överblicka de samlade effekterna både från ekonomisk synvinkel och för miljön. Detta förstärker ytterligare kommunernas ställning i arbetet för en god livsmiljö.

3.3 Ansvarsområden inom kommunen

Enligt regeringsformens första paragraf förverkligas den svenska folkstyrelsen bland annat genom kommunal självstyrelse. Den grundläggande kompetensbestämmelsen enligt kommunallagen innebär att en kommun själv får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar. En förutsättning är att åtgärden inte skall handhas enbart av staten, annan kommun, landsting eller någon annan.

Den kommunala kompetensen har vidgats genom speciallagar för olika förvaltningsgrenar. Exempel på sådan utvidgning är uppgifter inom hälsoskyddet, räddningstjänsten och skolväsendet.

Kommunernas handingsfrihet begränsas av kommunalrättsliga principer som tidigare bildats genom praxis. Hit hör självkostnadsprincipen, den kommunala likställdhetsprincipen, objektivitetsprincipen, lokaliseringsprincipen samt principen om förbud mot retroaktiva beslut som är negativa för någon kommunmedlem.

Kommunerna har, enligt riksdagens övergripande miljöpolitiska beslut, ett uppdrag att föra in miljöhänsyn och resurshushållning i alla sina verksamhetsområden. Ett stort antal lagar och förordningar pekar ut mer specifika uppgifter i miljöarbetet, men det råder stora skillnader mellan olika områden när det gäller

---

*** Vi använder i betänkandet, där inget annat framgår, ordet "miljö- och hälsoskyddsnämnd" (och på motsvarande sätt "miljö- och hälsoskyddsförvaltning", "miljö- och hälsoskyddschef" o.s.v) om den kommunala nämnd som svarar för miljö- och hälsoskyddsfrågorna, även om detta ansvar är samordnat med andra uppgifter eller om nämnden/förvaltningen har ett annat namn.**

hur tydligt och bindande ansvaret uttryckts. Så är exempelvis tillsynsansvaret oftast direkt uttalat i de författningar som reglerar den tillsyn miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar, medan det inom andra områden är mer vagt formulerat.

Nedan beskriver vi översiktligt det kommunala ansvaret i arbetet för en god livsmiljö, så som det kan utläsas ur författningar som reglerar den kommunala verksamheten. Kommunernas verksamheter har delats in i följande ansvarsområden: planeringsansvar, informationsansvar, utbildningsansvar, driftansvar, ansvar för varor och tjänster samt tillsynsansvar.

3.3.1 Planeringsansvaret och miljön

Kommunen har ansvaret för den fysiska planeringen. Det innebär att det är kommunens uppgift att styra bebyggelsen och markanvändningen så att olika allmänna intressen och mål kan uppnås, liksom att en avvägning sker mellan allmänna och enskilda intressen.

Plan- och bygglagen ger ett klart uttryck för närhetsprincipen, d.v.s. att beslut av betydelse för den lokala miljön skall tas så nära de berörda som möjligt. Plan- och bygglagen ger också kommunen skyldighet att ha en aktuell översiktsplan.

Naturresurslagen innehåller grundläggande krav för hur beslut om mark och vatten skall främja en från ekologisk, social, och samhällsekonomisk synpunkt långsiktig god hushållning med den fysiska miljön. I lagen har också vissa riksintressen givits en särskild ställning. I lagen anges två typer av riksintressen, dels sådana som är geografiskt avgränsade, dels vissa intressen av annat slag.

Innan beslut om översiktsplan antas skall länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande.

Enligt lagen om kommunal energiplanering skall det finnas en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i varje kommun. Planen antas av fullmäktige. Till planen skall sedan 1991 höra en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av den inverkan verksamheterna har på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurserna.

Genom riksdagsbeslut 1990 ålades kommunerna att upprätta en särskild avfallsplan. Planen skall vara ett medel för att uppnå miljömål som att mängden avfall och avfallets miljöfarlighet skall minska och att återanvändning och att återvinning gynnas i avfallshanteringen. I samband med avfallsplanen kan kommunen också besluta att ta ett ansvar för industriavfallet och sätta upp miljömål för hanteringen.

Kommunen har också ett ansvar för att det skall finnas en räddningstjänstplan som bland annat innehåller uppgifter om anläggningar, vattentäkter och andra

områden där en olyckshändelse kan medföra allvarliga skador på miljön. Planen antas av fullmäktige.

3.3.2 Informationsansvaret och miljön

Enligt hälsoskyddslagen är miljö- och hälsoskyddsnämnden skyldig att "lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör nämndens ansvarsområde". En liknande bestämmelse finns i plan- och bygglagen när det gäller byggnadsnämndens verksamhet. Där finns också utförliga anvisningar om samråd och information om planförslag genom bland annat utställning.

I övrigt är kommunal information om miljöfrågor i stort sett ett oreglerat område, där man får söka vägledning i första hand i allmänna regler om den kommunala kompetensen, i offentlighetsprincipen och i policyuttalanden.

Flera internationella överenskommelser betonar att offentliga myndigheter har ett ansvar för att informera allmänheten om den miljö de både påverkar och påverkas av. Enligt Princip 10 i Rio-deklarationen, som världens stater ställde ställde sig bakom på FN:s konferens om miljö och utveckling 1992, "skall varje individ ha skälig tillgång till den miljöinformation som finns hos offentliga organ". Där sägs även att stater skall uppmuntra folkligt medvetande och deltagande genom att se till att information finns lätt åtkomlig.

I den s.k. Oslodeklarationen från 1991 från kommunförbundens internationella sammanslutning IULA framhålls att det är en rättighet och inget privilegium för medborgarna att ha tillgång till all information som rör hälsa och miljö.

EG, som inte har någon direkt motsvarighet till den svenska offentlighetsprincipen, antog 1990 ett direktiv om rätten att ta del av miljöinformation. Enligt direktivet, som även ingår i EES-avtalet, skall staterna ålägga offentliga myndigheter att lämna ut uppgifter om miljön till fysiska och juridiska personer som begär det. Skyldigheten skall gälla alla uppgifter som finns tillgängliga om bland annat tillståndet i miljön, verksamheter som kan ge upphov till störningar och åtgärder för att skydda miljön.

3.3.3 Utbildningsansvaret och miljön

Enligt skollagen hör grundskolan till kommunens ansvarsområden. Kommunfullmäktige skall anta en skolplan för de skolor kommunen är huvudman för.

Kommunerna är skyldiga att följa den centralt uppställda läroplanen när det gäller vilken kunskaps- och färdighetsnivå som skall eftersträvas inom olika områden och vissa obligatoriska moment som alltid skall ingå i utbildningen.

I skollagens första kapitel framgår att "var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö".

3.3.4 Driftansvaret och miljön

Med driftansvar avses det ansvar för miljö- och hälsoskydd som åvilar den som driver en verksamhet. Ordet verksamhet ges i sammanhanget en vid tolkning - det kan gälla utnyttjande av mark, drift av anläggningar, fordon m.m.

I förarbetena till miljöskyddslagen slogs fast att den som utövar eller planerar att utöva miljöfarlig verksamhet måste vara aktiv och försiktig. Detta gäller även verksamheter för vilka det inte krävs tillstånd eller anmälan till tillsynsmyndigheten.

I hälsoskyddslagen 6 paragrafen framgår att den som nyttjar en egendom skall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet, eller för att undanröja en olägenhet som uppkommit. Sanitära olägenheter som orsakas av kommunen kan vara t.ex. buller från en väg där kommunen är väghållare, brister i inomhusmiljön i en skola eller störningar från en kommunal sportanläggning.

En kommun ansvarar vanligen för driften av ett stort antal anläggningar där miljöskyddslagens och hälsoskyddslagens bestämmelser gäller. Det kan gälla t.ex. avfallsanläggningar, VA-verk, anläggningar för energiproduktion, park- och idrottsanläggningar. Kommunen har också ett ansvar för de bostäder, skollokaler, daghem, sjukhem, servicehus, samlingslokaler m.m. som kommunen är ägare av och driver verksamhet i.

I väglagen framgår vilket ansvar kommunen har som väghållare.

Enligt renhållningslagen skall kommunen sköta avfallshanteringen för hushållen inom kommunen. Avfallet skall transporteras till behandlingsanläggning i den utsträckning det behövs för att tillgodose såväl hälsoskydds- och miljökrav som enskilda intressen. Kommunen är också skyldig att se till att hushållsvafall från kommunen slutligt omhändertas.

Även miljöfarligt avfall skall forslas bort genom kommunens försorg, om det inte slutligt tas hand om i anslutning till den anläggning där avfallet uppkommer. Även miljöfarliga batterier skall forslas bort genom kommunens försorg till en anläggning för behandling.

3.3.5 Ansvaret för varor och tjänster

Inom miljöområdet finns regler om produktansvar främst i lagen om kemiska produkter (LKP). Den som hanterar eller importerar en kemisk produkt är skyldig att följa lagens regler, som syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att kontrollera, inskränka och ibland helt förhindra användningen av ämnen som kan vara skadliga. Den grundläggande principen är att den som hanterar eller importerar en kemisk produkt själv skall bedöma vad kravreglerna innebär. Han måste också beakta verkningarna i andra hanteringsled och vidta de åtgärder som behövs för att motverka skada på grund av varan i ett annat hanteringsled.

I lagen om kemiska produkter finns också utbytesprincipen, enligt vilken kemiska produkter som kan ersättas med likvärdiga men mindre farliga produkter skall undvikas. Som inköpare och användare av kemiska produkter skall kommunen givetvis följa lagens krav, inklusive utbytesprincipen.

Från 1993 gäller en lag om produktansvar (SFS 1992:18) som reglerar skadeståndsansvaret när bristfälliga produkter orsakar personskador och skador på konsumentegendom. Lagen bygger på ett EG-direktiv och ansvaret är strikt.

3.3.6 Tillsynsansvaret och miljön

Inom flera lagstiftningar som rör skyddet av människors hälsa och säkerhet eller miljö finns krav på att en myndighet skall utöva tillsyn över att gällande bestämmelser efterlevs.

Alltfler sådana tillsynsuppgifter har decentraliserats till den lokala nivån. Detta kan beskrivas som att tillsynsverksamheten inom miljö- och hälsoskyddet är ett område där kommunerna gjorts till "statens förlängda arm" med uppdrag att ansvara för att statliga normer får genomslag. Å andra sidan kan decentraliseringen också ses som uttryck för en strävan efter att tillsynen skall underkastas en lokal demokratisk kontroll och bli mer öppen.

Det tillsynsansvar kommunen har inom miljö- och hälsoskyddsområdet behandlas utförligt i kapitel 4.

Även byggnadsnämnden har ett tillsynsansvar enligt plan- och bygglagen, som anger att nämnden skall verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsmiljö.

3.4 Organisation av kommunens samlade miljöarbete

3.4.1 Kommunfullmäktige ytterst ansvarigt

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ, och därmed ytterst ansvarigt för det samlade miljöarbetet i kommunen.

Enligt kommunallagen skall ett ärende innan det avgörs av fullmäktige ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Om ärendet endast beretts av en beredning skall berörd nämnd alltid ges tillfälle att yttra sig. När ett ärende beslutas av fullmäktige skall nämndernas yttrande finnas tillgängliga.

Fullmäktige kan anta lokala föreskrifter såsom lokal hälsoskyddsförordning och renhållningsordning samt anta princip- eller policybeslut för alla kommunala verksamheter. En policy för miljövänlig upphandling i kommunen eller ett beslut om att kemiska bekämpningsmedel inte skall användas på kommunägd mark är exempel på sådana principbeslut.

Fullmäktige antar fysiska planer, avfallsplan, kommunal energiplan och miljövårdsprogram.

Framställningar från en kommun till statliga myndigheter eller andra kommuner avges av fullmäktige, men kan delegeras. Sådana remisser kan vara av stor betydelse ur miljö- och naturresurssynpunkt. De kan gälla exempelvis prövning enligt miljöskyddslagen och yttranden om länsstyrelsens begäran om statliga anslag till trafikanläggningar.

Arbetsordningarna varierar mellan kommunerna vad gäller delegering av ansvar från fullmäktige till nämnder och styrelser. I allmänhet avgör fullmäktige ärenden som större markaffärer, t.ex. inköp av egendom avsett till friluftsområde eller naturreservat, liksom ärenden om markförsörjning för bostäder, arbetsplatser och trafikanläggningar.

3.4.2 Krav i speciallagar - organisatorisk frihet

Kommunerna har en mängd obligatoriska uppgifter inom socialtjänst, vård, undervisning, brand- och räddningstjänst, avfallshantering, väghållning, försörjning med vatten och avlopp, plan- och byggnadsverksamhet samt miljö- och hälsoskydd.

Speciallagstiftning har tidigare ställ krav på att alla kommuner bland annat skall ha särskild byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd. I och med

1992 års kommunallag är varje kommun fri att besluta om sin egen organisation.

I samband med tillkomsten av kommunallagen föreslogs, bland annat i flera riksdagsmotioner, att lagen skulle kompletteras med en paragraf för att garantera att miljöfrågorna inte kommer att behandlas i samma nämnder som har ansvar för miljöfarlig verksamhet, exploatering och planering av markanvändningen i kommunen. I förarbetena till lagen betonas i stället att en kommun, oavsett vilken nämndorganisation som väljs, skall sköta de uppgifter staten har ålagt den genom särskild lagstiftning, och att det är de politiska organens ansvar att se till att kompetens och integritet inom specialreglerade områden som miljö- och hälsoskyddet inte försämras.

Enligt förarbetena räknar regeringen med att flertalet kommuner anser det ändamålsenligt att behålla ett separat politiskt organ för miljöfrågorna, och framhåller att det är viktigt att miljöskyddsarbetet ges en stark ställning och att den valda organisationen inte skapar oklarhet om myndighetsfunktionen. Samtidigt är det enligt regeringen angeläget att miljöhänsynen kommer in så tidigt som möjligt i all kommunal verksamhet och planering, och att en tydligare helhetssyn på miljöfrågorna skapas. Därför borde möjligheten till en friare nämndorganisation finnas också på miljö- och hälsoskyddsområdet.

Riksdagen biföll förslaget.

3.4.3 Kommunstyrelsen leder och samordnar

Enligt kommunallagen skall kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas verksamheter. Eftersom miljön är en övergripande fråga som berör alla förvaltningsområden har många kommuner valt att lägga ett samordningsansvar på kommunstyrelsen eller en miljöberedning.

Det förekommer också att kommunstyrelsen avger kommunens yttranden i större frågor, bland annat i samband med remisser, om fullmäktige delegerat beslutsrätten i sådana ärenden. Det kan gälla frågor som är viktiga ur miljösynpunkt, som fysiska planer och yttranden om trafikanläggningar.

Det finns inget stadgat i lag om att berörd nämnd skall yttra sig innan ett ärende avgörs av kommunstyrelse.

3.4.4 Miljö- och hälsoskyddsnämnden

I hälsoskyddslagen 4 paragrafen framgår att det i varje kommun skall finnas en eller flera nämnder som ansvarar för miljö- och hälsoskyddet. Enligt samma

paragraf har miljö- och hälsoskyddsnämnden som övergripande uppgifter att

1. uppmärksamt följa utvecklingen inom kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende och därvid utarbeta de förslag som är påkallade samt medverka i planering där miljö- och hälsoskyddsfrågor berörs;

2. samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vars verksamhet berör miljö- och hälsoskyddsområdet;

3. lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör nämndens ansvarsområde.

Av paragrafen framgår att det är nämndens uppgift att bevaka miljö- och hälsoskyddsintressena och aktivt verka för att de blir tillgodosedda. Det är värt att notera att paragrafen inte är begränsad till hälsoskyddslagens tillämpningsområde utan täcker nämndens hela ansvarsområde. Skyldigheten att samverka inskränker sig inte heller till kommunens verksamheter, utan omfattar även statliga organ, olika intresseorganisationer och enskilda aktörer. Nämnden skall med stöd av 4 paragrafen delta eller avge yttranden i ärenden som rör bland annat bygglov, fysisk planering, energiplanering, trafikförsörjning, undervisningsplaner, kulturmiljöfrågor, grönområden, idrottsplatser, anläggningsarbeten, arbetsplaner för byggande av vägar och kommunens upphandling. Nämndens ansvarsområde är sålunda mycket vidsträckt.

Den renodlade myndighetsutövningen på miljöområdet utförs av miljö- och hälsoskyddsnämnden, eller annan nämnd som fullmäktige tilldelat dessa uppgifter. (Se vidare kapitel 4.) Som tillsynsmyndighet i dessa frågor är nämnden - och inte fullmäktige - kommunens högsta beslutande organ.

229 av landets 286 kommuner hade 1 januari 1992 miljö- och hälsoskyddsnämnd. 57 kommuner har valt andra lösningar.

Nämnd med ansvar för myndighetsuppgifter inom det kommunala miljö- och hälsoskyddet. 1992.

Nämnd	*antal kommuner*
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	229
Bygg och miljönämnd/miljö- och byggnämnd/myndighetsnämnd för bygg- och miljöfrågor	36
Miljö- och räddningsnämnd	12
Kommundelsnämnder	1
Teknisk nämnd	1
Miljö- och myndighetsnämnd/ myndighetsnämnd	3
Plan- och miljönämnd	1
Miljö- bygg- och räddningsnämnd	2
Bygg-, plan- och miljönämnd	1
Samtliga	286

Två kommuner som tidigare samordnat miljö- och hälsoskyddsnämndens uppgifter med annan nämnd har återgått till särskild miljö- och hälsoskyddsnämnd.

3.4.5 Miljöansvar i andra nämnder

Många beslut som har stor betydelse för kommunens samlade miljöarbete tas av andra nämnder än den som ansvarar för miljö- och hälsoskyddet. Det gäller ärenden som rör bland annat trafik, markskötsel, naturvård, undervisning, fritidsverksamheter, bostadsförsörjning, fysisk planering, energiförsörjning, vatten och avlopp, avfallshantering, fastighetsförvaltning, konsumentrådgivning och kommunala inköp.

Nämnder och styrelser kan enligt egen bedömning eller efter direktiv från fullmäktige samarbeta med miljö- och hälsoskyddsnämnden i sådana frågor, men

respektive nämnd beslutar sedan självständigt.

3.4.6 Tjänstemannaorganisation

I allmänhet har varje politisk nämnd ett förvaltningskontor med uppgift att bereda nämndens ärenden och verkställa nämndens arbetsuppgifter. Av 206 fristående miljö- och hälsoskyddsnämnder hade 1992 170 en särskild förvaltning.

I de 274 kommuner som besvarade i utredningens enkätundersökning handläggs miljö- och hälsoskyddsfrågorna i följande förvaltningar:

Förvaltning som handlägger miljö- och hälsoskyddsfrågorna. 1992.

Förvaltning	*antal kommuner*
Miljö- och hälsoskydds-förvaltning	201
Kommunkansli	26
Teknisk förvaltning	11
Miljö-och räddningsförvaltning/ miljö-, bygg-, räddning	4
Miljö- byggkontor planstab/kommunplanering	28
Tillsammans men annan kommun	2
Antal som svarat	274

Ytterliggare 18 kommuner hade våren 1992 beslutat att ändra inplacering av personalen vilket kommer att medföra att färre kommuner får en särskild miljö- och hälsoskyddsförvaltning.

Modellen med särskild förvaltning för miljö- och hälsoskydd är helt dominerande i större kommuner, medan 37% av de kommuner som har färre än 45 000 invånare handlägger miljö- och hälsoskyddsfrågorna i en förvaltning som också svarar för andra frågor.

3.4.7 Kommunala bolag

Merparten av de kommunala bolagen har till uppgift att driva verksamheter som trafikförsörjning, avfallshantering, vatten- och avloppsrening eller att tillhandahålla lokaler. Kommunens inflytande utövas genom styrelserepresentanter, som nomineras eller utses av fullmäktige, samt av ägardirektiv. Samarbete mellan bolagen och de komunala förvaltningarna bedrivs i stort sett som mellan nämnderna.

3.4.8 Sammanvägning och samordning av miljöaspekter

Som framgår ovan har miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvar för att bevaka miljö- och hälsoskyddsfrågor, och där så är påkallat utarbeta förslag, samt att medverka i planering. I praktiken sker samarbetet vanligen genom att miljö- och hälsoskyddsförvaltningens tjänstemäm deltar i det löpande arbetet i arbetsgrupper tillsammans med tjänstemän från andra förvaltningar. Deltagande kan också ske genom remisser till nämnden.

I en organisation med särskild miljö- och hälsoskyddsnämnd sker den slutliga sammanvägningen av miljö- och hälsoaspekter mot andra intressen vid beslut i fullmäktige eller i byggnadsnämnden i planärenden, i gatunämnd eller teknisk nämnd i trafikärenden, och VA-frågor. Även om tjänstemännen inom miljö- och hälsoskyddet deltagit i ett samarbete med andra förvaltningar kan miljö- och hälsoskyddsnämnden avge yttranden och därvid framföra sina eventuellt avvikande ståndpunkter. Medverkan från miljö- och hälsoskyddsnämnden i planering kan ske i olika stadier i handläggning eller vid utarbetande av förslag.

26 kommuner hade den 1 januari 1992 en särskild politisk organisation, t.ex. miljöberedning, för samording av miljöfrågor, och ytterligare sju kommuner har beslutat att införa en sådan under 1992. Dessutom hade ett trettiotal kommuner någon form av sekretariat för förvaltningsövergripande samordning av miljöfrågor. Av dessa hade hälften egen personal. Ett tiotal kommuner hade avsatt budgetmedel för samordningen, medan de övriga valt att låta verksamheten rymmas i övriga nämnders anslag.

I den intervjuundersökning som gjorts för rapporten *Det samlade miljöarbetet* framhålls att miljöberedningar och liknande samarbetsorgan skapar goda förutsättningar för att påverka miljöhänsynen i kommunens planering.

3.5 Dagens situation

3.5.1 Miljö- och hälsoskyddschefers svar om det samlade miljöarbetet

Undersökningen *Kommunernas planering* belyser delar av det samlade kommunala miljöarbetet. Undersökningen gjordes som telefonintervjuer med i huvudsak fasta svarsalternativ med miljö- och hälsoskyddschefer eller motsvarande i 60 slumpmässigt utvalda kommuner.

Förvaltningschefer i 58 kommuner deltog. Där svaren är uppdelade på kommuntyper används den indelning efter folkmängd, läge, tätortsgrad och näringsstruktur som Kommunförbundet tillämpar (se bilaga 3). I avsnittet refereras också resultat från rapporten *Det samlade miljöarbetet* och från utredningens kompletterande intervjuer.

Det som redovisas är alltså miljö- och hälsoskyddschefernas bedömning av situationen och utvecklingen. Det är naturligtvis en begränsning, eftersom också andra förvaltningar har stora och viktiga uppgifter på miljöområdet.

Miljöplanering/miljövårdsprogram

Av de 58 kommunerna har 60% (35 kommuner) program eller plan för det samlade miljö- och hälsoskyddsarbetet. De flesta av dessa, cirka 90%, innehåller en beskrivning av kommunens miljöproblem samt åtgärdsförslag. Cirka 70% av programmen (från 25 av de 58 kommunerna) innehåller också förslag om genomförandeansvar mot en tidsplan och förslag till uppföljning. I knappt hälften av programmen (från 15 av 58 kommuner) har medel för föreslagna åtgärder avsatts i budget.

I grupperna större och mellanstora städer samt förorter har cirka 70% av kommunerna program. Av landsbygdskommunerna har å andra sidan bara cirka 30% program eller plan för det samlade miljöarbetet.

De 13 kommuner som intervjuats mer ingående för *Det samlade miljöarbetet* har samtliga någon form av program eller verksamhetsplan. I de flesta fall har kommunen själv varit drivande i arbetet med dem, men det pågår också en programutveckling tillsammans med länsstyrelsen i samband med de regionala miljöanalyserna.

Samverkan i fysisk planering

Praktiskt taget alla - 57 av 58 - intervjuade miljö- och hälsoskyddschefer svarar

ja på frågan om miljö- och hälsoskyddsförvaltningen deltar i kommunens fysiska planering.

På en fråga om när man kommer in i planeringen varierar svaren mer:

Deltar/medverkar miljö- och hälsoskyddsförvaltningen (eller motsvarande) i kommunens fysiska planering? I vilka skeden?	
	Antal kommuner
Totalt	58
Utarbetar program	39
Deltar tidigt i planarbetet	47
Beredning/plangrupper	48
Yttrande i samrådsskedet	54

Utarbetande av program för fördjupad översiktsplan eller program för detaljplan är de tidiga faserna i planarbetet och deltagande i dessa steg ger reella möjligheter att påverka utformning av den kommande bebyggelsen. I samrådsskedet anses graden av låsning vara större och möjligheterna att påverka stora riktlinjer begränsad.

I *Det samlade miljöarbetet* betonar representanter för både kommuner och länsstyrelser vikten av att komma in tidigt i planprocessen för att miljöfrågorna verkligen skall beaktas. Kommunerna pekar på att konflikter ibland uppkommer under planarbetet. Miljöföreträdarna önskar att fördjupade översiktsplaner skall göras för områden där konflikter kan uppkomma.

Miljö- och hälsoskyddscheferna fick i *Kommunernas planering* också redovisa sin uppfattning om hur miljöaspekter tillgodoses i den fysiska planeringen (se figur på nästa sida).

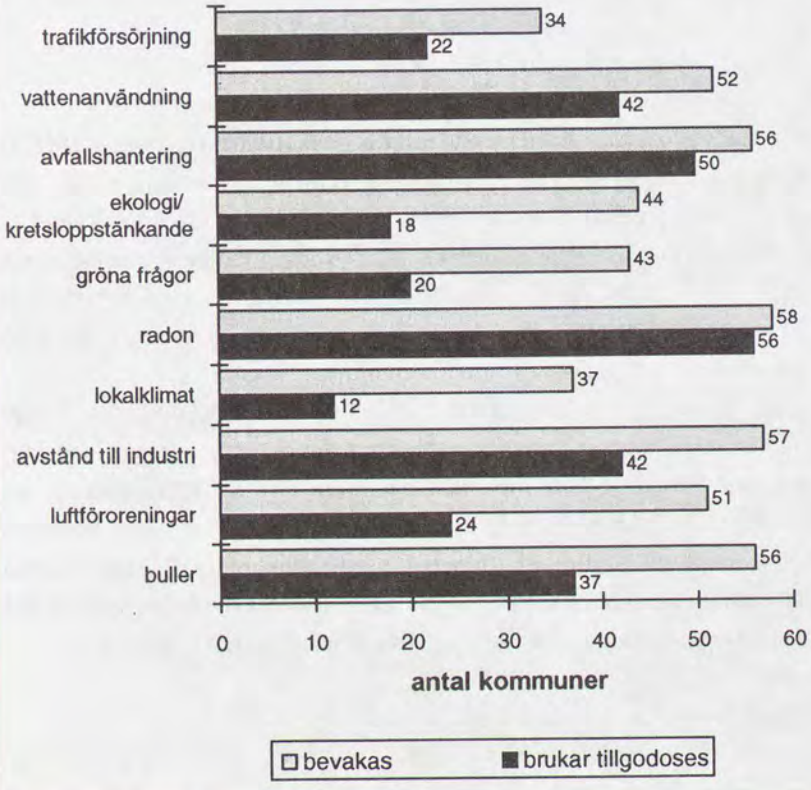
Samtliga tillfrågade förvaltningar bevakar frågor om radon, en fråga som aktualiserades under 1970-talet där det nu förefaller som om miljökraven fullt ut tillgodoses i planeringen. Även för avfallshanteringen uppfylls miljö- och hälsoskyddskontorets synpunkter i allmänhet i nästan alla kommuner. Avstånd till industrier och vattenförsörjning är andra områden som bevakas av miljöförvaltningen i i det närmaste alla kommuner, och cheferna i flertalet av dem anser att miljö- och hälsoaspekterna tillgodoses.

Buller och luftföroreningar är å andra sidan områden som miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i nästan alla kommuner bevakar, men där man enligt cheferna inte lika ofta får miljösynpunkterna tillgodosedda i planeringen. I fråga om luftföroreningar tillgodoses miljöaspekterna i knappt hälften av kommunerna.

Frågor om trafikförsörjning brukar bevakas av drygt hälften av miljöförvalt-

ningarna och av dessa anser 65 % att de brukar få miljöaspekterna tillgodosedda. Gröna frågor, ekologi och kretsloppstänkande bevakas i mindre grad, och miljöaspekterna blir tillgodosedda i mindre är hälften av de kommuner som har en bevakning.

Miljöaspekter som bevakas respektive brukar bli tillgodosedda i planprocessen. 58 kommuner.



Sammanfattningsvis visar svaren på intervjufrågorna att miljöaspekterna i dag oftast tillgodoses på en rad relativt lätt greppbara områden, men att mycket återstår innan hänsynen till miljön genomsyrar kommunernas samlade planering. I frågor som rör trafik, luftföroreningar, buller, ekologi och kretsloppstänkande anser miljö- och hälsoskyddscheferna att det fortfarande är svårt att få genomslag för miljöaspekterna.

Orsakerna till de tydliga skillnaderna i vilket genomslag miljöintresset får kan diskuteras. Uppenbarligen är inflytandet från miljö- och hälsoskyddsförvaltningen bättre i frågor där störningar är lätt mätbara, kunskaper finns om effekter av problemen och det finns metoder för åtgärder. Likaså förefaller miljöaspekter bli

bättre tillgodosedda där detta är relativt okomplicerat och inte medför stora kostnader för kommunen eller konsekvenser för andra samhällsintressen. Avstånd till industrier och vattenförsörjning är exempelvis områden som är lätta att bevaka och där miljöintresset kan anges på sätt som leder till precisa krav. Trafikförsörjning är å andra sidan ett komplext område med mycket stora miljöeffekter, där det finns mycket kunskap och betydande möjligheter till förbättringar, men där åtgärder kan innebära höga kostnader eller kräva omtänkande i markanvändning, och där samverkan med andra intressenter ofta är nödvändig för att påverka utvecklingen.

Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB)

Av *Kommunernas planering* framgår att miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) som regel ingår i den fysiska planeringen i en tredjedel av kommunerna. Det finns en tydlig skillnad mellan olika kommuntyperna. Medan miljökonsekvensbeskrivningar används i 60% av kommunerna i större städer, mellanstora städer och förorter ingår de i planeringen i bara 1 av 15 tillfrågade landsbygds- och glesbygdskommuner. Vårt underlag visar dock inte hur behovet av att göra miljökonsekvensbeskrivningar skiftar mellan kommuntyperna

MKB togs också upp i intervjuerna för *Det samlade miljöarbetet*. Enligt rapporten håller MKB på att införas som ett instrument i kommunernas planering. Några kommuner ser sitt arbete med MKB som en försöksverksamhet för att vinna erfarenheter inför en bredare introduktion, medan det i en större kommun finns relativt långtgående riktlinjer för innehåll och handläggning. Länsstyrelserna svarar i undersökningen att de möter miljökonsekvensbeskrivningar som en del av kommunernas planmaterial bara i mycket begränsad utsträckning.

Information om miljöanpassad livsstil

"Har några insatser/aktiviteter/åtgärder vidtagits för att bidra till en miljöanpassad livsstil i kommunen?" löd en fråga till de 58 miljö- och hälsoskyddscheferna. 50 av dem svarade ja.

Av dessa nämner nästan alla (mellan 94 och 98%), tidnings/pappersinsamling och system för insamling av batterier, glas och miljöfarligt avfall. Lika många uppger att de prövat konsumentinformation om att handla miljövänligt.

Nära 80% av de kommuner som gjort några insatser har också informerat om kompostering, medan färre prövat energisparåtgärder (drygt 40%) och att stimulera till kollektivåkande (20%). Insatser som nämns av enstaka kommuner är information om hälsokost och motion samt eko-projekt.

En fråga ställdes också om vilka angreppssätt som prövats för att påverka

miljömedvetandet i kommunen samt vilka av dessa som givit avsedd effekt.

I det stora flertalet av kommunerna har man prövat skrifter/broschyrer och informationskampanjer. Miljö- och hälsoskyddschefen i mer än var tredje kommun uppger också att man givit stöd till "eldsjälar" eller miljöorganisationer och stött goda exempel. Skrifter/broschyrer och stöd till "eldsjälar"/organisationer är de metoder som oftast anses ha givit avsedd effekt.

Arbetet för den allmänna miljömedvetenheten tas indirekt också upp i intervjuerna för *Det samlade miljöarbetet*. Där konstateras att miljöförvaltningarna har omfattande kontakter med allmänheten, miljöorganisationer och massmedia, och att kommunerna vanligen ser positivt på de kontakterna. Bland de 13 kommuner som deltog i undersökningen finns en särskild miljöinformatör i en, medan två deltar i ett mellankommunalt projekt för miljöinformation.

Att nå nationella mål

De 58 miljö- och hälsoskyddscheferna fick frågan om det, förutom kontrollen enligt miljö- och hälsoskyddslagstiftningen, bedrivs något arbete inom kommunen på ett antal områden som prioriteras i de nationella miljömålen, och ifall riksdagens beslut om miljömål initierat något av arbetet.

De miljöområden som nämndes i frågan var:

- svavel- och kväveoxider
- klimatpåverkande gaser
- buller och luft i tätorter
- vatten och hav
- biologisk mångfald
- skydd av ozonskiktet, CFC etc
- stabila, organiska och miljöskadliga ämnen.

Över 90% av de tillfrågade förvaltningscheferna uppger att kommunen bedriver arbete inom området vatten och hav, över 80% att den arbetar för skydd av ozonskiktet och knappt 70% att den arbetar med miljöskadliga ämnen. På övriga områden uppger 40 - 60% av kommunerna att de bedriver ett arbete.

Miljö- och hälsoskyddscheferna anser att beslut om nationella miljömål har initierat arbetet framför allt när det gäller skydd av ozonskiktet (84% av de kommuner som arbetar med frågan) och klimatpåverkande gaser (56% av kommunerna). På övriga områden har arbetet initierats av riksdagsbeslut i mindre än hälften av kommunerna. Minst betydelse har besluten haft för arbete med biologisk mångfald och buller/luft i tätorter (initierande i 19% respektive 26% av de kommuner som arbetar med området).

Av miljö- och hälsoskyddscheferna som intervjuades svarade 71% att

kommunen arbetar med skydd av ozonskiktet, 26% att de arbetar inom området klimatpåverkande gaser och 16% att de arbetar med buller och luft i tätort på grund av nationella mål på respektive område.

Utredningens bild är att det pågår mycket arbete inom de områden de nationella målen omfattar, och att detta till stor del har växt fram frivilligt i kommunerna. De nationella miljömålen har sällan initierat arbetet, men är förmodligen ändå till stöd för det lokala arbetet. Samtidigt visar enkätsvaren och intervjuerna att mycket få kommuner i dag täcker in de flesta av miljömålens områden. Det är uppenbart att både den lokala och den globala miljön kan förbättras genom en utökad miljöhänsyn i kommunernas verksamheter och planering, och genom att nationella miljömål i större utsträckning konkretiseras på lokalplanet.

Andra förvaltningar och intressen

Utredningens sekretariat har vid kompletterande intervjuer med miljö- och hälsoskyddschefer i olika kommuntyper genomgående fått svaret att både allmänheten och andra förvaltningar lyssnar mer på miljöfrågor än tidigare. Förvaltningscheferna upplever också att viljan att ta hänsyn till miljöaspekter finns genomgående i kommunen. I en stor kommun anser förvaltningschefen att "man ligger på smärtgränsen till vad som går att få igenom när det är konflikt med andra samhällsintressen". Flera andra miljöförvaltningar upplever att det är när ekonomin kommer in i sammanvägningen som det inte går att få tillräckligt genomslag för miljöhänsyn.

På frågan om kommunens övriga förvaltningar har tillräcklig miljökunskap svarar de intervjuade antingen nej, eller att kunnandet hos tekniker och samhällsbyggare i kommunen är mycket varierande.

Det framkommer vidare att miljö- och hälsoskyddsinspektörerna ofta ägnar mycket tid åt informella samtal för att sprida miljökunskap till kolleger på andra förvaltningar. Dock finns det uppenbarligen behov av fortbildningsinsatser för att få bättre genomslag i all verksamhet.

Några kommuner som har haft större utbildningsinsatser om miljöfrågor eller ekologi för politiker från andra nämnder än miljö- och skyddsnämnden uppger att detta gjort det avsevärt lättare att få gehör för miljöhänsyn i kommunens arbete.

Viktigaste miljöinsatser 1991

"Vilka är de viktigaste åtgärderna som vidtagits det senaste året för att förbättra miljön inom kommunen?" löd en öppen fråga i utredningens enkät till miljö- och

hälsoskyddscheferna. Svaren har en stor spännvidd över fyrtio skilda åtgärder eller åtgärdsområden.

De enskilda åtgärder som nämns av flest är miljövårdsprogram (21 av 58 kommuner) åtgärder mot försurning/kalkning (15 kommuner) samt avfallsteknik/-kompostering (8 kommuner).

3.5.2 Tillämpning av luft- och bullerriktvärden i detaljplaner

Buller och luftföroreningar är, som framgår av enkätsvaren ovan, områden där många miljöchefer anser att det är svårt att få miljöintressena tillgodosedda i kommunens planering. Också enligt intervjuerna i *Det samlade miljöarbetet* upplever miljöföreträdarna i kommunerna ofta brister och konflikter när det gäller t.ex. planering av trafik och industri å ena sidan och bostäder och naturområden å den andra. Bullerfrågor utpekas som särskilt svåra att hantera.

Buller och luftföroreningar hör till de miljöstörningar som påverkar kommuninvånarnas hälsa och välbefinnande mest direkt. Cirka 3% av Sveriges befolkning utsätts exempelvis för kvävedioxidhalter som överstiger riktvärdet för god luftkvalitet. Samtidigt berör kommunens agerande för att förbättra miljön tydligt andra kommunala intressen, som behov av arbetstillfällen och bostäder. Åtgärder för att förbättra hälsa och miljö kan också vara kostsamma för kommunen, eller för intressenter som exploatörer och väghållare.

Det upprättas detaljplaner även för områden som utsätts för luftföroreningar eller buller. Någon klar statlig policy för hur strikt riktvärdena skall tillämpas i planeringen finns för närvarande inte, men länsstyrelsen kan numera upphäva en detaljplan med stöd av plan- och bygglagens bestämmelser om hot mot hälsa och säkerhet, om man bedömer att riktvärdena kommer att överskridas.

Vi har i utredningsarbetet gått igenom ärenden där kommunen efter länsstyrelsens ingripande gått vidare och överklagat länsstyrelsens beslut. Ärendena ger exempel på ingripanden av en rad skäl. Ett är att vägtrafik orsakar överskridanden av buller- och luftkvalitetriktvärden för bostadsbebyggelse. Att daghem lokaliseras intill en industri, att flygbuller stör planerade bostäder och att bostäder planeras med för litet skyddsavstånd till industri eller bensinstation förekommer också.

3.5.3 Miljöhänsyn i upphandling

Kommunerna upphandlade år 1991 tillsammans varor och tjänster för drygt 76

miljarder kronor. Volymen ger stora möjligheter att minska belastningen på miljön i den egna kommunen och att dessutom, genom att skapa efterfrågan på miljöanpassade produkter, påverka produktion och produktionsmetoder och pressa ner prisnivån. Den offentliga sektorn var som inköpare en pådrivande kraft i den övergång till icke klorblekta pappersvaror som skett under de senaste åren.

Några kommuner har genom politiska beslut och egna riktlinjer för miljöhänsyn i den egna upphandlingen tagit initiativ som följts av andra. (Se vidare *Miljömedveten upphandling - miljövarudeklaration*, kapitel 6). 1991 gick Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Riksrevisionsverket igenom kommunernas möjligheter att ställa miljökrav och presenterade exempel på framsynt upphandling i skriften *Miljöhänsyn vid upphandling*. Den slår fast att en kommun kan väga in miljökrav som en av flera faktorer när man gör sina inköp, inom ramen för principerna om affärsmässighet, objektivitet och konkurrens i den offentliga sektorn. En förutsättning är att miljökraven - som kan gälla produktion, distribution, konsumtion eller destruktion av en vara - definieras tydligt och anges bland andra villkor vid upphandlingen.

Kommunförbundet har också givit ut en handbok för miljömedvetna inköp av kemisk-tekniska produkter för tvätt, disk och rengöring som inriktar sig på produkter för yrkesmässig användning, samt skrifter om upphandling av sunda hus och miljömedveten upphandling av livsmedel. Förbundet har även anordnat kurser för inköpsansvariga och andra berörda i kommunerna.

Naturskyddsföreningen tillfrågade våren 1992 kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar genom en enkät om kommunen formellt beslutat att ställa miljökrav i sin upphandling och om inköparna fått några miljökriterier att utgå ifrån. Av 184 kommuner som besvarade enkäten uppgav cirka hälften - 88 kommuner - att beslut och miljökriterier fanns, och ytterligare fem kommuner att ett arbete med kriterier pågår. Det är framför allt många av de större kommunerna - bland andra Stockholm, Göteborg, Jönköping, Umeå, Gävle och Helsingborg - som enligt enkäten tillämpar miljöriktlinjer vid inköp.

I Naturskyddsföreningens enkät fanns också frågor om hur kommunens inköp fördelar sig på varugrupper som är särskilt viktiga ur miljösynpunkt, som rengöringsmedel, bilvårdsprodukter och byggmaterial. Svaren var här mycket ofullständiga, bland annat på grund av att decentraliserat ansvar för inköp gör att miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i många kommuner inte har överblick över inköpen.

För flera betydelsefulla produktgrupper, såsom arbetsfordon, arbetsredskap och byggmaterial, finns inga centrala rekommendationer eller positiv miljömärkning som policystöd för kommunernas inköp.

3.5.4 Samarbete och samordning mellan kommuner

Det samarbete som pågår mellan kommuner belyses i rapporten *Det samlade miljöarbetet*.

Kommunerna i de sex län som besökts deltar alla i någon form av interkommunalt samarbete genom gemensamma projekt, samplanerade utbildningar eller kurser för handläggare. På det senare området tas planer och projektidéer årligen fram av Kommunförbundets länsavdelningar.

I fem av de sex länen pågår gemensamma projekt inom livsmedelsområdet. I hälften av länen drivs samarbetsprojekt med inriktning på miljöfarligt avfall. I två län har särskilda bolag för hantering av miljöfarligt avfall bildats på kommunalt initiativ. Andra områden där kommunala samarbetsprojekt pågår gäller förskole- och daghemslokaler, grustäktsplanering, grundvattentäkter, Hus och Hälsaprojektet, projekt för riktad tillsyn av bilvårdsmedel och bilvårdsanläggningar samt amalgam.

Några av de större kommunerna deltar i omfattande samarbete i olika grupperingar, t.ex. 10-kommunersgruppen, Samarbetskommittén för miljö- och hälsoskyddsnämnderna i rikets större städer, Åtgärdsgrupp Nord och XYZ-län. Kommunalt miljöansvariga deltar också i t.ex. Förbundet för allmänt hälsoskydd, Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet, Föreningen för OPSIS-användare, länsförbund och trafikförbund med landstinget.

På folkhälsoområdet pågår något samarbetsprojekt - mer eller mindre omfattande - med landstinget eller primärvården i de flesta län som besökts. Miljö- och hälsoskyddscheferna i några kommuner efterlyser ett tydligare samordningsansvar för folkhälsofrågor och bättre tillvaratagande av miljömedicinsk kompetens, både i kommunerna och i länet.

Tjänsteutbyte förekommer också mellan kommunerna. Det vanligaste är att större kommuner säljer tjänster inom områden som djurskydd, livsmedelskontroll samt laboratorietjänster. I mindre omfattning förekommer försäljning av radonmätningar, bullermätningar samt datarådgivning. Enligt några av de intervjuade miljö- och hälsoskyddscheferna borde tjänsteutbytet utvecklas till effektivare och smidigare former.

Initiativ till erfarenhetsutbyte mellan kommunerna uppges bli allt vanligare, som stöd för kunskaps- och kompetensutveckling. Kommunförbundets länsavdelningar spelar här en roll genom att arrangera kurser och seminarier. Innehållet kan anpassas efter kommunernas behov. Regionala arrangemang kan också bli avsevärt billigare än nationella på grund av lägre reskostnader.

Kontakter, samarbete och kunskapsutbyte mellan kommunerna är, enligt *Det samlade miljöarbetet*, omfattande och täcker många sakområden. Den bild som ges genom intervjuerna är att detta samarbete är av ett annat slag än det som

byggs upp via de hierarkiska nivåerna lokalt-regionalt-centralt. Genom nätverken kan man bland annat stödja sig på varandra, organisera tjänsteutbyte och utveckla köp av tjänster för arbetsmoment som inte innebär myndighetsutövning.

Samverkan mellan kommuner har undersökts också av Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet genom en enkät 1991 till miljö- och hälsoskyddscheferna i samtliga kommuner. Analysen av enkäten, presenterad i rapporten *Kommunal miljövårdssamverkan* ger en bild som stämmer väl överens med den som ges i *Det samlade miljöarbetet.*

Miljövårdssamarbetet mellan kommunerna befinner sig enligt rapporten i snabb utveckling. Samverkan har under en femårsperiod utsträckts till att omfatta fler kommuner, fler områden och fler former än tidigare. Hälften av miljö- och hälsoskyddscheferna förväntar sig att samarbetet skall öka ytterligare under de närmaste åren.

En tendens är att samarbetet fått en mer informell karaktär. Till övervägande del fungerar det som bas för informationsutbyte och samråd. Miljö- och hälsoskyddschefen i var femte kommun uppgav att kommunen driver anläggningar tillsammans med andra kommuner. Knappt en sjättedel svarade att samverkan leder till bindande beslut för kommunerna. Bara en handfull markerade att taxor och avgifter bestäms på interkommunal nivå.

För framtiden förväntar sig miljö- och hälsoskyddscheferna en mer utbredd reglering av samarbetet genom avtal mellan kommunerna. Däremot förväntas reglering genom lagstiftning bli en ännu mindre viktig faktor för förändring än vad den är i dag.

Ett annat uttryck för det interkommunala samarbetets omfattning är att miljö- och hälsoskyddscheferna, enligt *Kommunal miljösamverkan,* har tätare kontakter med företrädare för miljö- och hälsoskydd i andra kommuner än med politiker i den egna kommunen. Syftet med kontakterna är i de flesta fall kunskapsinhämtning och tekniskt samråd.

3.5.5 Vad kostar det samlade miljöarbetet?

Att beräkna vilka kostnader kommunerna har för det samlade miljöarbetet skulle vara en mycket omfattande uppgift. Det har heller inte ingått i vårt uppdrag att försöka göra det. Nedan ges ändå några exempel på kostnader för olika typer av uppgifter, i kronor per kommunmedlem och år.

Miljö- och hälsoskyddsnämndernas nettokostnader var 1992, enligt det material som redovisats i utredningens enkät, i genomsnitt 90 kr per kommunmedlem. 16 kr (nettokostnad för personal) gick till kommunens miljötillsyn av företag.

Kostnaden för miljöinformation till allmänheten varierar mycket mellan kommunerna. Uppgifter från sju kommuner (från en pågående sammanställning av kommunernas kostnader för miljövård/miljöskydd som genomförs av SCB) ger ett genomsnitt på 5 kr. Små kommuner med många försurade sjöar kan ha stora kostnader för sjökalkning - alltså ett återställande av skador som inte orsakats av lokal påverkan. I Malung var kostnaden för kommunens del 47 kr per kommunmedlem, trots att staten betalade merparten.

Omhändertagandet av hushållens miljöfarliga avfall, som bekostas genom avfallstaxan, kostar enligt Renhållningsverksföreningens uppskattning 20 kr per hushåll. Bruttokostnaden för drift, underhåll och reinvestering i avloppsreningsverk varierar beroende på bland annat hur många som är anslutna. I kommuner med 5-10 000 invånare var genomsnittskostnaden för år 1991 exklusive moms, enligt Svenska Vatten- och avloppsverksföreningen, 382 kr per invånare. I kommuner med anslutning till större avloppsverksförbund eller regionala verk var motsvarande kostnad i genomsnitt 105 kr.

På trafikområdet kan miljöförbättrande åtgärder innebära stora kostnader för t.ex. bullerskydd, miljövänliga bussar, cykelbanor eller åtgärder i gatunät för att gynna kollektivtrafik. I de största städerna planeras för närvarande omfattande trafikprojekt där miljöåtgärder kommer att innebära stora kostnader.

Stora miljökostnader ligger alltså utanför miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvarsområde. Gränsdragningen mellan vad som är en miljöåtgärd, en nödvändig del i den lokala infrastrukturen eller service till medborgarna kan vara otydlig. Exempelvis kan all ordnad bortforsling av avlopp ses som en miljöåtgärd. Men man kan också räkna enbart reningsverket som miljökostnad.

Några av de redovisade kostnaderna, som avloppsrening och insamling av miljöfarligt avfall från hushållen, gäller uppgifter som kommunen har enligt lag, medan exempelvis sjökalkning och miljöinformation till allmänheten är frivilliga åtaganden.

3.5.6 Erfarenheter från de regionala miljödelegationerna

I slutet av 1980-talet arbetade tre regionala miljödelegationer på regeringens uppdrag med att initiera och samordna åtgärder för att väsentligt förbättra miljön i Hisingen Göteborg, Sundsvall-Timrå och Västra Skåne. Dessa tre områden var för svenska förhållanden kraftigt belastade med utsläpp genom stor andel tung industri och mycket trafik. I alla områdena finns också särskilda problem med förorening av vatten (Göta älv, Sundsvallsbukten och Öresund-Kattegatt). Göteborg och Västra Skåne har stor befolkning.

Vi vill här kortfattat lyfta fram några resultat och erfarenheter från miljö-

projekten i Sundsvall-Timrå och Göteborg, med inriktning på deras betydelse för det fortsatta kommunala miljöarbetet. Beskrivningen bygger på diskussioner med sekreterarna i miljödelegationerna. (För en samlad beskrivning av projektens resultat med förslag till regering och andra instanser hänvisas till respektive slutbetänkande.)

Man kan arbeta som miljödelegationerna överallt

Miljödelegationernas initiativ krävde inga speciella lagar eller andra beslut. Däremot hade miljödelegationerna ekonomiska resurser. Det arbete som växte fram bestod främst i att finna möjligheter till åtgärder, ta initiativ för att genomföra dem inom det befintliga systemet och stödja genomförandet. Sedvanlig myndighetsutövning kombinerades med nya arbetssätt. Man utgick från behoven av miljöförbättring i det geografiska området, inte från sektorsansvaret.

Om det finns förutsättningar i form av lokalt och regionalt engagemang för att arbeta med helhetslösningar och att prioritera arbetet som i dessa miljöprojekt så finns det inga formella hinder.

Samordning och tydligt ansvar behövs

En svårighet som blev uppenbar i delegationernas arbete var att det inte finns något tydligt överordnat ansvar i övergripande miljöfrågor. Det fanns t.ex. ingen självklar addressat för förslag om åtgärder på trafikområdet. Man upplevde att organisationen för miljöarbetet både vid länsstyrelser och kommuner är uppbyggd för gårdagens problem, som dominerades av utsläpp från stora punktkällor och inte för dagens mer komplexa utsläppsbild, där samhällsplanering och diffusa utsläpp behöver särskild uppmärksamhet.

Det framstod mycket klart att det behövs en samordning och ett tydligare ansvar för att kunna driva på utvecklingen. Enligt de tre sekreterarna i delegationerna skulle länsstyrelsen kunna ha denna roll. Alternativt kan tillfälliga former för samordning med tydligt ansvar också ge resultat för att få fram överenskommelser över sektorsgränser.

Erfarenheter från Sundsvall

Förutsättningarna för kommunens miljöarbete förändrades genom miljöprojektet.

- De långsiktiga målen blev tydligare.
- Kommunfullmäktige antog en plan för åtgärder under 1990-talet. Kommunstyrelsen fick i uppdrag att genomföra planen.
- En liten central miljögrupp bildades av kommundirektören, miljöchefen,

planeringschefen och gatudirektören. Gruppen fördelar pengar, beställer arbeten, driver på och följer upp. Det finns en kontinuitet från miljöprojektet genom att två av medlemmarna ingick i projektets sekretariat.

- Nya resurser har avsatts för arbetet. Miljögruppen disponerar 1992 ett nytt anslag på 11 miljoner kronor.

Några erfarenheter från det första arbetsåret efter miljöprojektet:

- Ett långsiktigt politiskt miljömål i kommunen är viktigt för att ge auktoritet åt miljöarbetet.
- Den geografiska avgränsningen till två kommuner var en fördel.
- Miljöplaner måste kopplas till nya resurser i form av personal och pengar, annars händer näst intill ingenting.
- Genomförandet av miljöprojektets förslag måste pågå under en tio-årsperiod.
- Störst motsättningar uppstår kring förslag om begränsning av privatbilismen.
- Genomförandet av miljöprojektets förslag kan behandlas på ungefär samma sätt som en förändring i en stor organisation. Det ställs stora krav på engagemang, tydlighet, motivation, planering, resurser och uppföljning. Målet är att människorna i organisationen tänker och handlar på ett nytt sätt när förändringen har genomförts.
- Förutsättningar för framgång är ett samspel mellan "hårda" frågor som metoder för samhällsplanering, rening, transporter o.s.v. och "mjuka" frågor som opinionsbildning, utbildning och information. Miljöprojektet har bidragit till öppenhet och stärkt det demokratiska inflytandet i mijöarbetet.
- Miljöbokslutet (se *Lokal miljöövervakning*, kapitel 6) har mottagits mycket positivt.

Erfarenheter från Göteborg

En förändringsprocess pågår i kommunen. Det finns en miljöpolitisk ledningsgrupp. En miljöpolicy för hela kommunen har utarbetats. Trafikkontoret, med en särskild trafiknämnd, har bildats. En avfallspolitisk ledningsgrupp har lagt fram en avfallsplan jämte förslag till en ny organisation för avfallsfrågorna.

Miljöprojektet har bidragit till att sprida miljöarbetet utanför gängse arbetsformer och planeringsmönster. Det har stimulerat till att leta upp "bundsförvanter" i olika miljöfrågor, att utnyttja företagens behov av good-will och ökade marknadsandelar, och sedan använda det "goda exemplets" makt. Även länsstyrelsen har utvecklat nya arbetsformer och är drivande i samverkan inom delar av miljöområdet.

Projektet har varit viktigt för miljöarbetets utveckling på flera sätt.

- En operativt inriktad planering för person- och godstransporter, som tar sin

utgångspunkt bland kommuninnevånare, företag och andra aktörer har utvecklats;

- Ett projektinriktat arbetssätt för miljöanpassade material/produkter/ kemikalier har växt fram, där möjligheter till samarbete mellan näringsliv och aktörer i kommunen (inköpare, konsumentupplysare, renhållningsverk m.fl) utnyttjas;
- De kommunala "verktygen" för miljöarbetet har förbättrats genom koppling till det pågående förändringsarbetet i kommunen. Denna process innebär bland annat en anpassning till allmänhetens intresse för miljön och för kommunala tjänster på området. Detta ses också som positivt inom kommunen, i en situation när den offentliga sektorn ifrågasätts.

Initiativ och projekt som enligt miljöprojektet bör prioriteras i det fortsatta arbetet är:

- Inköpskommittén,
- Kemikaliesvepet,
- Rent Ut/Ren Vinst,
- Trafikkontorets trafikprojekt,
- En miljökvalitetinriktad översiktsplanering,
- Miljöpolicyns genomförande,
- Miljökatalogen,
- Miljödatabas- och miljöövervakningssystemet för Västsverige.

Västra Skåne

Miljödelegationen Västra Skåne betonade i sitt slutbetänkande starkt behovet av att det finns en "spelförare" som står för samordningen av det operativa miljöarbetet i regionen. Men bilden av vilken organisation man vill ha var mycket splittrad i remissvaren, varför delegationens förslag om ett framtida "Skånes Miljö- och Naturvärn" fallit.

Eftersom så många kommuner ingick i projektet har det inte varit möjligt för utredningen att få fram generella erfarenheter av hur de enskilda kommunernas miljöarbete påverkats av projektet. Delegationen har själv föreslagit att länsstyrelserna utöver sitt kontinuerliga uppföljningsarbete fem år efter projektets avslutande skall redovisa hur förslagen från delegationen förverkligats.

4 Miljöarbete enligt miljö- och hälsoskyddslagarna

I kapitlet behandlar vi kommunernas miljöarbete enligt miljö- och hälsoskyddslagarna, med tonvikt på miljötillsynen över företag. Inledningsvis behandlas kortfattat statens metoder för styrning samt de centrala myndigheternas och länsstyrelsens uppgifter i förhållande till kommunernas arbete. Därefter tas miljö- och hälsoskyddsnämndens övergripande ansvar enligt hälsoskyddslagen och ansvaret för tillsyn av olika objekt enligt de olika speciallagstiftningarna upp mer ingående.

I avsnittet om förändrade uppgifter och resurser redovisar vi bland annat hur antalet anställda vid miljö- och hälsoskyddsnämnderna förändrats under perioden 1971-1991.

I avsnittet om dagens situation redovisar vi kommunernas resurser för miljö- och hälsoskydd och hur de fördelas mellan olika verksamhetsområden, avgiftsfinansiering av tillsyn och kommunalt övertagande av tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen för s.k. A-och B-objekt.

Vår kartläggning visar att kommunerna 1991 använde i genomsnitt cirka 2,5 årsarbetskrafter per 10 000 invånare till allt miljö- och hälsoskyddsarbete. Av denna tid användes 0,4 årsarbetskrafter till miljötillsyn. Lika mycket tid användes till livsmedelstillsyn. Vi har vidare uppskattat att tillsynsavgifter 1991 täckte 38% av personalkostnaderna för miljötillsynen.

Vi beskriver i kapitlet också erfarenheter av kommunal tillsyn enligt miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter.

4.1 Utredningens underlag

För att belysa vissa frågeställningar om hur den kommunala miljö- och hälsoskyddstillsynen bedrivs och vilka problem som finns, i en situation när en decentralisering pågår och kommunerna har fått ökad frihet att organisera sin verksamhet, har utredningen vänt sig till samtliga kommuner med en enkät. Ytterligare frågor har ställts till miljö- och hälsoskyddscheferna i 60 slumpmässigt utvalda kommuner, och kompletterande intervjuer har utförts av Statskontoret i

13 kommuner, samt av utredningens sekretariat. (De undersökningar utredningen genomfört presenteras närmare i inledningen till kapitel 3.) Enkätformulär och rapporter från Statskontorets undersökninar är publicerade som bilagor till betänkandet.

Vi har inhämtat erfarenheter av kommunernas arbete med tillsyn enligt miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter från Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen.

Till utredningen har vidare knutits en referensgrupp med företrädare för kommunalt miljöskydd med lång erfarenhet.

4.2 Miljö- och hälsoskyddslagarna

4.2.1 Inledning

De olika lagstiftningar som miljö- och hälsoskyddsnämnden* har det lokala tillsynsansvaret över har alla till syfte att skydda miljön eller människors hälsa och välbefinnande. Den offentliga tillsynen skall ge medborgarna ett grundläggande skydd, i princip oberoende av den enskildes egen förmåga att inse risker för hälsan eller miljön och utan att denne skall behöva påkalla myndigheternas uppmärksamhet eller själv driva en process.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsansvar omfattar faktorer som kan påverka hälsan eller miljön negativt i olika lokaler, såsom förskolor, skolor, samlingslokaler och bostäder. Skyddet omfattar livsmedel, dit även dricksvatten räknas. Också störningar från industrier, trafik och andra faktorer i miljön liksom hanteringen av kemikalier omfattas av skyddet.

De mest centrala lagstiftningarna är hälsoskyddslagen, miljöskyddslagen, livsmedelslagen, lagen om kemiska produkter, smittskyddslagen, renhållningslagen och djurskyddslagen.

4.2.2 Statens styrning

Staten styr kommunernas verksamhet till innehåll och omfattning främst genom

---

***Vi använder i betänkandet, där inget annat framgår, ordet "miljö- och hälsoskyddsnämnd" (och på motsvarande sätt "miljö- och hälsoskyddsförvaltning", "miljö- och hälsoskyddschef" o.s.v.) om den kommunala nämnd som svarar för miljö- och hälsoskyddsfrågorna, även när detta ansvar är samordnat med andra uppgifter eller om nämnden/förvaltningen har ett annat namn.**

lagar och förordningar. Ett annat sätt för staten att styra är genom utformning av avgiftssystem och andra ekonomiska styrmedel (inklusive anslag till bland annat sjökalkning och naturvård). En tredje styrform är överprövning av överklagade beslut. Därigenom har staten också en normerande inverkan inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Länsstyrelsen har också en möjlighet att på eget initiativ besluta i enskilda tillsynsärenden enligt hälsoskyddslagen.

Staten kan vidare påverka kommunernas tillsynsverksamhet genom utbildningen av personal, genom de utbildnings- och informationsinsatser de statliga myndigheterna skall svara för, genom uppföljning och utvärdering samt genom forskningspolitiken.

Generellt gäller styrningen, förutom själva lagstiftningen, den standard som skall tillämpas i enskilda fall för att det skydd lagstiftningen är avsedd att ge skall vara tillfredsställande, genom bland annat gränsvärden och villkor. Styrningen gäller däremot inte omfattningen av de resurser som skall avdelas för exempelvis tillsyn enligt miljöskyddslagen eller med vilken frekvens inspektioner skall äga rum.

Det har förts en diskussion om huruvida kommunernas totala insatser inom miljö- och hälsoskyddet bedrivs i en utsträckning som täcker intentionerna i lagstiftningen. Ett uppmärksammat exempel har varit miljö- och hälsoskyddsnämndens i Pajala beslut att under 1986 inte bedriva någon livsmedelstillsyn. Frågan togs upp av JO, som uttalade (JO:s ämbetsberättelse 1988) att det torde vara unikt att en kommun genom ett beslut dokumenterar sin avsikt att åsidosätta tillsynsuppgiften, men att förhållandena de facto är desamma i flera andra kommuner. Något brott ansågs inte föreligga.

JO vände sig därefter till regeringen och framförde att det är en brist i lagstiftningen att staten inte har någon möjlighet att förmå en kommun att fullgöra sina skyldigheter. Denna begäran från JO har inte lett till någon lagändring. Enligt brottsbalken 20 kapitlet 1 paragrafen kan dock, efter lagändring 1989, sanktioner vidtas mot förtroendevalda och anställda inom kommuner, om de åsidosätter vad som åligger dem enligt specialförfattningar.

Hittills har emellertid aldrig någon funnits skyldig till sådant åsidosättande av åligganden. Det finns alltså oklarheter när det gäller hur långt tjänstemannaansvaret sträcker sig, med de former av styrning som används i dag.

Den genomgång vi gör i detta kapitel visar att det kommunala tillsynsanvaret är så omfattande att en bedömning alltid behöver göras för att välja vilka åligganden som kan utföras i förhållande till de resurser som finns. Genom att staten decentraliserat verksamhet till kommunerna och styr genom ramlagstiftning uppkommer också skillnader på grund av lokala prioriteringar.

4.2.3 De centrala tillsynsmyndigheternas ansvar

Ett stort antal statliga myndigheter har ett centralt tillsynsansvar inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Naturvårdsverkets särställning som central myndighet har beskrivits i kapitel 3. Utredningen om Naturvårdsverket har i sitt betänkande *Naturvårdsverkets uppgifter och organisation* (SOU 1991:32) bland annat framhållit att en av verkets viktigaste uppgifter i tillsynen bör vara att ge underlag för att stärka de övriga tillsynsmyndigheternas planering, genomförande och uppföljning av tillsynen genom att ta fram Allmänna råd samt förmedla kunskaper och erfarenheter.

Kemikalieinspektionen skall enligt sin instruktion uppmärksamt följa utvecklingen i fråga om förekomsten av kemiska produkter och de risker användningen av dessa kan medföra, utreda, sammanställa och dokumentera verksamheten avseende kemiska produkter och de hälso- och miljörisker de kan medföra, samt stödja regionala och lokala tillsynsmyndigheter.

Socialstyrelsen utövar tillsammans med Naturvårdsverket den centrala tillsynen enligt hälsoskyddslagen. Socialstyrelsen är dessutom tillsynsmyndighet enligt hälso- och sjukvårdslagen. Enligt denna lag har hälso- och sjukvården ett ansvar att dokumentera, registrera, analysera och informera om de faktorer som bidrar till sjukdom och ohälsa. Detta gäller även faktorer som finns i miljön.

Livsmedelsverket är central tillsynsmyndighet när det gäller livsmedelslagstiftningen, och skall bland annat leda och samordna livsmedelskontrollen samt bevaka konsumentintresset på området.

De centrala tillsynsmyndigheterna hade tidigare en uttalad uppgift att styra genom föreskrifter och Allmänna råd om hur lagstiftningen skulle tillämpas. Genom begränsningskungörelsen, som ger kommunerna möjlighet att via Kommunförbundet begära att regeringen prövar om sådana föreskrifter kan medföra ökade kostnader har möjligheterna att styra på detta sätt i praktiken begränsats.

Under senare år har i stället de centrala myndigheternas uppgift att följa upp och utvärdera den lokalt bedrivna verksamheten betonats. Behovet av att ta fram kunskapsunderlag och att initiera och samordna utvecklingsarbete har också framhållits.

4.2.4 Det regionala tillsynsansvaret

Länsstyrelsen har på regional nivå huvudansvaret för miljö- och hälsoskyddsfrågorna, inklusive den lagreglerade tillsynen. Länsstyrelsen svarar bland annat för frågor om hälsoskyddet, livsmedelskontrollen, plan- och byggnadsväsendet,

djurskyddet, naturvården, miljöskyddet och hushållningen med naturresurserna.

Det har på senare tid poängterats att länsstyrelsens roll på områden där den utövar tillsyn gentemot kommunerna mer skall vara att följa upp och utvärdera vilket genomslag de nationella målen får i den lokalt bedrivna verksamheten, och mindre än tidigare att ägna sig åt detaljkontroll. Uppföljning och utvärdering tjänar det dubbla syftet att ge information till den centrala nivån om den nationella politikens genomslag och att återföra information till kommunerna om deras roll i det regionala sammanhanget. I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100, Bilaga 14), framhåller regeringen att aktuella uppgifter för länsstyrelsen inom miljöskyddet kan vara att överlåta tillsynsansvar för anläggningar på miljöskyddsförordningens B-lista till kommunerna och att upprätta tillsynsprogram för de samlade tillsynsaktiviteterna i länet.

4.3 Miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvar enligt lagstiftningen

4.3.1 Tillsynsansvar enligt vissa lagar

Miljö- och hälsoskyddsnämnden skall kontrollera efterlevnaden av ett flertal författningar som reglerar skyddet av människors hälsa, miljöskydd och djurskydd.

Tillsynsansvaret enligt **hälsoskyddslagen** omfattar bland annat en stor mängd lokaler, som bostäder, samlingslokaler, lokaler för undervisning, vård och annat omhändertagande, lokaler för hygienisk behandling och hotell. Tillsynsansvaret enligt denna lag omfattar också avloppsanordningar, offentliga toaletter, ohyra och skadedjur, djurhållning, idrottsanläggningar och badanläggningar. Nämnden godkänner och besiktigar också avloppsanordningar. Tillsynsansvaret är inte begränsat till viss ägar- eller upplåtelseform, och omfattar sålunda även bostäder som bebos av ägaren.

Nämnden får meddela villkor, förelägganden och förbud som behövs för att lagen skall efterlevas samt i vissa fall utsätta vite. Nämnden får också utfärda kommunala föreskrifter för att hindra uppkomst av sanitär olägenhet.

För **djurskyddslagen** och **lagen om tillsyn över hundar och katter** kan miljö- och hälsoskyddsnämnden på motsvarande sätt meddela föreskrifter och förbud som behövs för att lagen skall efterlevas.

Enligt **smittskyddslagen** ansvarar miljö- och hälsoskyddsnämnden för att smittskyddsåtgärder vidtas mot djur, livsmedel, avloppsvatten och andra objekt. Nämnden skall också samverka med smittskyddsläkaren.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsynen över att **renhållningslagen** efterlevs, medan ansvaret för själva bortforslingen och slutomhändertagandet av avfall samt för att upprätta en avfallsplan kan åvila andra kommunala organ.

Kommunernas tillsyn enligt **livsmedelslagen** omfattar kontroll av beskaffenhet, hantering, märkning, saluhållande och personalhygien samt godkännande av livsmedelslokaler.

Länsstyrelsens har tillsyn enligt huvuddelen av **naturvårdslagen**, men kan delegera ansvaret för vissa frågor, t.ex. för täkter och vilthägn, till kommunal nämnd.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har alltså tillsyn över ett stort antal objekt av mycket skiftande slag. För att ge en bild av det tillsynsansvar som ligger på nämnden ger vi här en översikt över antalet objekt för några av lagstiftningarna:

Tillsynsobjekt enligt hälsoskyddslagen:	
lokaler för vård och omhändertagande	ca 25 000
hotell, pensionat	2 100
frisersalonger, skönhetssalonger	4 900
bostäder med t.ex radon-, mögel-, bullerproblem	samtliga
avfallshantering, komposter, enskilda avlopp	uppgift saknas
Tillsyn enligt djurskyddslagen:	
djurskydd för alla djur, d.v.s. i gårdar, affärer, sällskapsdjur, försöksdjur	uppgift saknas
Tillsynsobjekt enligt livsmedelslagen:	
livsmedelsindustri,	2 500
detalj- och partihandel,	14 000
storhushåll,	27 000
vattenverk	3 000

Källor:
SCB, Företagsregistret: BASUN, 1991
Livsmedelsverket, avser år 1990
Tillfälliga objekt t.ex vid festivaler, marknader o.s.v. tillkommer.

4.3.2 Miljöskyddslagen

För att starta och ändra tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet fordras i vissa fall att en anläggning prövas. Vid tillståndsprövningen bedömer myndigheterna vilka skyddsåtgärder som krävs och får upplysningar om vilka utsläpp som kommer att ske. I tillståndet regleras sedan under vilka förutsättningar och villkor verksam-

heten får bedrivas.

Det finns tre former av prövning: koncessionsnämnds- eller länsstyrelseprövning samt anmälan till miljö- och hälsoskyddsnämnd. En anmälan innebär att nämnden gör en enklare prövning än i ett tillståndsärende. Enligt tidigare lagstiftning (före 1981) förekom ett förenklat prövningsförfarande och s.k. dispens kunde ges. Dessa dispenser gäller fortfarande om företagen inte senare genomgått en tillståndsprövning.

Definition och ansvarsfördelning av tillstånds- och tillsynsansvar enligt miljöskyddsförordningen (MF):

Anläggningstyp enligt MF	A	B	C	U
Tillståndsprövning och anmälan	tillstånd koncessionsnämnden	tillstånd länsstyrelsen	anmälan miljö- och hälsoskyddsnämnden	ingen
Tillsyn	länsstyrelsen*	länsstyrelsen*	miljö- och hälsoskyddsnämnden	miljö- och hälsoskyddsnämnden

* om inte tillsynen delegerats till kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd.

I fortsättningen använder vi begreppen A-, B-, C-, och U-objekt enligt ovanstående definitioner.

1989 utökades miljö- och hälsoskyddsnämndernas uppgifter till att omfatta tillsyn enligt miljöskyddslagen av de mindre anläggningarna, - C-objekt enligt miljöskyddsförordningens lista - samt s.k. U-objekt (ej listade), som inte kräver tillstånd eller anmälan men för vilka nämnden kan meddela råd eller förelägganden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden medverkar också som remissinstans vid länsstyrelsens eller koncessionsnämndens tillståndsprövningar. Det är även relativt vanligt att miljö- och hälsoskyddsförvaltningens tjänstemän deltar när länsstyrelsen gör tillsynsbesök.

Kommunerna kan frivilligt överta länsstyrelsen tillsynsansvar över A- och B-objekt, helt eller delvis, förutsatt att länsstyrelsen delegerar detta ansvar till kommunen. Hittills har detta skett i cirka 100 kommuner - i varierande omfattning och för olika typer av anläggningar.

En inte helt fullständig inventering av antalet anläggningar som kräver

tillstånd eller anmälan enligt miljöskyddslagen finns redovisade i *Miljötillsynen i Sverige* (Naturvårdsverkets Rapport 3815, 1989). En ny inventering kommer att genomföras under 1993. Utredningen bedömer, efter kontakt med länsstyrelserna, att det år 1992 fanns 500 A-objekt, 6 000 B-objekt och omkring 14 000 C-objekt. Den sistnämnda uppgiften är osäker.

Dessutom fanns år 1991 enligt SCBs företagsregister 93 000 jordbruk över 2 ha (hel- och deltidsjordbruk) med mycket varierande tillsynsbehov. Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för tillsyn över flertalet enligt bland annat miljöskyddslagen, djurskyddslagen och lagen om kemiska produkter. Till dessa kommer det stora antal miljöfarliga verksamheter som inte kräver anmälan - U-objekten - samt B- och C- anläggningar som tillsynsmyndigheterna ännu inte känner till.

Tillsynsmyndigheten kan meddela råd om lämpliga åtgärder för att motverka olägenheter av miljöfarlig verksamhet. För verksamheter som saknar tillstånd kan myndigheten förelägga om försiktighetsmått eller förbud, och får därvid sätta ut vite. Vidare är myndigheten skyldig att verka för att överträdelse av lagen beivras.

Tillsynsmyndigheten kan förelägga om undersökningar enligt särskilt kontrollprogram, som är tvingande för företaget. I programmet föreskrivs både om anläggningskontroll med inriktning på att lagstiftningen och beslutade villkor följs samt recipientkontroll. Myndigheten kan via kontrollprogrammet dessutom förelägga om besiktningar, vilka utförs av fristående s.k. besiktningsmän på företagets bekostnad.

Den som utövar tillståndspliktig verksamhet är skyldig att årligen avge en särskild miljörapport till tillsynsmyndigheten.

Myndigheternas tillsyn omfattar även övervakning av företagets driftkontroll samt inspektioner av anläggningen.

4.3.3 Lagen om kemiska produkter (LKP)

Ansvar för att lagen om kemiska produkter följs vilar på den som hanterar eller importerar produkterna. Verksamhetsutövare har ansvaret för att kemiska produkter inte skadar den yttre miljön.

Det åligger den som importerar eller tillverkar en kemisk produkt att se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- och miljöskador produkten kan förorsaka. Den som tillverkar eller överlåter en kemisk produkt ska genom märkning eller på annat sätt informera om produkten innebär några risker av betydelse ur hälso- och miljöskyddssynpunkt.

Efterlevnad av lagen och ett flertal förordningar följs genom myndigheternas tillsyn.

Tillsynsmyndighet	**Tillsynsområde**
Kemikalieinspektionen	tillverkare, importörer och användare, samt samordnar de centrala myndigheterna
Naturvårdsverket	skyddet av den yttre miljön, i samband med användning av kemiska produkter
länsstyrelsen	den närmare tillsynen inom länet
kommunens miljö- och hälso skyddsnämnd	den omedelbara tillsynen inom kommunen

Tillsynsansvaren enligt LKP mellan de administrativa nivåerna överlappar delvis varandra, eftersom ett och samma företag både kan hantera kemiska produkter och vara leverantör.

I något län har tillsynen enligt överenskommelse fördelats så att miljö- och hälsoskyddsnämnden fullgör tillsynen enligt LKP för de företag som man har tillsynsansvar för enligt miljöskyddslagen, medan länsstyrelsen övervakar LKP där den svarar för miljötillsynen. Enligt Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen är det lämpligt att en sådan uppdelning av ansvaret generellt görs i länen. Det förs dock en diskussion om juridiska oklarheter som eventuellt kan uppstå.

Möjligheterna att fördela ansvaret för tillsyn enligt LKP begränsas, jämfört med tillsyn enligt miljöskyddslagen, av att ingen förordning för närvarande ger den lokala myndigheten möjlighet att finansiera denna tillsyn med avgifter.

En fråga som diskuterats de senaste åren är vilken möjlighet den lokala tillsynsmyndigheten har att tillämpa den s.k. utbytesregeln (LKP 5 paragrafen). Generella regler om särskilt farliga ämnen kan utfärdas av regeringen eller Kemikalieinspektionen. De kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna kan däremot förelägga enskilda företag att, med stöd av 5 paragrafen LKP eller generella regler, byta ut särskilt farliga kemikalier mot mindre farliga när detta är motiverat ur risksynpunkt.

Kommunala uppgifter enligt LKP

Den löpande tillsynen enligt LKP och tillhörande förordningar gäller enligt lagen all hantering av kemiska produkter, d.v.s även allmänhetens. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har enligt förordningen om miljöfarligt avfall också betydande uppgifter att fullgöra med all tillsyn av slutligt omhändertagande och

borttransport av det miljöfarliga avfall som uppstår i kommunen.

I förordningar till lagen om kemiska produkter finns en mängd detaljbestämmelser som är specifika för en viss kemisk produkt eller för en hel grupp. Det gäller t.ex. planen för avveckling av CFC m.m., förbudet mot PCB och förordningar med regler för användning av bekämpningsmedel. Det åligger miljö- och hälsoskyddsnämnden att kontrollera att dessa förordningar efterlevs.

Tillsynen skall förutom ren industriverksamhet omfatta offentliga verksamheter och servicenäringar, t.ex olje- och kemikaliedepåer, bensinstationer, färghandeln och alla andra företag som på något sätt hanterar kemiska produkter. Det fanns i landet år 1991 totalt 586 000 arbetsställen. Av dessa har många en användning av kemiska produkter som begränsas till rengöringsmedel och liknande. Vi har gjort en uppskattning av antalet arbetsställen som har en något mer omfattande hantering med ledning av data ur SCB:s företagsregister BASUN.

Uppskattningen ger vid handen att förutom de A- och B- objekt där miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsyn finns omkring 14 000 C-objekt samt 93 000 jordbruk, som kan vara C- eller U-objekt. Därutöver finns U-objekt bestående av över 65 000 företag som har mer miljöpåverkande verksamhet än enbart spilloljehantering och 31 000 arbetsställen med enbart spillolja. Kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnder har tillsynsansvar över samtliga.

Sammanställningen visar tydligt att det inte är möjligt att regelbundet bedriva tillsyn på alla objekt inom ramen för nuvarande resurser.

Uppskattning av antalet verksamheter där kemiska produkter hanteras i större omfattning än i normal kontors- eller hushållsverksamhe

Verksamhet	Arbetsställen med kemiska produkter	Arbetsställen med enbart spillolja
miljöskyddslagens A- och B-objekt*	6 500	
C-objekt exklusive jordbruk*	omkring 14 000	
maskinuthyrningsrörelse, lastbilsåkerier		24 700
städningsrörelse	2 300	
naturvetenskapliga, teknologiska, medicinska forskningsinstitut	500	
hälso- och sjukvård, barnavård, veterinärverksamhet	25 000	
moped- och cykelrep.verkstäder		300
handelsförmedling och partihandel med kemikalier, färg, plast, gummi	1 100	
varuhus, handel med dagligvaror (färg, parfym, blomster, foto m.fl.)	25 700	
VVS-entreprenad		6 500
målerientreprenad	5 800	
partihandel med byggnadsmaterial	5 500	
bilreparationsverkstäder, fotografirörelser, tvätterier, trädgårdsodling, bränsle- och drivmedelspartihandel m.m.	ej beräknade (ingår delvis bland C-objekten)	
summa:	mer än 86 000	31 000

Källor:

**Utredningens bedömning efter kontakter med samtliga länsstyrelser, januari 1993.*

Bearbetning av SCB:s företagsregister.

4.4 Förändrade uppgifter och resurser

4.4.1 Kommunerna på väg mot obalans

Kommunernas samlade verksamhet har ökat under en lång följd av år. Under 1980-talet har det bland annat berott på att offentliga verksamheter överflyttats till kommunerna.

I Kommunförbundets rapport *Kommunerna mot obalans, behov och resurser 1990-2005* (Svenska kommunförbundet 1992) finns en genomgång av de ekonomiska förutsättningarna som visar på stora och ökande problem för kommunerna under tiden fram till år 2005. Genomgången belyser också att behoven av den verksamhet kommunerna utför fortsätter att öka. Antalet barn i förskoleåldern ökar under 1990-talets första hälft och tiden därefter ökar följaktligen antalet skolbarn. De äldre, speciellt i de högsta åldrarna, blir också fler. Upprustning och utbyggnad av äldre- och handikappomsorg kommer därför att kräva betydande insatser från kommunerna.

Utbyggnad av avloppsreningsverk, förnyelse av ledningsnäten och upprustning av vägar och fastigheter, är områden där stora kommunala investeringar kommer att behövas.

Om BNP växer på grund av större produktion i den privata sektorn, så blir följden, enligt den nämnda rapporten från Kommunförbundet, främst att möjligheter skapas för att öka den privata konsumtionen, såvida inte produktivitetshöjningen används till att flytta över mer arbetskraft till offentligt finansierad verksamhet. Detta kan dock endast ske genom en stigande skattekvot - en möjlighet som för närvarande är stängd på grund av att skatten anses ha slagit i taket. Resonemangen i Kommunförbundets rapport bygger på statsmakternas syn att det totala skatteuttaget skall begränsas.

Kommunerna har möjlighet att förbättra situationen genom bland annat ökad grad av avgiftsfinansiering och produktivitetshöjning. Övergång till privat produktion av många av de tjänster som idag bedrivs i kommunal regi kan också underlätta situationen, om den valfrihet och konkurrens som därmed skapas medför ökad effektivitet och lägre kostnader för kommunerna.

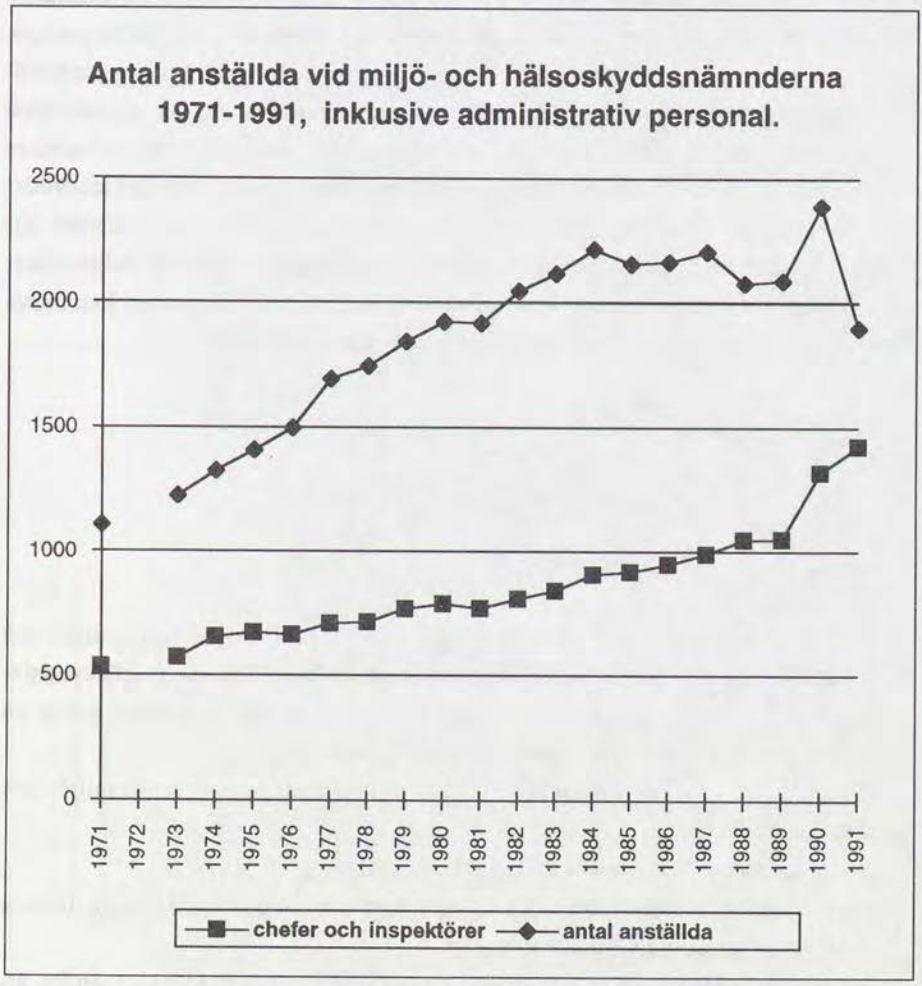
Besparingar och avveckling av verksamheter pågår för närvarande i kommunerna. Kommunförbundet har beräknat att den ordinarie kommunala konsumtionen minskar med 2,5% under både 1993 och 1994. För 1993 beräknas kostnadsminskningen bli störst på fritidsområdet - 5,8% - medan miljöskydd m.m. drabbas av en minskning på 3,6%. Enligt en enkät till miljö- och hälsoskyddskontoren från Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet kommer nedskärningar på i genomsnitt omkring 5% att göras i miljö- och hälsoskyddsnämndernas budgetar utan att verksamhetsområdet minskar.

4.4.2 Miljö- och hälsoskyddet och kommunens resurser

Totalt utgör miljö- och hälsoskyddsnämndernas budget en halv procent av den kommunala verksamheten.

Det kommunala miljö- och hälsoskyddet har genom åren tillförts nya uppgifter och förändrats, framför allt genom att tonvikten förskjutits från kontroll av hygien och smittorisker till skydd av miljön i vid mening. En av de stora förändringarna var att kommunerna 1989 fick ett obligatoriskt ansvar för tillsyn enligt miljöskyddslagen.

Den ökade omfattningen av verksamheten motsvarades fram till 1984 av en ökning av personalantalet. Därefter har det totala antalet anställda minskat, medan antalet inspektörer fortsatt att öka. Andelen inspektörer har sålunda stigit.



Anm. uppgifterna avser antalet individer, vilket är högre än antalet årsarbetskrafter som redovisats i följande avsnitt.

Vi bedömer att de tillsynsuppgfter som åvilar kommunerna, under de närmaste åren kommer att vara oförändrade, eller öka. Hos allmänheten finns också stora förväntningar på det kommunala miljöarbetet. Vid fördelning av kommunens resurser kommer förväntningarna på miljöarbetet emellertid att behöva prövas mot andra behov som även de är väsentliga för en långsiktigt god utveckling i komunen. Samtidigt kommer det att finnas mindre tillgängliga skattemedel än vad som varit fallet under 80-talet.

Vi anser därför att det är nödvändigt att ha realistiska förväntningar på i vilken grad ökade resurser för miljöarbetet kan skapas. I vissa kommuner kan omprioriteringar och effektivisering av andra verksamheter medföra ökade anslag för samlat miljöarbete. Det är å andra sidan fullt möjligt att andra kommuner tvingas möta förväntningarna på ett förstärkt miljöarbete med minskad

Utvecklingen av nya former av ägande och drift av offentliga verksamheter liksom uppdelning på separata resultatenheter kan komma att öka handläggningstiden för tillsynsärenden inom miljö- och hälsoskyddet. Inom den utbyggda barn- och äldreomsorgen kommer fler verksamheter sannolikt att privatiseras och bolagiseras. Privata skolor och daghem och privata entrepenörer som driver exempelvis storkök för skolor kommer att innebära att miljö- och hälsoskyddsmyndigheten får väsentligt fler parter att agera mot i tillsynen, särskilt när förelägganden eller andra åtgärder behövs. Beslut skall därmed delges fler, antalet ärenden i nämnden kan öka, formalia vid t.ex. överklaganden kan kräva mer tid o.s.v. än när man har kommunen som enda motpart.

4.5 Dagens situation

4.5.1 Vad avses med tillsyn?

Begreppet tillsyn har givits olika betydelse i de lagstiftningar som miljö- och hälsoskyddsnämnden har det lokala tillsynsansvaret över. I såväl miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen som i övriga aktuella lagar har begreppet givits en vidare betydelse än ord som "kontroll" och "granskning".

Vi använder i fortsättningen ordet tillsyn om följande uppgifter för miljö- och hälsoskyddsnämnderna:

- att övervaka efterlevnaden av lagstiftningen,
- att meddela tillståndsbeslut och avge remissyttranden om ansökningar, liksom att handlägga anmälningsärenden,
- att meddela föreskrifter, förelägganden och förbud, och vidta de andra åtgärder som behövs för att gällande bestämmelser skall följas,
- att ajourhålla register och sköta annan nödvändig administration i anslutning

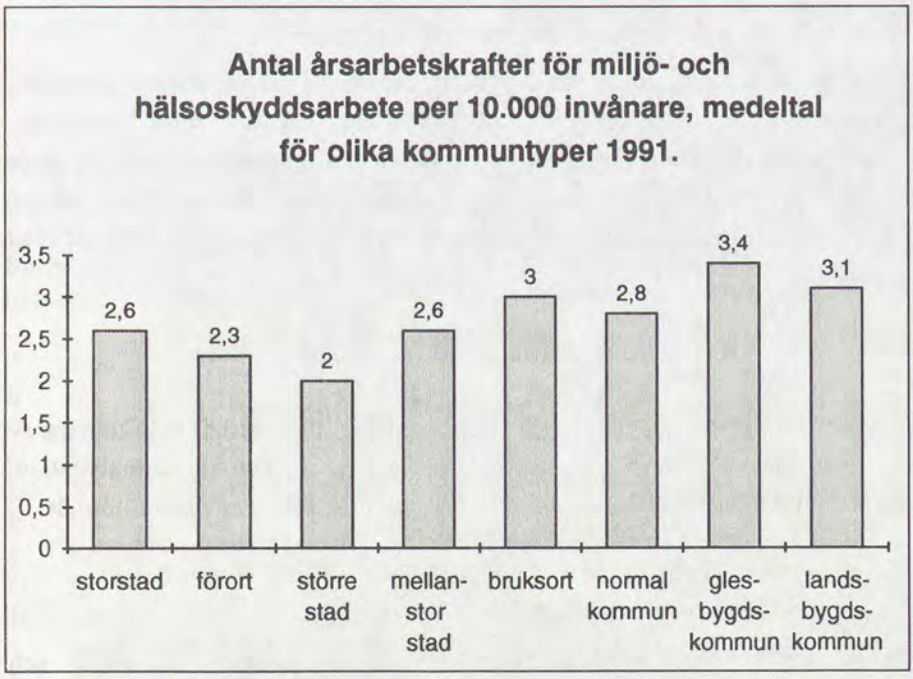
till tillsynsärenden,
- att lämna råd och upplysningar i samband med besök och andra kontakter med dem övervakningen riktar sig till,
- att genom information och andra generella metoder aktivt verka för att driftansvariga iakttar aktsamhetsreglerna och tar tillvara olika möjligheter att uppnå bättre miljöförhållanden.

Ordet "miljötillsyn" används i betänkandet, där inget annat framgår, som en sammanfattande benämning på allt arbete med tillsyn enligt miljö-skyddslagen och lagen om kemiska produkter.

4.5.2 Resurser för miljö- och hälsoskydd

Tillsyn enligt miljö- och hälsoskyddslagslagarna är en del av miljö- och hälsoskyddsnämndens breda arbetsfält. 1992 hade dessa nämnder tillsammans 776 miljoner kronor i budgetmedel och förfogade över drygt 2 100 årsarbetskrafter.

Kommunerna använde i genomsnitt cirka 900 000 kr i budgetmedel per 10 000 invånare för miljö- och hälsoskyddsnämndernas samlade verksamhet, varav huvuddelen var kostnader för personal. I genomsnitt användes cirka 2,5 årsarbetskrafter per 10 000 invånare till miljö- och hälsoskyddsarbetet.



(Kommunerna har grupperats efter tätortsgrad, folkmängd m.m. enligt bilaga 3.)

Glesbygds- och landsbygdskommunerna och bruksorterna har, räknat per 10 000 invånare, mer personal och högre kostnader för miljö- och hälsoskyddsarbetet än riksgenomsnittet. Lägst kostnad finns i de större städerna. Uppgifterna är medelvärden. Skillnader i resursbehov diskuteras nedan. (Siffervärden för nettobudget och antal årsarbetskrafter finns i bilaga 4.)

De minsta kommunerna

I 119 kommuner finns mindre än fyra årsarbetskrafter för miljö- och hälsoskyddsarbete, och i 40 av dessa mindre än två årsarbetskrafter. I en stor del av kommunerna är det alltså en mycket liten grupp handläggare som sköter miljö- och hälsoskyddsfrågorna. Det stora flertalet av Sveriges befolkning bor dock i större kommuner. Det är också där de flesta källorna till miljöstörningar finns.

Kommuner med höst fyra årsarbetskrafter för miljö- och hälsoskydd	
antal årsarbetskrafter med miljö- och hälsoskyddsutbildning eller motsvarande	antal kommuner
0 - 0,9	4
1.0 - 1,9	36
2 - 4	78

I de minsta kommunerna tar ofta uppgifter i samband med nämndsammanträden, remisser m.m. en betydligt större andel av arbetstiden än i större kommuner. Kommentarer i utredningens enkät vittnar om de svårigheter man upplever på de minsta förvaltningarna med att klara miljöplanering, förebyggande arbete, löpande tillsyn och utveckling av inspektörernas kompetens med bara ett fåtal anställda.

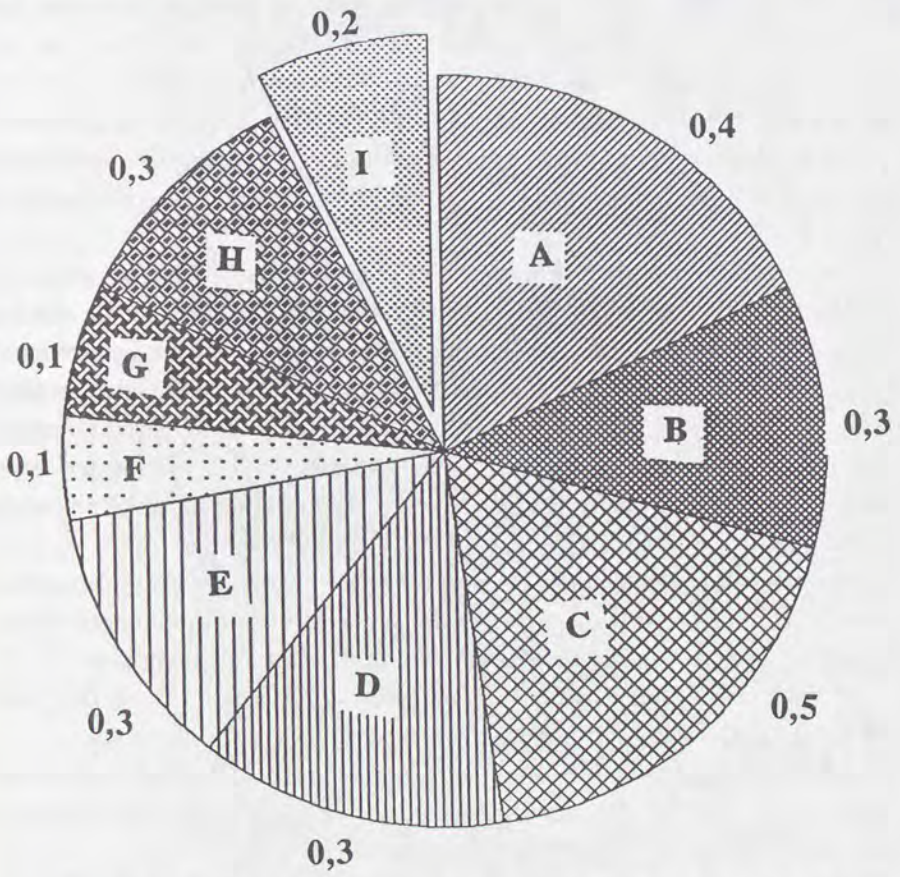
Arbetstidens fördelning på verksamhetsområden

På nästa sida presenteras miljö- och hälsoskyddsförvaltningarnas uppskattning av årsarbetskrafter för nämndernas olika arbetsuppgifter. Tid för administration, personalutbildning, informationsverksamhet m.m. ingår i respektive område.

Vad påverkar resursbehovet?

Många lokala förhållanden påverkar behovet av resurser för miljö- och hälsoskydd i en kommun. Faktorer som kan kräva resurser utöver de normala

Arbetstidens fördelning vid miljö- och hälsoskyddsnämnderna
Årsarbetstid per 10 000 invånare (riksgenomsnitt)



Total årsarbetstid 2,4 år per 10.000 invånare för miljö- och hälsoskyddsnämndernas totala verksamhet.

Källa: Bearbetning av förvaltningarnas uppskattade tider för olika verksamhetsområden.

A Tillsyn och prövning av miljöfarliga verksamheter och kemiska produkter.
B Bevakning av störningar i utomhusmiljön (kartläggning och bevakning av yttre miljön beträffande luft, vatten, buller, mark).
C Livsmedel - tillsyn och information.
D Tillsyn av lokaler, bostadshygien, bygglov.
E Enskilda avlopp, vattentäkter och allmänt VA.
F Renhållning.
G Skadedjur, djurskydd, smittskydd.
H Samhällsplanering (fysisk planering, trafikplanering, miljövårdsprogram etc).
I Ej specalreglerad verksamhet.

insatserna är bland annat stort antal enskilda avlopp, stort antal fritidsbostäder och fritidsboende som ej märks i invånarantalet, stor turistnäring i kombination med högt ställda krav på t.ex. god livsmedelshygien. I landsbygdskommuner kan det finnas upp till ett tusental jordbruk per 10 000 invånare, vilket kan ta i anspråk en årsarbetskraft för framför allt miljötillsyn och djurskydd.

Omfattande kalkningsinsatser på grund av försurning uppges av 48 kommuner som resurskrävande. I några kommuner pågår analyser och omfattande informationsarbete som en följd av cesiumnedfallet efter kärnkraftsolyckan i Tjernobyl.

Vidare förekommer stora variationer mellan kommunerna på grund av skillnader i antal och typ av företag. Närvaro av tung industri medför ständigt arbete med yttranden till länsstyrelse och koncessionsnämnd samt bevakning av planärenden, så att boende inte utsätts för alltför mycket buller eller luftföroreningar. Stora resurser krävs i vissa kommuner för livsmedelskontroll i samband med renslakt och i andra för omfattande importkontroll av livsmedel. Stora avstånd kräver i glesbygdskommuner mycket restid och kostnader. Stora städer kan ha uppgifter som ej finns eller blir små i mindre kommuner.

Även naturförhållanden ger i vissa kommuner behov av större insatser än i andra. Här kan nämnas besvärlig topografi som medför luftföroreningsproblem, berggrund som ger mycket radon samt särskilt känsliga vattenområden.

Utöver myndighetsuppgifter och miljöplanering har i ett mindre antal kommuner miljö- och hälsoskyddsnämnden också ansvar för naturvård.

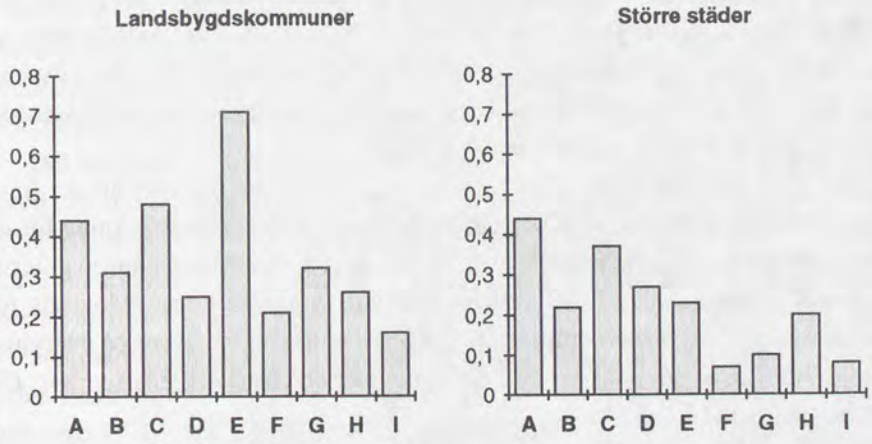
Diagrammet på nästa sida visar hur tiden för miljö- och hälsoskyddsnämndernas arbete fördelas i landsbygdskommuner och större städer. (Fördelningen för alla kommuntyper redovisas i bilaga 4.)

För miljötillsyn av företag åtgår lika mycket tid i båda kommuntyperna. För samtliga andra verksamheter används mer tid i landsbygdskommunerna. Särskilt för enskilda avlopp och vattentäkter används stora personalresurser i landsbygdskommunerna.

Tid för tillsyn

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för den lokala tillsynen enligt lagstiftningen på miljö- och hälsoskyddsområdet. Totalt använder kommunerna cirka 1 500 årsarbetskrafter för dessa uppgifter. De största insatserna läggs normalt på tillsyn enligt hälsoskyddslagen, miljöskyddslagen och livsmedelslagen. Både politiskt och administrativt görs det inom det lokala miljö- och hälsoskyddet mer eller mindre uttalade prioriteringar av ambitionsnivå och tidsåtgång mellan de olika tillsynsområdena, liksom mellan tillsyn och andra uppgifter.

Arbetstidens fördelning
Årsarbetskrafter per 10.000 invånare, medeltal för landsbygdskommuner och större städer 1991.



A: tillsyn och prövning enligt miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter
B: bevakning och kartläggning av störningar i yttre miljön
C: livsmedel
D: lokaler, bostäder, bygglov
E: enskilda avlopp, vattentäkter
F: renhållning
G: djurskydd, skadedjur, smittskydd
H: samhällsplanering, miljövårdsprogram m.m.

Den använda arbetstiden för samtliga tillsynsområden kan, beroende på kommunens prioritering, ägnas åt inspektion efter klagomål, kontakter i samband med att nya objekt tillkommer, regelbundna återkommande besök i samband med kampanjer eller informationsinsatser. Tillsynen kan också utövas med en kombination av metoder, bland annat beroende på objektens storlek och miljö- eller hälsostörningens karaktär.

Sammantaget avsätter kommunerna lika mycket arbetstid för miljötillsyn av företag - totalt över 200 000 verksamheter - som för tillsynen av 47 000 livsmedelsobjekt. Av de totalt 380 årsarbetskrafter som används för miljötillsyn uppskattar utredningen att omkring 300 helårsarbetskrafter används för praktisk handläggning.

Miljötillsynen kan i likhet med livsmedelstillsyn ha direkt betydelse för kommunbefolkningens hälsa. Dessutom utgör den en del av arbetet för att

bemästra regionala och ännu mer vidsträckta miljöproblem på kort och lång sikt.

Finansiering av tillsyn - avgifter

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har möjlighet att ta ut avgifter för tillstånd och tillsyn enligt miljöskyddslagen och djurskyddslagen. Livsmedelsavgifter är avsedda att täcka kostnader för provtagning och undersökningar. En mindre del av den årliga tillsynsavgiften är avsedd att täcka kostnader för godkännande av kontrollprogram. Enligt hälsoskyddslagen kan avgifter tas ut för olika tillstånd, men inte för tillsynsuppgifter. För tillsyn enligt lagen om kemiska produkter kan för närvarande inga avgifter tas ut.

Miljö- och hälsoskyddschefer i många kommuner har framfört att det finns problem med avgiftssystemen och att det är svårt att få kostnadstäckning för de verksamheter som skulle kunna avgiftsfinansieras. Synpunkter på hur avgifterna påverkar miljöarbetets innehåll och administrativa aspekter har redovisats för utredningen i Statskontorets rapport om tillsynsavgifter, som bygger på intervjuer med miljö- och hälsoskyddschefer i 13 kommuner och med sex länsstyrelser. (Se vidare bilaga 8).

Avgiftsfinansieringen bedöms av några av de intervjuade påverka inriktningen av arbetet. Tar man betalt måste det också ske tillsyn. Flera av taxorna bygger på fasta årsavgifter. En av de intervjuade framhåller att fasta avgifter kan ge snedvridande effekter, genom att besök görs utan att relateras till behoven.

I några kommuner, som har grannkommuner som inte tar ut avgifter, ser miljö- och hälsoskyddscheferna detta som ett rättviseproblem och irritationsmoment i förhållande till företagen.

Några länsstyrelserepresentanter befarar att kommuner kan ta över tillsyn enligt miljöskyddslagen från länsstyrelsen och därmed få in mer tillsynsavgifter, men inte utökar sin personal för tillsyn så mycket som arbetsuppgifterna motiverar. Konsekvensen kan bli att annan angelägen verksamhet inte kan upprätthållas.

Att använda timtaxa för tillsyn av mindre anläggningar anses i några kommuner vara ett problem. Man är ovan att ta betalt för sitt arbete och har svårt att förklara att tillsyn innebär mer än det fysiska besöket.

Avgifterna för miljötillsyn och djurskyddstillsyn på jordbruk förefaller att bereda problem i vissa kommuner, eftersom jordbrukarna är negativa till avgifterna. Vid besöken på gårdarna går ofta mycket tid åt till att diskutera avgifterna, i stället för till tillsyn.

Livsmedelsavgifterna beskrivs av några miljö- och hälsoskyddschefer som de mest enhetliga. Någon framhåller att med avgifterna på livsmedelsområdet kan staten markera ambitionsnivån för livsmedelstillsynen. Det finns å andra sidan

kritik mot systemet att en del av avgiften skall betalas till livsmedelsverket.

Hälsoskyddsområdet skiljer sig från de tre nämnda områdena genom att avgifterna huvudsakligen rör olika typer av tillstånd. Tillsynsuppgifter är således inte avgiftsbelagda. Några av de intervjuade uttrycker farhågor för att detta leder till mindre benägenhet att arbeta med sanitära frågor och hälsoskydd.

Flera av de intervjuade lyfter fram olika administrativa problem. I en kommun pekar man på att olikheterna mellan de olika avgiftssystemen i sig bereder problem. Det gäller olikheter i krav på kommunicering, rätt att överklaga, fastställande av taxor, vad avgifterna skall täcka. Detta medför mycket omfattande administrationsarbete. Ett enhetligt system efterlyses.

Det upplevs som betungande att beslut om avgift enligt miljöskyddslagen och inom livsmedelskontrollen måste meddelas till den avgiftsskyldige för eventuell invändning innan en faktura kan skickas ut. Avgiftsfinansieringen har också medfört överklaganden av avgiftsbeslut, vilket leder till merarbete. Små företag är mindre benägna att betala avgifterna.

Sammantaget har avgiftsbeläggningen inneburit nya administrativa arbetsuppgifter. Ingen av de besökta kommunerna har beräknat administrationskostnaderna, men några uttrycker farhågor om att de är höga. För avgifter som rör mindre belopp ifrågasätts av någon rimligheten i förhållandet mellan avgiftsuttag och administrationskostnad.

Åsikter från kommunerna kommer också fram i utredningens enkät till landets samtliga hälsoskyddskontor, där en öppen fråga ställdes om eventuella synpunkter på systemet med avgiftsdebitering för tillsyn enligt miljöskyddslagen. 98 kommuner kommenterade frågan. De vanligaste kommentarerna gäller att det förekommer skevheter i taxorna. Många anser också att de har svårt att administrera eller är ovana att hantera avgifterna. Några nämner att de anser att avgiftssystemet är bra, och ungefär lika många att de föredrar fasta avgifter. Färre anser att tillsynen helt bör skattefinansieras och inga avgifter tas ut.

Tid för miljötillsyn

Den genomsnittliga arbetstid som används till miljötillsyn per 10 000 invånare skiljer sig bara lite mellan de olika kommuntyperna i utredningens enkät. Mest tid används i glesbygdskommunerna, minst i storstäder och förorter till dem. De flesta ligger dock nära riksgenomsnittet på 0,4 årsarbetskrafter.

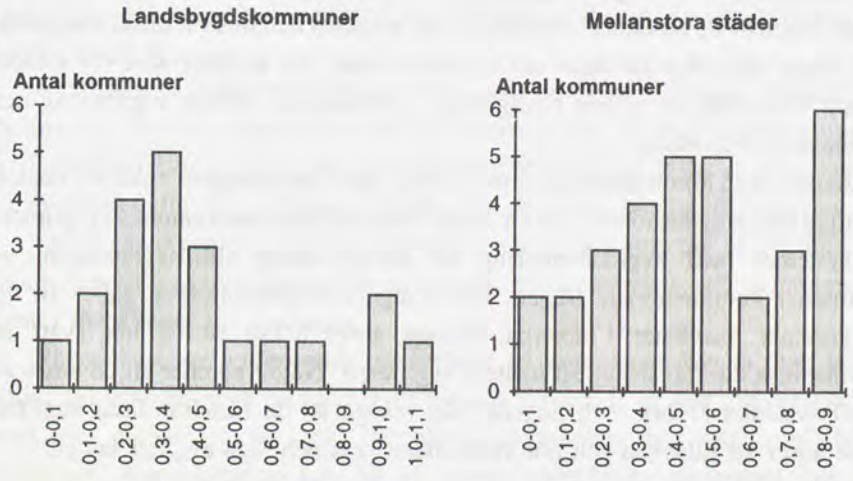
Däremot är, enligt enkäten till kommunerna, skillnaderna mellan kommuner inom samma grupp i vissa fall mycket stora. På nästa sida redovisas arbetstiden för miljötillsyn per 10 000 invånare för mellanstora städer och landsbygdskommuner. I den första gruppen använder fyra kommuner 0,1 årsarbetskraft eller mindre, medan sex andra använder nio gånger så mycket arbetstid. Bland

landsbygdskommunerna varierar arbetstiden mellan 0,1 och 1,1 årsarbetskrafter. (Det har inte varit möjligt för oss att få fram uppgifter som relaterar tiden för miljötillsyn till antalet objekt i respektive kommun. Detta bör emellertid kunna göras under 1993, då en enkät från Naturvårdsverket sammanställs.)

Det kan finnas olika förklaringar till de redovisade resultaten. Behoven av miljötillsyn varierar på grund av skillnader i näringsliv m.m. Skillnader i hur tidsredovisningen för enkäten skett kan vara en felkälla i materialet.

Vi har inte haft möjlighet att direkt relatera tidsåtgången till tillsynens omfattning och kvalitet. Vi gör ändå bedömningen att de stora skillnaderna är ett uttryck för skiftande ambitionsnivå mellan kommunerna.

Arbetstid för miljötillsyn av företag i 21 landsbygdskommuner och 32 mellanstora städer 1991.



Staplarna anger hur många kommuner som använder 0,1-0,2, 0,2-0,3 ... etc. årsarbetskrafter per 10.000 invånare för miljötillsyn

Frivilligt övertagande av miljötillsyn

1992 hade omkring 100 kommuner helt eller delvis övertagit tillsyn av A- och B-objekt från länsstyrelsen. Det föreligger ingen exakt uppgift om hur många dessa objekt är. Uppskattningsvis rör det sig om totalt mellan 1000 och 3000 anläggningar, av vilka omkring 50 är A-objekt.

Uppgifter från utredningens enkät visar att det inte finns några påtagliga

skillnader i årsarbetstid per invånare för miljötillsyn mellan de kommuner som har tagit över ansvaret för stora miljöstörande anläggningar och övriga kommuner. Detaljeringen i redovisningen är emellertid inte så hög att en ökad arbetsinsats med denna tillsyn kan förväntas ge ett tydligt utslag.

Utredningen har utifrån enkäten till kommunerna jämfört personalkostnaden för miljö- och hälsoskyddsnämndernas hela verksamhetsområde i kommuner med respektive utan frivilligt övertagen miljötillsyn. Jämförelsen visar att kommuner med utvidgat tillsynsansvar genomgående har mer personal för det totala arbetet med miljö- och hälsoskydd (inklusive livsmedel, lokaler, bostäder och bygglov, samhällsplanering m.m.) än övriga kommuner. En bidragande orsak kan vara att de fått ökade resurser i samband med att de tagit över tillsynsuppgifterna, men bakgrunden kan också vara att det är de kommuner som över huvud taget satsat mest på miljö- och hälsoskydd som ansett sig redo att frivilligt ta över tillsyn.

Enligt Statskontorets rapport *Det samlade miljöarbetet* har alla undersökta kommuner utom de minsta planer på att ta över tillsynen av större anläggningar. De vanligaste argumenten för övertagande utgår från närheten och kommunmedlemmarnas intresse. Man menar att kommunen och dess invånare är de mest berörda, även av anläggningar som har vidare miljöeffekter. Även med länsstyrelsen som tillsynsansvarig engagerar sig kommunen t.ex. genom att delta vid besiktningar. Att ta steget fullt ut blir då en naturlig fortsättning.

Kommunerna har, enligt Statskontorets rapport, förväntningar om att tillsynsavgifter skall finansiera en utvidgad miljötillsyn. Någon talar å andra sidan om tendenser till "kostnadsövervältring" från staten till kommunen i samband med övertagandet.

Kostnadstäckning för miljötillsyn

Miljö- och hälsoskyddsnämndernas kostnader för tillsyn enligt miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter har uppskattats (med antagandet att kostnaderna är proportionella mot andelen avsatt arbetstid) till netto- respektive bruttokostnad om 140 och 200 miljoner kronor. Inkomsten av miljötillsynsavgifter från företagen var omkring 38 miljoner kronor år 1991 för de 233 kommuner som uppgivit att de tar ut tillsynsavgift. Kommunerna kan inte ta ut några avgifter från företagen för tillsyn enligt lagen om kemiska produkter. För landets samlade kommuner finansieras således fortfarande huvuddelen av miljötillsynen med kommunala skattemedel.

Tabellen på nästa sida är en beräkning av hur långt personalkostnaden (kostnader för lokal, administration, politisk behandling o.s.v. oräknade) för miljötillsyn 1991 täcktes av avgifterna för olika kommuntyper. Uppgifterna är något osäkra, bland annat eftersom underlaget bygger på uppskattningar.

Kostnadstäckningen, beräknad på detta sätt, blir i genomsnitt 38%. Med den ökade avgiftsfinansiering kommunerna budgeterat för 1992 kan täckningen av personalkostnaderna beräknas öka till 44%. Sammanställningen visar att kommuner som frivilligt tagit över tillsyn genomgående täcker en större del av kostnaden med avgifter än övriga kommuner.

Uppskattad täckning av personalkostnader för miljötillsyn med inkomst av avgifter i % 1991.

	Kommuner med tillsyn över enbart C- och U-objekt. % kostnadstäckning.	Kommuner med tillsyn över C- objekt samt för 5 branscher och fler med A- och B- objekt. % kostnadstäckning.
Storstad	10	54
Förort	19	39
Större städer	18	51
Mellanstora städer	29	50
Bruksort	20	70
Normalkommun	27	73
Glesbygd	48	69
Landsbygd*	67	6

* Totala inkomster av avgifter i landsbygdskommuner var 1,9 miljoner kr.

För 1991 tog kommunerna in 37,8 miljoner kr i avgifter. För 1992 budgeteras 46,4 miljoner kr.

4.5.3 Erfarenheter av tillsyn enligt miljöskyddslagen

Behoven av tid för olika uppgifter inom miljötillsynen beror på ett antal faktorer, där företagens typ, storlek, ambitionsnivå för driftskontroll och miljömedvetenhet på företagen är några. Bland andra faktorer finns den lokala miljöns känslighet, vilka metoder som används i tillsynsarbetet och vilka krav på resultat man har i kommunen.

För att ge en inblick i vad som kan uträttas i en kommun med en viss resursinsats ges här schematiskt några exempel. Det förutsätts att läsaren inte tar dem som allmängiltiga mått på tidsbehov, då tiden starkt beror av ett flertal lokala förhållanden liksom på vilken kvalitet på arbetet som önskas.

Exempel på miljötillsyn och avsatt tid 1991 i några enskilda kommuner. (Exempel skall inte uppfattas som allmängiltiga mått på tidsbehov.)

Kommun, antal invånare	**Tillsyn över antal företag**	**Årsarbetskrafter, tid per 10 000 invånare för miljötillsyn**	**Uträttat arbete/ Uppnått resultat**
Hörby, 13 000	1800 jordbruk	1/0,8	Alla C-objekt och jordbruk får tillsynsbesök var tredje år, tätare vid behov, brister följs upp.
Solna, 52 000	Antal C-objekt okänt	0,8/0,2	C-objekt i vissa branscher har besökts och brister följs upp, i praktiken mer än tre år mellan besöken. U-objekt har ej besökts.
Klippan, 16 000	40 C-objekt Omkring 1000 jordbruk	1/0,6	C-objekt besöks årligen och följs upp vid brister, U-objekt gås genom med längre intervall än tre år. Jordbruk med mer är fem djur besöks vart tredje. Brister följs upp.
Linköping, 120 000	110 A-, B- och C-objekt, c:a 500 U-objekt, 400 jordbruk	2,7/0,2	Alla A-, B- och C- objekt har besökts. Årliga eller tätare besök görs där behov finns, mera sällan på övriga. U-objekt och alla jordbruk besöks omkring var fjärde år.
Stockholm, 680 000	1 600 A-,B-, C- och U-objekt	16/0,2	Prioritering av branscher med allvarligaste miljöproblemen inklusive kampanjinsatser för de kemiska produkter som bidrar till de allvarligaste miljöproblemen. Vissa branscher kontrollerades ej år 1991, för andra enbart genomgång av inlämnade kontrollrapporter.

Tillsyn enligt den gällande miljöskyddslagen bygger på att det finns tillstånd respektive anmälan för anläggningar som skall ha det, och att kontrollprogram finns för större miljöstörande verksamheter. I verkligheten saknar dock en stor del av de tillståndspliktiga verksamheterna tillstånd, och många gamla tillstånd

borde omprövas. Tillståndsprövning och anmälan ökar företagens kunskap om miljöskyddslagen och deras ansvar enligt denna. Detta leder i sin tur ofta till ökad miljöhänsyn i företagen.

Vid utredningens kontakter med Naturvårdsverket har framkommit att den samlade tillsynen förbättrats och att läget fortlöpande förbättras bland annat genom tillskottet av obligatorisk och frivillig kommunal tillsyn, men att tillsynens kvalitet är ojämn. Då länsstyrelsen hade ansvar för C- och U-objekten fanns i praktiken inga resurser för tillsynen av dem. Denna bild styrks i Statskontorets rapport. Det kommunala övertagandet innebär att tillsynsbesök kommer till stånd i större utsträckning än tidigare.

Flertalet kommuner är, enligt miljö- och hälsoskyddscheferna som intervjuats av Statskontoret och vad vi i övrigt inhämtat, positiva till en kommunalt bedriven miljötillsyn. Ett mindre antal miljö- och hälsoskyddschefer har emellertid också i utredningens enkät uppgivit att de anser att miljötillsynen borde vara en helt statlig uppgift.

Allvarliga brister vad gäller tillsyns- och prövningsverksamheten kvarstår dock, och man har hunnit olika långt i kommunerna. Naturvårdsverket har under 1989 - 1991 genomfört seminarier med länsstyrelser och kommuner i landet. Enligt dessa är man i vissa kommuner fortfarande i inledningsskedet i arbetet med att inventera vilka miljöfarliga verksamheter som finns. I andra har en regelrätt tillsyn kommit igång, med branschvisa projekt liksom projekt inom problemområden som luftkvalitet och ytvattenförorening. Många kommuner har ambitionen att besöka alla B- och C-anläggningar minst en gång per år.

Osäkerheten om hur miljötillsynen skall bedrivas är dock ännu stor på vissa håll. I vissa fall finns ambitiösa verksamhetsplaner för hur tillsynen ska bedrivas som också följs upp aktivt. Det förekommer emellertid också att planering av tillsynen saknas helt.

Statusen på företagen varierar. Omkring hälften av de tillståndspliktiga anläggningarna har inte tillstånd och många har gamla dispenser. Vissa saknar kontrollprogram och de kontrollprogram som finns är ofta i behov av revidering. Insatser för att revidera och få till stånd nya tillstånd och kontrollprogram är i första hand uppgifter för länsstyrelsen, men berör också kommunernas tillsyn. Mycket arbete ägnas också åt företagens miljörapporter.

Flertalet av de kommuner som intervjuats i Statskontorets undersökning för utredningen har erfarenheter av nya arbetssätt i tillsynen. Branschtillsyn, som ofta bedrivs i samarbete mellan några kommuner eller inom ett län, omnämns i positiva ordalag. En utveckling mot systemtillsyn pågår i några av kommunerna.

Kunskap om utsläppen och deras effekt är viktiga förutsättningar för att tillsynsmyndigheterna skall kunna ställa relevanta krav och prioritera insatserna. Men kunskapen är i dag långt ifrån fullständig.

Behovet av tillsyn kan belysas av Naturvårdsverkets tillsynskampanj av ytbehandlare 1987. Där visades att det krävs betydande insatser av tillsynsmyndigheterna. Mätvärdena för krom, koppar, nickel och zink var sålunda 40-70% högre än vad Naturvårdsverket föreslagit i Allmänna råd. Vid förnyad kontroll ett följande år hade situationen förbättrats för dem som överskridit utsläppsvillkor, men hos mer än hälften av dessa företag förekom ändå för höga utsläpp. Naturvårdsverkets slutsats var att ökade resurser för tillsyn och kontroll säkerligen hade medfört en väsentlig minskning av utsläppen.

Stockholms miljöförvaltnings tillsynskampanj för verkstadsindustri ger en likartad bild av tillsynssituationen. Trettiotvå företag, de flesta ytbehandlare, inspekterades främst vad gäller driftskontrollen. Ur rapporten framgår:

> **Stora brister i driftkontrollen har noterats. Bristerna är desamma: pH-mätare kalibreras för sällan, journalföringen är obefintlig eller ofullständig, driftinstruktioner finns inte tillgängligt på företaget, larmet utlöses inte. Mycket av detta är sådant som inte kommer fram vid exempelvis periodiska besiktningar, beroende på att anläggningen trimmas före besiktning och papper görs i ordning. Höga halter av vissa metaller analyseras i stickproven - i några kampanjer var de dock färre och framför allt zinkhalterna var betydligt bättre än vid tidigare kampanjer.**

Naturvårdsverkets tillsynskampanj för fiberskiveindustri visade också att det förelåg stora skillnader i ambition mellan företagen, och att dessa skillnader till stor del kunde återföras på skillnader i ambition i fråga om tillsynen mellan länen.

I undersökningsrapporten *Miljöarbete inom svensk tillverkningsindustri* (Avdelningen för Industriell Miljöekonomi Lunds Universitet 1992) har företagens miljöarbete studerats närmare.

Av 305 slumpvis valda företag i olika storleksklasser och branscher bedrev hälften av de stora företagen, med fler än 1000 anställda, ett utvecklat miljöarbete som bygger på framförhållning, ansvarsfördelning och förebyggande insatser. Dessa företag utgör dock endast några procent av de tillverkande företagen. Ungefär 2/3 av tillverkande företag saknade, enligt undersökningen, helt miljöarbete, eller motverkar det genom överklaganden etc. Dessa företag är mestadels små och medelstora.

Enligt de nämnda rapporterna förekommer avvikelser från lagstiftning eller givna villkor hos flertalet av de företag som inspekteras. Utredningens slutsats är att det finns ett stort behov av tillsyn över miljöskyddslagens efterlevnad.

Det är vidare enligt utredningens erfarenhet vanligt att småföretagare inte känner till vilka skyldigheter de har enligt miljöskyddslagen, liksom när det gäller att lämna miljöfarligt avfall. De känner då inte heller till vilka myndigheter som

har tillsyn och innebörden av uttryck som "råd" och "förelägganden" enligt miljöskyddslagen.

4.5.4 Erfarenheter av kemikalietillsyn

Uppsökande kampanjer som gjorts visar att oacceptabel användning och hantering av kemiska produkter förekommer i alltför hög grad.

Ett exempel på tillsynskampanj av detaljhandelns kemiska produkter finns i en rapport från Sollentuna miljö- och hälsoskyddsnämnd 1991. Av 28 besökta snabbköp fick 13 anmärkningar; åtta för att de sålde förbjudna produkter och nio för att produkter i deras sortiment hade dålig märkning. Bland kemikaliehandlare fick åtta av tio anmärkningar. Sju sålde förbjudna produkter, fyra sålde Klass 2-produkter och fem hade produkter med dålig märkning. På bilvårdsanläggningar fanns många produkter som hade tvivelaktig märkning. Också hos blomsterhandlare och i butiker med kontorsvaror såldes förbjudna eller felmärkta produkter.

Utredningen har inhämtat Kemikalieinspektionens uppfattning om tillsynsläget och nedanstående avsnitt grundas på inspektionens erfarenheter.

Tillsyn med stöd av lagen om kemiska produkter har i de flesta kommuner hittills främst gällt hantering av miljöfarligt avfall och CFC. Tillsynen av nyare regler, som har sin grund bland annat i avvecklingsplanerna, ökar. Den gäller t.ex. träskyddsbehandlat virke, klorerade lösningsmedel och vissa kvicksilverhaltiga varor. Alltfler kommuner inser vikten av att kontrollera efterlevnaden av lagen om kemiska produkter och har börjat anmäla överträdelser. Vid misstanke om brott skall först och främst anmälan göras, medan föreläggande om åtgärd skall ges där risker uppenbarligen måste reduceras.

Kemikalietillsynen är ett område i utveckling. Framför allt riskanalys, riskhantering och prioriteringsgrunder bör utvecklas. Inspektörerna har behov av mer stöd både i kemiska och juridiska frågor och i fråga om hur tillsynen bör ske. Bättre juridisk kompetens bör därför eftersträvas i grund- och kompletteringsutbildning av inspektörer. Kompetensstöd går dock i viss utsträckning att få genom Naturvårdsverket, Kemikalieinspektion, länsstyrelser, kommunjurister och privata jurister.

En aktiv lokal opinion tillsammans med lokal tillsyn medför att trycket på företagen att leva upp till lagens skyldigheter ökar. Sådana förbättringar kan uppnås även om inte samtliga kommuner arbetar med samma produkter. Erfarenheterna hittills visar att åtgärder i ett begränsat antal kommuner kan dra med sig företagen i resten av landet.

Enligt vad utredningen erfarit varierar tidsåtgången för arbete med kemikalier mycket mellan kommunerna. Figuren på nästa sida ger några exempel.

Exempel på LKP-tillsyn med tidsåtgång i några enskilda kommuner 1991.
(Exemplen skall inte uppfattas som något allmängiltigt mått på tidbehov)

Kommun, kommuntyp	Antal företag	Arbetstid för dessa uppgifter	Insats/Resultat
Sollentuna, förort	57 detaljhandelsföretag (bilvård, snabbköp m.fl.)	2 arbetsmånader	Inventering av företag och deras kemiska produkter, information och uppmaning att rätta brister. Vissa ärenden överlämnade till KemI, men ingen juridisk uppföljning lokalt.
Stockholm, storstad	40-50 företag (försäljare av bekämpningsmedel)	2 arbetsmånader	Tillsynsbesök och uppmaning att rätta till brister, ingen uppföljning.
	Samtliga oljebolag samt större förbrukare - ca 1 500 företag	3 arbetsmånader	Nämndbeslut med stöd av LKP och därefter uppmaning att ersätta standarddisesel med "miljödiesel". Ingen uppföljning, bland annat på grund av pågående prövning från JO:s sida.
Göteborg, storstad (del av Kemikaliesvepet)	alla biltvättar i Göteborg	1/2 tjänst i 2 år	Information till företag om miljöpåverkan från olika ämnen ledde till utbyte till mindre skadliga produkter och att tillverkare tog fram nya tvätt- och avfettningsmedel som klarade miljökraven. Uppföljning. Spridning av exempellista över produkter som klarade kraven.
Södertälje, större stad	ca 100 företag	1 arbetsmånad	LKP-tillsyn integrerat med tillsyn enligt miljöskyddslagen.

Ett fåtal större kommuner har kommit långt i arbetet med tillsyn av kemiska produkter. Malmö, Göteborg och Stockholm nämns som goda exempel, där man arbetat problemorienterat med olika ämnesgrupper och mot flera branschers hantering och användning av kemiska produkter.

4.5.5 Inspektörsrollen

Miljö- och hälsoskyddsinspektörens roll gentemot företagen är enligt utredningens referensgrupp för tillsyn en viktig fråga. Inspektören har en roll som myndighetsrepresentant med kontrollerande uppgifter. Samtidigt skall inspektören ge företagen information och argument för att förbättra miljökunskaperna och därmed höja miljöansvaret på företagen. Företagen önskar å andra sidan ofta att framför allt få exakta besked om vilka åtgärder som kan bli godkända, och vill ha detaljerade förslag om bra tekniska lösningar. De vet att inspektören ofta har överblick över vad som fungerat på andra håll.

Att informera utan att agera som konsult är en svår balansgång. De olika rollerna och förväntningarna kan också leda till att inspektören blir otydlig i rollen som myndighetsutövare. Det kan i sin tur medföra bristande efterlevnad av förelägganden, eftersom det blir otydligt för den driftansvarige vad som var information och vad som var krav med stöd av lagstiftningen. Detta kan också medföra onödiga kostnader för företaget.

Inspektörerna upplever ofta den kontrollerande rollen som tyngre än rådgivningen. Det kan bero på att själva myndighetsutövningen inte betonas tillräckligt i inspektörsutbildningen. Inspektörer som rekryterats från andra utbildningar har fått ännu mindre utbildning, eller ingen utbildning alls, för uppgiften.

5 Lokalt och globalt

I kapitlets första avsnitt ger vi exempel på omfattningen av lokala utsläpp och diskuterar deras betydelse, i den närmaste omgivningen och i ett större sammanhang.

Därefter diskuterar vi rekommendationen från FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro om att alla kommuner skall utarbeta en "lokal Agenda 21" - en handlingsplan inför nästa århundrade. Vi anser att det arbetet i Sverige kan bli ett led i utarbetandet av en samlad strategi för kommunens miljöarbete och en utgångspunkt för utvecklingsarbete om framför allt tillämpning av kretsloppstänkandet. Vi föreslår att visst centralt stöd skall kunna lämnas till sådant kommunalt utvecklingsarbete.

Vi redovisar kortfattat de viktigaste internationella konventionerna på miljöområdet och några andra internationella överenskommelser som bör ha betydelse för kommunernas arbete för miljö och hälsa, samt sammanfattar EG:s miljöpolitik, med tanke på dess konsekvenser för kommunerna.

Utredningen anser sammanfattningsvis

att alla kommuner, i enlighet med vad som sägs i Agenda 21 från FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio, bör arbeta fram en "lokal Agenda 21". Agendan bör framför allt behandla hur kommunen skall arbeta för kretslopp och effektivare hushållning med naturresurser, och kan därför även benämnas "lokalt kretsloppsprogram";

att arbetet med "lokal Agenda 21"- kretsloppsprogram kan vara ett led i utarbetandet av en samlad kommunal strategi för miljöarbetet;

att programmen bör arbetas fram tvärsektoriellt och i samråd med kommunmedlemmarna, t.ex. genom representanter för föreningsliv och näringsliv i samhället;

att regeringen bör använda erfarenheterna från de svenska förberedelserna och deltagandet i Rio-konferensen för att stimulera kommunalt utvecklingsarbete, och att centrala och regionala myndigheter bör stödja kommunernas arbete med "lokal Agenda 21".

Utredningen föreslår

att regeringen skapar en möjlighet för kommuner att få statligt stöd till utvecklingsarbete i anslutning till arbetet med "lokal Agenda 21" - kretsloppsprogram, och efter samråd med kommunerna utarbetar närmare mål och villkor för utvecklingsprojekt som kan få stöd;

att 10 mkr per år anslås till ändamålet för budgetåren 1993/94 och 1994/95;

att regeringen eller berörd myndighet efter viktiga internationella överenskommelser skall hålla en dialog om vilka insatser de olika administrativa nivåerna skall bidra med och om hur en uppföljning skall genomföras.

5.1 Det lokala perspektivet

5.1.1 Inledning

Miljöförstöringen har i grunden rubbat balansen mellan människan och den natur vi både behöver för vår överlevnad och vill ge ett eget värde. För att återskapa balansen måste hänsyn till miljön genomsyra alla samhällssektorer och all verksamhet på sikt utformas så att gränserna för vad människan och naturen tål inte överskrids.

Miljöproblemen har ändrat karaktär. De stora punktutsläppen har minskat kraftigt i vårt land medan de spridda och mer diffusa utsläppen, som hänger nära samman både med det moderna samhällets struktur och med människors levnadsvanor, har ökat i betydelse. Effekterna av människans påverkan på miljön är i många fall, som när det gäller försurning, klimatpåverkan och uttunningen av ozonskiktet, internationella eller till och med globala. Uttrycket "Tänk globalt - handla lokalt" sammanfattar det självklara - men samtidigt svåra - att miljöproblem som har internationell räckvidd måste lösas lokalt i praktisk handling.

Västvärldens miljöproblem beror i allt högre utsträckning på trafiken, konsumtionen av varor, kemikalieanvändningen och avfallshanteringen. I Östeuropa är punktutsläpp från industri- och energianläggningarnas skorstenar och från avloppsledningar fortfarande dominerande problem, medan utvecklingsländernas miljöproblem i hög grad är kopplade till fattigdom och exploatering av

naturresurser.

5.1.2 Miljöeffekter av lokala utsläpp

Det är till stor del genom förbättringar inom enskilda kommuner som de globala miljöproblemen kan lösas. Utsläpp av klimatpåverkande gaser eller ämnen som bryter ner ozonskiktet ger inga specifika lokala effekter, medan utsläpp av de flesta andra ämnen kan medföra skador på natur eller hälsa i närområdet, samtidigt som de också ger tillskott till de storskaliga problemen. Utsläpp till vatten kan på motsvarande sätt inverka både där utsläppet sker, på anslutande vattendrag och vid den kust där kommunens vattendrag slutligen mynnar och på så sätt bidrar till en storskalig havspåverkan.

Föroreningshalter, nedfall, kritisk belastning

Förändringar i miljötillståndet redovisades tidigare som ändringar av utsläppsmängder från industrier, reningsverk, etc. och som halter av föroreningar i vatten eller luft. Under senare år har också kvantitativa bedömningar av hur mycket naturen tål av olika föroreningar börjat utvecklas.

Halt avser innehåll i luft eller vatten av ett visst ämne, d.v.s. koncentrationen.

Nedfall avser den mängd av ett ämne som i samband med nederbörd eller direkt från luften avsätts på växtlighet, mark eller vatten. I denna rapport redovisas nedfall av samtliga kväveföreningar som kväve.

Sedan mitten av 1980-talet har det skett en utveckling av kunskaperna om den **kritiska belastningsgränsen** för olika ämnen och former av miljöpåverkan. Arbetet har nått längst för svavel och kväve.

Kritisk belastning definieras som den belastning som ej leder till långsiktiga negativa effekter hos de mest känsliga naturtyperna.

För en del ämnen är den kritiska belastningen noll. Det gäller t.ex. för stabila organiska föreningar som inte förekommer naturligt. På motsvarande sätt gäller i hälsosammanhang att det för bland annat cancerframkallande ämnen saknas en nedre gräns för medicinsk påverkan. För andra typer av föroreningar kan ett visst påslag utöver den naturliga halten accepteras. Detta kan även gälla för ämnen som förekommer i naturen men inte bryts ner, t.ex. flertalet tungmetaller. För övriga ämnen är utgångspunkten den mängd som kan tillföras miljön utan att skador uppstår. Det gäller t.ex. nedfall av kväve från luftföroreningar, där belastningsgränserna varierar för olika typer av mark.

Verkligheten är mer komplicerad än vad som kan inrymmas i ett mått som kritisk belastning. Det finns sällan ett enda tydligt samband mellan ett enskilt ämne och en skada i miljön - människor och miljö utsätts ju ofta för påverkan av flera ämnen eller ämneskombinationer samtidigt. Dessutom varierar känsligheten för olika ämnen mellan och inom olika arter. Allergiker reagerar t.ex. tidigare än andra människor på många föroreningar som medför hälsoproblem.

Måttet på kritisk belastning bygger på naturvetenskapliga kunskaper. När riktvärden beslutas tas hänsyn även till politiska och ekonomiska aspekter. Ett riktvärde kan därför vara lägre än den kritiska belastningen - om en säkerhetsmarginal behövs - eller högre - exempelvis om kostnaderna för att nå de kritiska nivåerna är för höga. Riktvärden för hälsoeffekter kan på motsvarande sätt fastställas till värden där inga medicinska effekter iakttagits, eller som till värden man väljer att acceptera på grund av svårigheter att nå bättre miljökvalitet.

Etappmål och långsiktiga mål

Nationella mål finns både avseende landets bidrag till miljöpåverkan - t.ex för minskade svavelutsläpp eller skydd av ozonskiktet - och som mål om vilka skadeeffekter som accepteras - t.ex. att tätortsluftens halt av cancerframkallande ämnen skall halveras. (Se vidare bilaga 5.)

Nationella utsläppsmål och riktvärden kan ses som etappmål på väg mot det mer svåruppnåliga målet om vad naturen långsiktigt tål. I de kommuner som har satt upp miljömål har man övertagit nationella mål eller formulerat egna lokala mål.

Utan att förringa betydelsen av att kraftiga utsläppsminskningar enligt internationella överenskommelser kommer till stånd i andra europeiska länder, får man hålla i minnet att målen i dessa inte är tillräckliga för att nå vad naturen långsiktigt tål. I Naturvårdsverkets pågående projekt MILJÖ 93 har olika scenarier tagits fram. I scenarier där inga ytterliggare miljöåtgärder vidtas pekar underlaget på att följden blir allt större miljöförstöring.

Ett scenarium där internationellt beslutade och diskuterade avtal genomförs har också analyserats. Detta skulle bland annat innebära att övergödningen av haven kommer att kunna bromsas, men att det tar några årtionden till innan Östersjön och Västerhavet får samma status som på 1950-talet. Beslutade utsläppsminskningar kommer inte att räcka för att stoppa försurningen, vilket innebär att skogsskadorna kommer att öka och att antalet försurade sjöar blir i stort sett oförändrat eller ökar något. Problem med kvicksiler i fisk och kadmium i vete kommer att bestå, och förvärras av ökad försurning.

För att skapa en totalt sett god miljösituation krävs alltså mer långtgående

åtgärder vidtas än de som bestämts nationellt och i internationella avtal.

Naturvårdsverkets pågående projekt *Miljötillståndet i Sverige - tillstånd och trender (MIST)* kommer under 1993 att ge analyser av dagsläge, utveckling och prognoser - dock inte på kommunnivå.

Utsläpp från ett geografiskt begränsat område som en kommun bidrar till såväl global, storregional som lokal miljöpåverkan på luft, vatten och mark. Nyttan av utsläppsminskningar i den egna eller angränsande kommuner varierar givetvis, beroende på bland annat vilken typ av utsläpp det gäller, markens och vatttendragens känslighet och bakgrundsbidraget, d.v.s. tillskottet av föroreningar från andra håll.

Utredningen har uppdragit åt Institutet för vatten- och luftvårdsforskning IVL att exemplifiera de lokala utsläppens andel av miljöstörningar inom några föroreningsområden (se vidare bilaga 9). Nedan redovisar vi kort några exempel angående utsläpp till luft och vatten från denna och några andra rapporter.

För prioriteringen av det lokala arbetet är det angeläget att en mer heltäckande bild kan fås fram om betydelse av lokala åtgärder för de lokala och regionala miljöproblemen. De regionala miljöanalyserna, regional och annan miljöövervakning samt utveckling av s.k. spridningssimuleringar bör kunna föra detta arbete väsentligt framåt.

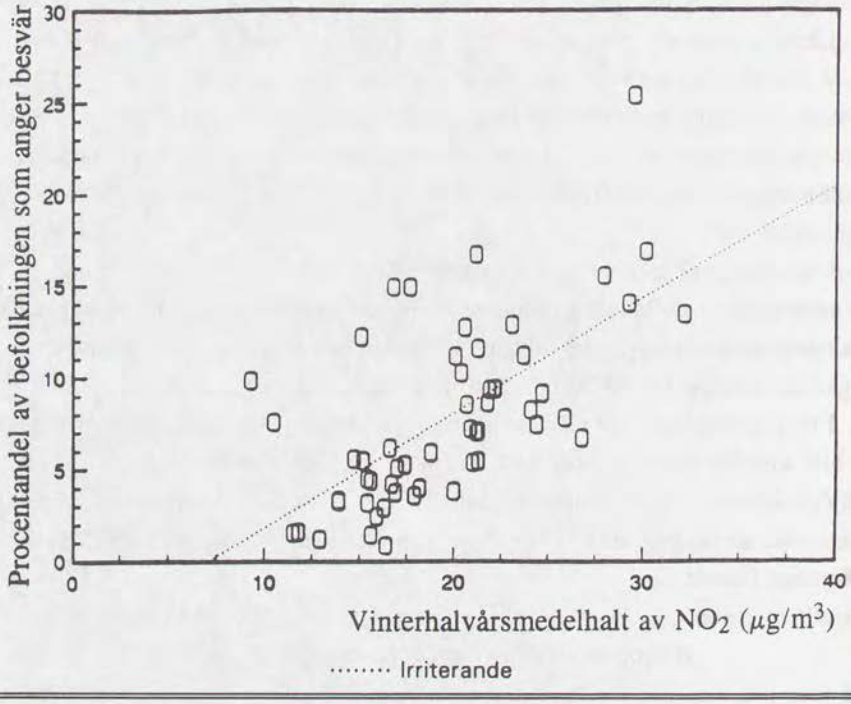
Hälsopåverkan av luftföroreningar

De luftföroreningar som är viktigast ur hälsosynpunkt i tätorter är svavel- och kvävedioxid, koloxid, partiklar, cancerframkallande ämnen, ozon samt bly.

För kvävedioxid gäller att flera hundratusen personer årligen utsätts för halter över gällande korttidsriktvärden. Sannolikt överskrids även riktvärdet för vinterhalvåret i hårt belastade trafikmiljöer. Halvårsriktvärde för kvävedioxid är 50 ug/m^3. En besvärsundersökning i svenska tätorter tyder på att kvävedioxid kan orsaka besvär i luftvägarna även vid halter avsevärt under nu gällande riktvärde (se figur på nästa sida).

Föroreningssituationen i svenska tätorter är relativt väl kartlagd inom det s.k. URBAN-projektet, och flera forskningsprojekt pågår. I URBAN-projektet har bland annat halter av kvävedioxid kartlagts i och utanför ett stort antal tätorter. Mätningarna visar att kvävedioxidhalterna i luften i Svealands och Norrlands tätorter till mer än 70% förorsakas av lokala utsläpp. I Götalands tätorter varierar det lokala bidraget i allmänhet mellan 45 och 70 %. "Korttransport" bidrar i södra Sverige till bakgrundsbelastningen, vilket innebär att åtgärder i en grupp av kommuner kan minska den totala belastningen. Mätningarna visar att åtgärderna i första hand måste riktas mot den egna tätortens utsläpp för att nivåerna av kvävedioxid i svenska tätorter skall minska.

Befolkningsgrupp som "dagligen eller nästan dagligen" brukar uppleva luften i centrum som irriterande mot vinterhalvårsvärdet för kvävedioxid. Åldersstandardiserat.



De lokala bidragens andel av kvävedioxidhalterna i luften i tätorteer som ingår i URBAN-mätnätet. Värdena avser vintern 1991/92

Ort	Det lokala bidragets andel av totalhalten (%)
Trelleborg	54
Värnamo	68
Stockholm	87
Sala	66
Karlstad	81
Hudviksvall	91
Kiruna	93

Källa för båda figurerna: IVL

I tätorternas centrala delar beror luftkvaliten mest av de lokala utsläppen. Lokala åtgärder för att minska utsläppen kan därför ge tydlig effekt i minskad hälsopåverkan. Även för bullerstörningar är det lokala åtgärder som behövs.

Trafiken utgör den helt dominerande källan till det lokala bidraget till kvävedioxidhalterna i svenska tätorter.

Nedfall av luftföroreningar

I en rapport för Norrköpings kommun, *Kolmårdsmiljön 1991*, redovisas simuleringar av nedfall av luftföroreningar från dominerande utsläppskällor som industrier, värmeproduktionsanläggningar och huvudvägnätet i och omkring Norrköping.

De totala utsläppen från dessa källor har beräknats till 1 390 ton svaveldioxid och 3 170 ton kväveoxider per år. Om det nedfall som orsakas av bakgrundshalten läggs till de simulerade värdena erhålls följande värden:

Uppskattat nedfall per år. Värden inom parentes anger Norrköpings bidrag till nedfallet i procent.

Plats	**Svavel kg/ha och år**	**Kväve kg/ha och år**
Centrala Norrköping	16 (20%)	10 (34%)
Händelö 4 km NO om centrum	27 (52%)	13 (50%)
Kolmårdsbranten ca 10 km NO om centrum	15 (14%)	9 (28%)
Björndalen ca 20 km NO om centrum	13 (2%)	7 (6%)
Värde för kritisk belastning i regionen	3-8	2-3 för de mest känsliga markerna.

Källor:
Kolmårdsmiljön 1991. Miljö- och hälsoskyddskontoret, Norrköpings kommun.
Uppgift från Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Sammanställningen visar att den kritiska belastningen för svavelnedfall överskrids i alla referenspunkter. I Kolmården är svavelnedfallet upp till tre gånger så högt som den kritiska belastningen. Orsaken till detta är främst en hög bakgrundsbelastning. Norrköpings bidrag till det totala svavelnedfallet är på ett avstånd av 9-10 km cirka 14% och avtar på längre avstånd. På ett avstånd av cirka 20 km är bidraget 2% av den totala belastningen.

Kvävenedfallet överskrids på och utanför Händelö, där de största nedfallen enligt beräkningarna äger rum. I Kolmården är nedfallet lägre, men kan vid förkastningsbranten vara i nivå med värdet för kritisk belastning. I området nära Norrköping kan man således genom lokala åtgärder erhålla nedfallsminskningar som motsvarar mycket stora internationella utsläppsminskningar. För Kolmårdsskogarna i stort är omgivningsberoendet större.

I rapporten redovisas att svavel- och kvävebelastning i Kolmården domineras av långväga transporter, men att Norrköpings bidrag till det totala nedfallet av svavel och kväve i Kolmården ändå kan vara betydande. Det framgår också att väg E4 genom Kolmården är en stor kvävekälla som ger upphov till för höga kvävedioxidhalter i en bred zon kring vägen.

Dagens kvävenedfall ligger i nivå med, och för de känsligaste biotoperna över, den kritiska belastningsgränsen. Belastningen av kväve måste minskas med cirka 60% för att komma i nivå med vad de känsligaste naturtyperna i Kolmården långsiktigt tål. Jämfört med år 1985 har det inte skett någon minskning av vare sig rådande bakgrundshalter eller bakgrundsnedfall av svavel och kväve i Kolmårdsregionen.

För att nå under belastningsgränsen för kvävenedfall i södra Sverige krävs en minskning av de lokala kväveutsläppen med åtminstone 50% - i jordbruksintensiva områden med mer. I andra delar av Sverige förekommer också överskridande av kritiska belastningsgränser. För marker där kritisk belastning överskrids - som i exemplet från Kolmården - är lokala insatser som minskar utsläppen särskilt angelägna.

Vattendrag

De lokala effekterna av utsläpp till vatten har ofta varit lätta att iaktta med blotta ögat. Under 1960- och 70-talen skedde en omfattande utbyggnad av avloppsreningsverken med biologisk och s.k. kemisk rening (d.v.s. rening av fosfor). Därmed minskade övergödningen av vattendrag väsentligt. Lokalt har olika miljöeffekter föranlett mer långtgående åtgärder.

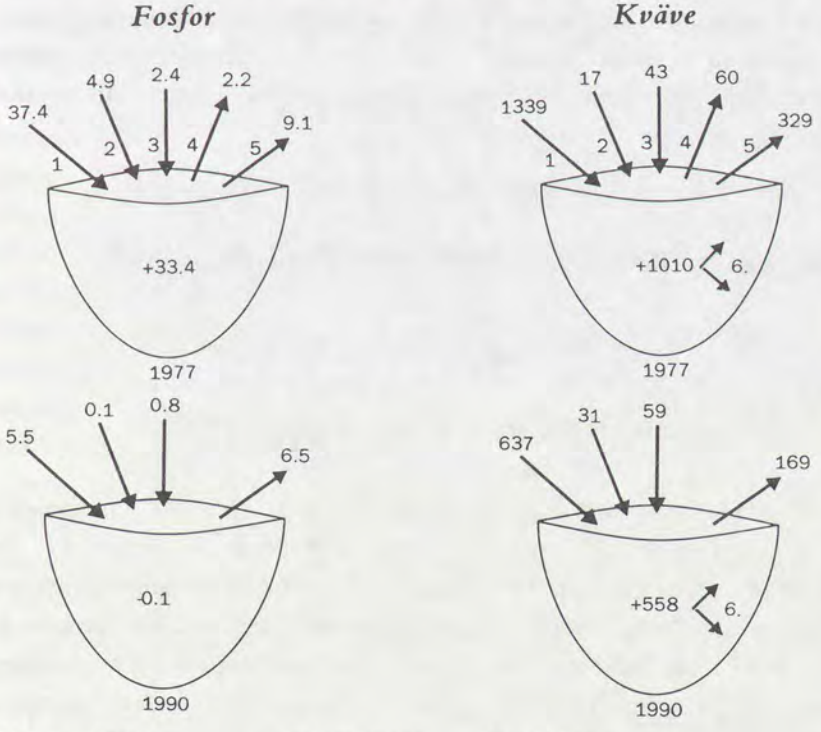
Exemplet Ringsjön

När Ringsjön i Skåne i början av 1960-talet användes som vattenreservoar för, bland annat Helsingborg var råvattenkvaliten så bra att rening med kemikalier inte behövdes. Klorering behövdes enbart för att förhindra bakterietillväxt i ledningarna. Men på andra platser vid Ringsjöarna förekom problem med badvattenkvaliten. Åren därefter ökade algtillväxten kraftigt.

Den s.k. Ringsjökommittén tillsattes för att komma tillrätta med den kraftiga algblomningen och stora närsaltsbelastningen. Därefter genomfördes stora förändringar i jordbruket. Vidare beslöts om skärpta krav på avlopp från enskilda fastigheter och mjölkrum. Flera mindre tätorter anslöts till kommunala reningsverk och anslutning gjordes av fastigheter från perifera områden med ganska gles bebyggelse varför kostnaderna blev höga för långa ledningar. Odling av vattenväxter och fånggrödor har också pågått inom projektet.

Närsaltsbelastningen på Ringsjön från omgivningen och utflödet därifrån till Rönneå har följts. Det har visat sig att vattnet i sjön i juni 1991 var lika klart som i början på 1960-talet.

Fosfor- och kvävebudget för Ringsjöarna 1977 och 1990.



1. Ytvattentillförsel **3. Nederbörd** **5. Rönneå**
2. Ormanäs reningsverk **4. Ringsjöverket** **6. Till luft och sediment**

Källa: Ringsjökommittén.

Som framgår ovan kan man erhålla väsentliga förbättringar av vattendrag genom lokala åtgärder.

Svenska utsläpp bidrar även till föroreningsproblemen i omgivande hav. Vid kusterna är påverkan av våra egna bidrag mest påtaglig, och det är där effekterna av egna utsläppsminskningar kan bli tydligast märkbara, medan situationen längre ut till havs är mer beroende av de samlade åtgärder från omgivande länder.

Av kväveutsläpp till luft från svenska utsläppskällor faller 27% ner inom landet. Lokalt orsakar kväveutsläppen en betydande del av kväveoxidhalterna i tätorter, och ger icke försumbara tillskott till nedfallet kring större tätorter. De utsläpp som sprids vidare belastar omgivande hav eller faller ner i andra länder. Därav faller en stor del ned på Östersjöns yta eller inom Östersjöns tillrinningsområde och bidrar till kvävebelastningen av Östersjön.

Den samlade bakgrunden av luftföroreningar i Europa består av utsläpp från många tusen städer, byar osv. I områden nära källan, innan föroreningarna späds ut med vinden, har man reella möjligheter att genom lokala åtgärder nå förbättringar, medan det för nedfall längre bort från utsläpp krävs omfattande åtgärder i Sverige och andra länder.

På motsvarande sätt finns också för andra typer av utsläpp möjligheter att genom lokala åtgärder bidra till såväl minskat marknedfall i den närmaste omgivningen och lägre föroreningshalter i tätortsluft som till storskaliga utsläppsminskningar.

5.2 Internationella överenskommelser

5.2.1 UNCED - FN:s konferensen om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992

FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 utmynnade i en världsomfattande handlingsplan för nästa århundrade - *Agenda 21*. Överenskommelsen är ett omfattande dokument som ger världens länder rekommendationer om åtgärder för att uppnå en ekologiskt hållbar utveckling. Ansatsen är att problemen i första hand skall förebyggas genom miljöanpassning av politiken på bland annat energi-, transport-, jord- och skogsbruksområdena. Sambanden mellan fattigdom och miljöproblem i u-länder tas upp utförligt. Ett avsnitt med fokus på i-ländernas resursförbrukning tar upp behovet av att förändra ohållbara

konsumtionsmönster och livsstilar.

För att förverkliga Agenda 21 krävs det på en lång rad områden lokala insatser. Detta tas särskilt upp i kapitel 28, *Lokala myndigheters initiativ till stöd för Agenda 21*. Där betonas att det är de lokala myndigheternas ansvar att planera, bygga upp och underhålla den lokala infrastrukturen, ansvara för den fysiska planeringen, fastställa lokal miljöpolitik och lokala regler samt genomföra nationella och regionala program. De lokala myndigheterna bör också främja en hållbar utveckling genom att utbilda och engagera komunmedlemmarna och möta deras krav.

Följande mål antogs av konferensen i Rio de Janeiro:

- senast 1996 bör de flesta kommuner i varje land i samråd med kommunmedlemmarna ha utarbetat en *"lokal Agenda 21"*,
- senast 1993 bör internationella organ ha påbörjat ett samrådsförfarande med målet att öka samarbetet mellan kommunerna,
- senast 1994 bör representanter för kommunförbunden och andra lokala myndigheter ha ökat samverkan och samordningen mellan sig på det internationella planet med målet att bygga ut informations- och erfarenhetsutbytet bland lokala myndigheter,
- alla kommuner i varje land bör uppmuntras att genomföra program som säkerställer kvinnors och ungdomars representation i samband med beslut, planering och genomförande.

I den globala handlingsplanen sägs att varje kommun bör utarbeta sin "lokala Agenda" i dialog med kommunmedlemmarna, lokala organisationer och representanter för näringslivet. Genom en sådan samverkan kan hushållens medvetenhet om frågor som rör en hållbar utveckling öka, samtidigt som myndigheter, enskilda och andra aktörer lär av varandra. Kommunala program, politiska beslut och bestämmelser för att uppnå målen i Agenda 21 kan då också anpassas och utvärderas utifrån de lokala program som antas. Riktlinjer för ekonomiskt stöd till verksamheten - lokalt, nationellt och internationellt - bör likaså utarbetas.

Inom FN kommer besluten från Rio-konferensen att följas upp av en nyinrättad *Kommission för hållbar utveckling (CSD)* och genom en rad av FN:s fackorgan och regionala kommissioner.

I Sverige har regeringen i en skrivelse till riksdagen förklarat att det är viktigt att vi tar oss an utmaningarna från Rio, och att de insatser besluten bör leda till måste få sin tyngdpunkt på det lokala planet.

Vi anser att ett arbete enligt beslutet om "lokal Agenda 21" kan bli ett värdefullt sätt att förstärka miljöarbetet i en kommun, bland annat genom att det underlättar utvecklandet av en samlad tvärsektoriell strategi och genom att det ger

medborgarna möjlighet att bli mer delaktiga i miljöarbetet. Det ger också goda möjligheter att länka samman den egna kommunens arbete med arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling i andra kommuner, både i Sverige och internationellt. Lokalt förnyelse- och utvecklingsarbete får därmed stora möjligheter att dra nytta av och berika motsvarande verksamhet i andra länder. Arbetet kan dessutom få draghjälp av att uppföljningen av den uppmärksammade Rio-konferensen är ett ämne som säkerligen kommer att möta fortsatt intresse från allmänhet och media.

Vi vill poängtera att det perspektiv på miljöarbetet som förs fram i Agenda 21 och många mål och rekommendationer i överenskommelserna på Rio-konferensen bör anammas av kommunerna också för det dagliga miljöarbetet. Därvid bör man hålla i minnet att besluten på konferensen är resultat av kompromisser mellan stater på mycket olika utvecklingsnivå och med skiftande förutsättningar för offentligt miljöarbete, och därför ibland är vaga och försedda med förbehåll. I Sverige bör vi enligt utredningens uppfattning ta till oss uppmaningar och mål i dokumenhten utan sådana förbehåll.

Lokal Agenda 21 - kretsloppsprogram

Både handlingsplanen från Rio-konferensen och den svenska regeringens kommentar understryker att de övergripande målen om en ekologiskt hållbar utveckling måste få genomslag på lokal nivå, och att det är där många konkreta åtgärder måste genomföras.

Agenda 21 är inte ett i juridisk mening bindande dokument. Den svenska regeringen har däremot karaktäriserat det som "politiskt och moraliskt förpliktigande" (regeringens skrivelse 1992/93:13). Vi anser att kommunerna bör betrakta beslutet om "lokal Agenda 21" på motsvarande sätt, och anser därför inte att det finns skäl att reglera arbetet genom lagstiftning.

Arbetet med en lokal Agenda 21 skall inte vara en angelägenhet enbart för den förvaltning som svarar för miljö- och hälsoskyddsarbetet i kommunen. Frågornas vidd gör det nödvändigt att arbetet blir en process där de flesta förvaltningarna deltar.

Utformning av lokal Agenda 21 - kretsloppsprogram

Nödvändigheten av att åstadkomma en hållbar utveckling är det genomgående temat i Rio-överenskommelserna. Med handlingsplanens globala perspektiv på jordens resurser som utgångspunkt är de konsumtions- och produktionsmönster som dominerar i industriländerna i dag inte hållbara.

Vi anser att en väg mot "hållbar utveckling" i ett land på Sveriges utvecklingsnivå framför allt måste innebära en omställning till kretsloppstänkande

och en bättre hushållning med icke förnybara naturresurser. Utarbetandet av en lokal Agenda 21 bör främja en utveckling i den riktningen, och utredningen föreslår därför att vi i Sverige även använder benämningen **lokala kretsloppsprogram**.

Handlingsplanen från Rio betonar att det skall ske ett aktivt samråd med kommunmedlemmarna, föreningsliv och företag om en "lokal Agenda 21". Samrådet skall genomföras så att de lokala myndigheterna, kommunmedlemmar, organisationer och företag lär av varandra. Det är särskilt viktigt att kvinnor och ungdomar är delaktiga. Ett mål skall vidare vara att nå samstämmighet mellan deltagarna.

För kommunens del bör det enligt utredningens uppfattning vara en uppgift att se till att information om den lokala miljön och dess påverkan på den globala miljön, liksom om hälsoförhållanden som kan ha anknytning till miljön, finns tillgänglig för samrådet. Där man har möjlighet bör information som belyser vad kretsloppstänkande och hållbar utveckling kan innebära för enskilda hushåll också finnas med.

Av programmet bör det framgå vilket inflytande allmänheten och olika lokala organisationer har haft i processen.

Alla kommunala ansvarsområden kan tas upp: planering, information, utbildning, drift, varor och tjänster, tillsyn. Utvecklingsarbete för att t.ex. öka miljöhänsynen i kommunens egna verksamheter och för att stödja miljöanpassat beteende hos allmänheten, i organisationer och företag i kommunen bör också kunna ingå i arbetet med "lokal Agenda 21" - kretsloppsprogram.

Dokumentet som presenterar programmet bör, enligt utredningens uppfattning, visa hur befintliga kommunala planer och åtgärder bidrar till att sluta kretslopp och hushålla med naturresurser, var det finns allvarliga brister och ge förslag till förändringar för att komma vidare. Dessutom bör åtaganden från andra parter som deltar i samrådet finnas med. Det är viktigt att arbetet med kretsloppsprogrammet ses i ett långt tidsperspektiv - med utgångspunkt från dagsläget bör det ha siktet inställt på utvecklingen in i nästa sekel.

Vi ser det som självklart att uppläggningen av programmen skall kunna variera inom ganska vida ramar mellan olika kommuner, och att det t.ex. skall vara möjligt att koncentrera arbetet på några få frågor som anses särskilt viktiga i den enskilda kommunen. Syftet skall inte vara likformighet, utan att lokalt inleda en process som kopplar ihop de lokala miljöproblemen, och möjligheterna att lösa dem, med de globala miljömål Rio-konferensen pekade ut.

Förslag från arbetet med "lokal Agenda 21" - kretsloppsprogram som gäller kommunala insatser bör underställas kommunfullmäktige för beslut.

Behov av stöd till kommunernas arbete

Rio-överenskommelsen tar upp behovet av finansiering på lokal, nationell, regional och internationell nivå för arbetet med "lokal Agenda 21". I dokumentet nämns 1 miljard dollar som en totalsumma. De stora insatserna behövs givetvis i utvecklingsländerna.

Vi utgår från att kretsloppsprogrammen kommer att leda till många förslag på experiment och utvecklingsarbete i kommunerna. Även samrådet kan genomföras i sådana former att det i sig blir en form av utvecklingsarbete.

För att stimulera till idéarbete och genomförande av konkreta modeller för kretsloppstänkande kan det finnas behov av särskilda ekonomiska medel. Vi vill peka på att en kommun kan komma att få ökade möjligheter att själv finansiera ett sådant utvecklingsarbete i och med den ökade frihet kommunallagen och en ändrad tillämpning av självkostnadsprincipen innebär.

Vi anser emellertid också att det, särskilt med tanke på den mycket kärva ekonomiska situation kommunerna har framför sig, är angeläget att kommuner som vill starta ett utvecklingsarbete i anslutning till sitt arbete med kretsloppsprogrammen har möjlighet att få ett visst statligt stöd till detta. Därför föreslår vi att regeringen skapar möjligheter för att fördela ett sådant tillfälligt stöd till utvecklingsarbete i kommunerna. Fördelningen skulle kunna göras av regeringen, eller av någon eller några av de centrala myndigheterna på miljöområdet.

Utredningen föreslår att 10 mkr per år under två år anslås till utvecklingsarbetet och att regeringen, efter en aviserad remiss och samråd med kommunerna om Agenda 21, utarbetar närmare mål och villkor för stödet. En förutsättning för stöd till ett projekt bör enligt vår uppfattning dock vara att kommunen bidrar med cirka hälften av kostnaden. Medlen bör finansieras genom de höjda miljöavgifter, bland annat på koldioxid, som beslutats.

Förutom möjligheter till ekonomiskt stöd till utvecklingsarbete kommer kommunerna också att behöva centralt stöd som inspiration och vägledning för arbetet med lokala kretsloppsprogram. Vi ser det som angeläget att den fond av kunskaper som finns i det UNCED-sekretariat som arbetade med förberedelser och genomförande av det svenska deltagandet i Rio-konferensen förs ut till kommunerna som en stimulans för det fortsatta arbetet. Detta kan ske exempelvis genom regionsvisa seminarier. Centrala myndigheter bör också ge kommunerna underlag och vägledning för lokalt utvecklingsarbete med anknytning till Agenda 21.

Beslutet från Rio-konferensen säger att de flesta kommuner i varje land bör ha utarbetat en "lokal Agenda 21" senast 1996. Eftersom förutsättningarna i vårt land för ett samlat kommunalt miljöarbete med internationella mått måste vara ovanligt gynnsamma bör det vara möjligt för många kommuner att ligga före den

internationella tidsplanen. Genom att vara tidigt ute får svenska kommuner också möjlighet att driva på och påverka den globala uppföljningen av Rio-konferensen. Vi anser att staten på olika sätt bör markera att vi i Sverige har en hög ambitionsnivå i uppföljningen av Rio-överenskommelserna. Därför bör det ekonomiska stöd till kommunala initiativ vi föreslår utgå under budgetåren 1993/94 och 1994/95.

5.2.2 Internationella konventioner

Ett mindre antal internationella konventioner, främst inriktade på att skydda vissa växt- och djurarter, tillkom redan i början av 1900-talet. Genombrottet för ett globalt miljöarbete av detta slag kom dock i samband med FN:s konferens om människans miljö i Stockholm 1972. Där antogs *Stockholmsdeklarationen* om den mänskliga miljön. Artikel 21 i deklarationen slår fast att det åligger varje land att se till att verksamheter inom landet inte orsakar miljöskador i andra länder. Principen återkommer i flera av de konventioner som senare utarbetats.

Sverige har varit en drivkraft i arbetet på det internationella planet, bland annat för att få fram gemensamma mål om minskning av luftutsläpp av försurande ämnen och för avveckling av CFC-föreningar.

När den lagstiftande församlingen ratificerat, d.v.s. godkänt, en konvention skall den enligt folkrättens regler följas inom landet. I Sverige är regler och åtaganden inte juridiskt bindande förrän de har arbetats in i lagar och förordningar.

Totalt finns omkring 150 konventioner och andra mellanstatliga avtal om miljöfrågor. Sverige har anslutit sig till cirka 60. Några av de viktigare är:

Skydd av havsmiljön

Oslokonventionen om förhindrande av havsföroreningar genom dumpning och förbränning till havs. Regional, för Nordostatlanten och Nordsjön inklusive Skagerak och Kattegatt. I konventionen anges vilka ämnen som inte får dumpas (kadmium, kvicksilver, klorerade kolväten m.fl.) Konventionen förbjuder dumpning av industriellt avfall - förutsatt att alternativ finns - och från 1995 bränning till havs.

Pariskonventionen om förhindrande av havsföroreningar från landbaserade källor. Regional, för samma område som Oslokonventionen. 1992 antogs en ny Pariskonvention som skall ersätta Oslo- och Pariskonventionerna. Den gäller all påverkan på havet, inklusive dumpning av radioaktivt avfall.

Konventionen till skydd av Östersjöns marina miljö, eller *Helsingforskonventionen* omfattar alla former av havsföroreningar från landbaserade källor och fartyg. Parterna har förbundit sig att motverka utsläpp av farliga ämnen som kan nå Östersjön. Deltagande parter är Danmark, Estland, Finland, Litauen, Polen, Ryssland, Tyskland och Sverige. EG och Lettland har planer på att underteckna 1974 års Helsingforskonvention under 1993. Konventionen har en kommission som verkställande organ. Sekretariatet är lokaliserat till Helsingfors.

Vid Ronnebykonferensen 1990 beslutade miljöministrarna om målet att återställa Östersjöns ekologiska balans. Våren 1992 antog miljöministrarna ett åtgärdsprogram för Östersjön. Programmet gäller en tidsperiod på tjugo år och har kostnadsberäknats till cirka 140 miljarder kronor.

Skydd av luften

Genèvekonventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar är en ramkonvention för länderna inom FN:s ekonomiska kommission för Europa samt Nordamerika. Till konventionen har fogats särskilda protokoll om svavel, kväveoxider och flyktiga organiska ämnen. Förhandlingar om ett nytt svavelprotokoll har nyligen påbörjats.

Wienkonventionen för skydd av ozonskiktet är en ramkonvention som kompletterats med Montrealprotokollet om ämnen som bryter ner ozonskiktet (1987, 1990 och 1992). Anger åtaganden för etappvis nedskärning av CFC-föreningar och andra ämnen. Global. Innefattar en fond för att underlätta för utvecklingsländerna att uppfylla protokollets krav.

Skydd av djur och växter

Washingtonkonventionen om handel med utrotningshotade vilda djur och växter. Global.

Bernkonventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö. Ålägger stater att med lagliga och administrativa åtgärder skydda namngivna växt- och djurarter. Regional.

Miljöfarligt avfall

Baselkonventionen om transport över gränserna av miljöfarligt avfall. Slår fast att miljöfarligt avfall skall tas om hand nära den plats där det uppkommer, och får transporteras över gränser bara om det innebär miljövinster och sker under

noggrann kontroll. Global.

Konventioner utarbetade inför FN:s konferens om miljö och utveckling

Konventionen om biologisk mångfald omfattar traditionellt naturvårdsarbete och ett ökat sektorsansvar för bevarande av biologisk mångfald och om tillämpning av bioteknik. Därutöver införs möjligheter för länder att reglera tillgång till genetiska resurser för forskning och utveckling. Global.

Klimatkonventionen innehåller bland annat åtaganden för industriländerna om att anta program och vidta åtgärder för att begränsa utsläpp av alla växthusgaser. Global.

Övrigt

Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar kräver att miljökonsekvensbeskrivningar skall göras för projekt som kan få gränsöverskridande miljöpåverkan.

5.2.3 Överenskommelser med inriktning på kommunernas arbete

Några aktuella internationella överenskommelser av annat slag som har direkt relevans för kommunernas mijöarbete är *Den europeiska stadgan för miljö och hälsa* (antagen av Europas miljö- och hälsoministrar på en konferens arrangerad av Världshälsoorganisationen och FNs miljöprogram i Frankfurt 1989), *Oslodeklarationen om miljö, hälsa och livsstil* (antagen av det internationella kommunförbundets 30:e kongress 1991) och *Sundsvallsdeklarationen om stödjande miljöer för hälsa* (från WHOs konferens om hälsofrämjande arbete 1991).

I Oslodeklarationen framhålls att industriländerna har ett ansvar att föregå med gott exempel med tanke på de allt större krav deras samhällen ställer på jordens resurser. Det sägs också att miljökvalitet och livskvalitet i ett bärkraftigt samhälle måste vara viktigare mål än levnadsstandard mätt som konsumtionsnivå.

Försiktighetsprincipen - att alla verksamheter måste skötas inom naturens toleransramar och att brist på fullständig vetenskaplig säkerhet inte får uppskjuta åtgärder som förhindrar miljöförstöring - betonas i deklarationen, liksom att "förorenaren betalar"-principen måste gälla också på regional och lokal nivå. Oslodeklarationen framhåller också att det är en rättighet för medborgarna att ha

tillgång till all information om hälsa och miljö.

Flera av dokumenten betonar att alla samhällssektorer har ansvar för hälsa och miljö. I Frankfurtstadgan sägs att de olika samhällsorganens ansvar behöver definieras klart på alla nivåer. Behovet av samverkan och gemensamma strategier för de olika samhällssektorerna betonas också. I Oslodeklarationen framhålls att förutom lokala myndigheter också arbetsmarknadens parter, handeln och föreningslivet bör samverka för att åstadkomma en hållbar utveckling.

Samhällsplaneringen måste enligt dokumenten inriktas på ekologisk balans och att skydda och främja hälsan. Enligt Frankfurtstadgan bör individers och gruppers hälsa klart gå före hänsyn till ekonomi och handel. Sundsvallsdeklarationen uppmanar till förstärkt lokal samverkan med målet att hälsa och miljö samtidigt ska främjas i strategier och kampanjer.

Enligt Oslodeklarationen bör lokala myndigheter utarbeta detaljerade planer för hållbar utveckling av miljö och naturresurser, och dessa bör sedan följas i all ekonomisk planering, vid politiska och administrativa beslut. Man föreslår att lokala mått på miljökvaliteten skall införas.

Som konkreta åtgärder för lokala myndigheter nämner Oslodeklarationen bland annat energisparprogram, program för trädplantering, att minska avfallet och skapa medvetenhet om avfallet som resurs, att förstärka kollektivtrafiken och försvåra användningen av privatbilar i städer. Medborgarnas medvetande om hälsosamma livsstilar bör höjas genom åtgärder som underlättar hälsosamma val. På liknande sätt bör återhållsamhet när det gäller ohämmad konsumtion aktivt uppmuntras för att hindra onödig förbrukning av naturresurser.

5.2.4 Överenskommelserna och kommunerna

Utredningen vill understryka att det är viktigt att resultaten av olika typer av internationella överenskommelser följs upp och utvärderas. I många fall behöver det klarläggas hur mål och överenskommelser bör komma till uttryck i kommunerna. Det bör också finnas mekanismer för att återföra erfarenheter och resultat av utvecklingsarbete till kommuner som beslutar sig för att söka leva upp till vad som överenskommits.

I dag saknas ofta sådana mekanismer. Hur stort genomslag internationella överenskommelser får blir då i hög grad beroende av faktorer som informationsspridning, deltagarnas förmåga att förankra resultaten politiskt, möjligheterna att sprida goda exempel genom etablerade kontaktnät eller särskilda utvecklingsprojekt.

Vad de internationella konventionerna på miljöområdet innebär för en kommun har ofta inte heller gjorts tydligt. I många fall har mål och regler i

konventionerna inte krävt särskilda program för genomförande, eftersom nationella svenska mål har ställt högre krav. Åtagandet genom Genèvekonventionen om frysning av kväveutsläppen 1994 på 1987 års nivå är dock exempel på ett åtagande som kan bli problematisk för Sverige.

Vi ser det som angeläget att innebörden för kommunerna av mål som antas genom internationella överenskommelser, liksom av de som läggs fast i konventioner, blir tydligare. Kommunerna bör också få större möjligheter att framföra synpunkter före beslut. Detta bör kunna förverkligas genom att regeringen eller myndigheter som deltar i utarbetandet av olika överenskommelser från början tar större hänsyn till hur dessa skall tillämpas lokalt, och att länsstyrelserna spelar en aktiv roll som "nav" i en fortlöpande dialog.

Utredningen föreslår att regeringen eller berörd myndighet efter viktiga internationella överenskommelser tar initiativ till en dialog om vilka insatser de olika administrativa nivåerna skall bidra med, liksom om hur överenskommelsen skall följas upp nationellt.

5.3 EG, EES och det kommunala miljöarbetet

EG skapades utifrån ett intresse av samarbete i Centraleuropa, med ekonomiska frågor som utgångspunkt. Syften med gemenskapen skulle vara att åstadkomma en "harmonisk utveckling" och en "balanserad expansion". Romfördraget från 1957, som fortfarande utgör grunden för gemenskapen, innehöll från början inga bestämmelser om miljöpolitik. I och med den s.k. enhetsakten 1987 och ännu mer genom Maastrichtfördraget 1992 har miljöfrågor emellertid arbetats in i grundvalarna för samarbetet.

EG:s första miljöprogram antogs 1972. Det har sedan följts av flera. 1992 presenterades förslaget till EG:s femte miljöprogram för 1993-2000, med en översyn 1995. Programmet utgår, i likhet med de flesta internationella överenskommelser från de senaste åren, från begreppet hållbar utveckling. Det betonar förebyggande miljöarbete och att ansvaret för miljöinsatser skall fördelas mellan olika aktörer. En viktig punkt med tanke på samhällets samlade miljöarbete är ett förslag om att en strategi för varaktigt hållbara transporter, där miljökostnader skall bli en viktig aspekt vid beskattning och investeringar, skall utvecklas. Fysisk planering framhålls i handlingsprogrammet som ett viktigt styrmedel för att nå miljöpolitiska mål. Betydelsen av samarbete och erfarenhetsutbyte på det området kan därför komma att öka.

1987 inlemmades tre artiklar om miljöarbete i Romfördraget. Enligt dem syftar EG:s miljöpolitik till att bevara, skydda och förbättra miljöns kvalitet, att bidra till skyddet av människors hälsa och att säkerställa att naturresurser

utnyttjas försiktigt och förnuftigt. Förslag som rör hälsa, säkerhet och miljö- och konsumentskydd skall utgå från en hög skyddsnivå.

Ett viktigt instrument i EG:s miljöarbete blir den europeiska miljöbyrån (EEA) som är på väg att inrättas. Byrån skall förse EG och medlemsländerna med tillförlitliga och jämförbara uppgifter om miljön i Europa, som underlag till åtgärder och utvärderingar samt för information till allmänheten. Även europeiska länder utanför EG kommer att kunna delta i miljöbyrån. EG-kommissionen har också inrättat en kemikaliebyrå med uppgift att följa upp EG:s direktiv på kemikalieområdet.

EG:s åtgärder på miljöområdet skall bygga på principer som arbetats fram i andra internationella sammanhang, som att miljöproblem i första hand skall förebyggas, att miljöstörande verksamhet skall angripas vid källan och att förorenaren skall betala den skada han orsakar.

I Maastrichtfördraget anges att ett av gemenskapens mål är tillväxt som tar hänsyn till miljön. Miljöfrågorna får ställning som ett av gemenskapens politikområden. Beslut om miljöregler kommer därmed i allmänhet att fattas med kvalificerad majoritet.

Maastrichtfördraget betonade också den s.k. närhetsprincipen (subsidiariteten), som innebär att beslut skall fattas så nära medborgarna som möjligt. Principen innebär att gemenskapen bara skall agera när ett mål bättre kan uppnås på gemenskapsnivå än av de enskilda medlemsstaterna. Kommissionen måste för varje fråga där gemensamma regler föreslås motivera varför frågan löses bättre på gemenskapsnivå än av staterna själva.

Vilka följder närhetsprincipen kommer att få är delvis en politisk fråga. Principen bör utgöra ett stöd för att hävda nationell självständighet inom unionen - och därmed också kunna användas som stöd för det svenska kommunala självstyret. Samtidigt kan den användas av stater som vill bromsa en utveckling mot hårdare gemensamma miljöregler.

Genom EES-avtalet tar Sverige över ett stort antal EG-bestämmelser för miljöområdet och förbinder sig att arbeta in dem i lagar och praxis. Det har bland annat lett till förslag om vissa ändringar i miljöskyddslagen. Avtalet skall dock i de flesta fall inte hindra Sverige att behålla eller införa egna skyddsregler som går längre än EG:s.

Regler om varor skall däremot normalt "harmoniseras" mellan länderna för att gynna varornas fria rörlighet på den inre marknaden, som ju är en av EG:s huvudprinciper. En stat har dock vissa möjligheter att t.ex. införa förbud eller särskilda begränsningar med syfte att bland annat skydda människors liv och hälsa eller bevara naturvärden. Möjligheten har t.ex. utnyttjats av Danmark för att förbjuda drycker i vissa typer av engångsförpackningar. För upphandling av varor införs genom EES-avtalet en regel om att alla krav på produkten - även om

miljöegenskaper - vid upphandlingar över en viss nivå måste anges i kravspecifikationen vid förfrågan. Kravet gäller för närvarande för upphandling av byggentreprenader från 1 miljon ecu, annars från 200 000 ecu.

Frågan om en nationell regel är legitim - på grund av t.ex. miljöskäl - eller utgör ett olagligt handelshinder kan i sista hand avgöras av EG-domstolen eller, under EES-avtalet, av EFTA-domstolen som då skall följa EG:s rätt.

De flesta EG-regler på miljöområdet anger gränsvärden och andra detaljbestämmelser på områden som förorening av luft och vatten, buller, kemiska produkter, bioteknik, avfall och naturvård. Även inom livsmedelshygienen och det traditionella hälsoskyddet finns motsvarande regelverk.

Några bindande bestämmelser som rör det bredare miljöarbetet finns emellertid också. Enligt ett direktiv från 1985 om "bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt" skall en miljökonsekvensbeskrivning göras inför en rad namngivna typer av projekt. Detta är obligatoriskt för ett antal stora miljöfarliga industri- och transportanläggningar (bland annat motorvägar, stora järnvägslinjer, flygplatser och hamnar), medan staterna själva kan avgöra om en konsekvensbedömning skall krävas för en lång rad andra projekt. Regeringen har som en anpassning till EG:s regler föreslagit att en miljökonsekvensbeskrivning i vissa fall skall ingå i underlaget för detaljplan enligt plan- och bygglagen.

Enligt ytterligare ett direktiv från 1990 skall offentliga organ i länderna vara skyldiga att ge allmänheten bättre tillgång till miljöinformation, vilket är ett prioriterat område för gemenskapens miljöpolitik.

Det finns för närvarande inte några gällande EG-bestämmelser som berör hur miljötillsynen skall organiseras eller utföras. Två förslag till direktiv inom området är emellertid långt framskridna. Det ena gäller ett miljöledningssystem som inkluderar miljörevision (ECO-revision), det andra regler för miljöprövning av fasta anläggningar (Integrated Pollution and Prevention Control - IPC). Båda förslagen är på nuvarande stadium i huvudsak riktade mot större anläggningar.

Förslaget om ECO-revision innebär att bindande minimikrav ställs på att länderna skall bygga upp ett ackrediteringssystem för miljörevisorer eller externa "verifiers". För företag som frivilligt ansluter sig till systemet skulle långtgående krav på uppbyggnad av miljöledningssystem och såväl intern miljörevision som extern verifiering ställas. En miljörapport skall, enligt förslaget, lämnas till myndigheterna. Bland fördelarna för de anslutna företagen märks möjligheten att få använda en logotyp i sin marknadsföring - dock inte på produkter.

I förslaget om miljöprövning av fasta anläggningar finns några paragrafer som berör kontroll och tillsyn. På företagen ställs krav att de skall kontrollera verksamheten och avge miljörapport till myndigheterna. Myndigheterna skall å sin sida vidta sådana åtgärder att efterlevnaden av tillståndet säkerställs. Några

specifika krav på vilken typ av myndighet som skall utföra tillsynen eller på vilken myndighetsnivå den skall ske ställs emellertid inte, utan det är fritt för varje land att själv bestämma om detta.

Båda förslagen bör vara möjliga att integrera med miljötillsynen i vårt land.

Vilka konsekvenser EES-avtalet kan få för det kommunala miljöarbetet går i dag inte helt att förutse. Klart är i varje fall att EG är en ny instans, vars initiativ på miljöområdet fortlöpande måste följas, även av kommunerna. Vissa redan antagna direktiv och regler håller på att succesivt införas i Sverige. Nya bindande beslut inom EG skall förhandlas innan de inlemmas i EES-avtalet, men man kan anta att de i det allra flesta fall kommer att införas.

6 Att utveckla det samlade miljöarbetet

I kapitlet diskuterar vi hur kommunernas samlade miljöarbete kan utvecklas och förstärkas. (Miljö- och hälsoskyddstillsynen tas upp i kapitel 7.) Ett antal exempel på intressanta arbetsmetoder och projekt presenteras också.

I ett avsnitt behandlas kortfattat olika möjligheter att utveckla arbetet med utgångspunkt från kommunens olika verksamhetsområden: planering, information, utbildning, drift, varor och tjänster. Vi ger också exempel på kommunala åtgärder som kan bidra till att nationella miljömål uppnås. I avsnitten som följer behandlar vi närmare behovet av en samlad strategi för miljöarbetet, den lokala organisationen, möjligheter att stödja ett miljöanpassat levnadssätt hos kommunmedlemmarna, miljöövervakning, miljörevision och resultatuppföljning.

Utredningen anser sammanfattningsvis:

att det i varje kommun behövs en samlad strategi för att skapa en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Arbetet med en sådan lokal strategi kopplas lämpligen till arbetet med "lokal Agenda 21" i enlighet med Rio-konferensens rekommendation till världens kommuner;

att en ökad satsning på utbildning och metodutveckling om bland annat kretsloppssamband, naturresurslagens hushållningsregler och miljökonsekvenser till både tjänstemän och politiker behövs för att förstärka kommunernas miljöarbete;

att en samlad miljöinformation behövs för att kommunmedlemmarna skall engagera sig och ta ansvar för sin livsmiljö. För detta krävs att kommunen har kunskaper både om den lokala miljön och hälsan och om vad som påverkar attityder och beteenden i miljöfrågor;

att den kompetens kommunen har genom sin tillsyn enligt miljö- och hälsoskyddslagarna i större utsträckning bör användas för att utveckla miljöhänsynen i kommunens drift av olika verksamheter;

Utredningen anser sammanfattningsvis (forts.)

att kommunens miljö- och hälsoskyddsverksamhet bör hållas ihop, så att det finns möjlighet till en nödvändig kompetensutveckling och specialisering. Kommunen bör vidare tilldela någon tjänsteman uppgiften att bevaka den professionella kunskapsutvecklingen liksom att som expert företräda miljö- och hälsoskyddsintressena inom kommunen;

att kommunala taxor och avgifter bör konstrueras så att de stimulerar beteenden som minskar miljöbelastningen;

att naturskolorna är en värdefull resurs för skolornas miljöundervisning och vidareutbildning av personal och politiker. Det är önskvärt att naturskolor eller liknande verksamheter startas i fler kommuner;

att stor vikt bör läggas vid att följa upp, utvärdera och utveckla de lokala insatserna för en god livsmiljö och en hållbar samhällsutveckling. Årliga miljöbokslut är ett bra exempel på uppföljning och information till kommunmedlemmarna. Det är önskvärt att Kommunförbundet utvecklar den modell för resultatuppföljning som presenteras av utredningen. Det är också angeläget att kommuner börjar använda sig av miljörevision för verksamheter där man har ett driftansvar, samt att miljöinriktad förvaltningsrevision och miljö- och naturräkenskaper prövas och succesivt börjar användas.

Utredningen föreslår

att nuvarande 4 paragrafen i hälsoskyddslagen ändras så att det framgår att det är en uppgift för den nämnd som kommunen beslutar att informera kommunmedlemmarna om den lokala yttre miljön och de faktorer som påverkar den, samt om de faktorer i miljön som påverkar hälsan.

6.1 Inledning

6.1.1 Kommunens miljöarbete en helhet

Den offentliga verksamheten för att uppnå en god livsmiljö och långsiktigt hållbar utveckling måste enligt utredningen ses som en helhet där olika organ inom staten och kommunerna visserligen har olika uppgifter, men där det framförallt allt krävs ett väl fungerande samspel mellan alla aktörer för att den samlade verksamheten skall fungera optimalt.

Insikten om miljöfrågornas betydelse och komplexitet har lett till att varje sektor fått samhällsuppdraget att på sitt område förhindra nya miljöskador och

lösa de problem som finns. Att möta utmaningarna på miljöområdet har alltså blivit en uppgift för många fler än miljösvårdsmyndigheterna. Sektorsansvaret för miljöarbetet medför att den lokala nivån får en viktig roll. Kommunen har ansvar för samhällsplanering, drift av många verksamheter av stor betydelse för miljön, produktion av tjänster, undervisning och tillsyn över lagstiftning om miljöskydd, hälsa, säkerhet och naturvård. I kommunen måste olika sektorintressen sammanvägas, och miljöhänsynen finnas med över hela fältet. Kommunallagen ger kommunen en vidsträckt handlingsfrihet i fråga om hur både preciserade myndighetsuppgifter och det övergripande uppdraget på miljöområdet skall förverkligas.

För att kunna lösa många av de uppgifter som för framtiden ställs på kommunerna i miljöarbetet krävs det att ett väl fungerande samarbete över sektorsgränserna etableras. Vi lägger därför stor vikt vid att gemensamma mål utarbetas i kommunen och att en samlad strategi för miljöarbetet utvecklas. Vi anser också att det är angeläget att metoder för att mäta resultat och revidera verksamheten utvecklas och används i kommunerna.

6.1.2 Hinder för ett framgångsrikt miljöarbete

Ett utvecklat samarbete både inom kommunen och mellan de administrativa nivåerna är en förutsättning för ett framgångsrikt miljöarbete.

Vi kan konstatera att det har utvecklats former för samverkan när det gäller de traditionella problemen med föroreningar från punktkällor. Här har tillsynsansvaret fördelats mellan de olika administrativa nivåerna och ett system för utbyte av information utvecklats. Stödet från Naturvårdsverket, bland annat genom ett nationellt tillsynsråd och information, har förbättrats.

När det gäller de senare uppmärksammade miljöproblemen, som orsakas av utsläpp som sprids över både kommun- och nationsgränser, finns inte motsvarande samverkan. Det saknas sålunda ett fungerande kommunikationssystem mellan den nationella och den lokala nivån för att genomföra de nationella miljömål som beslutats av riksdagen, trots att detta i många fall kräver samordnade åtgärder mellan nivåerna. Ett antal kommuner har satt upp lokala mål, ofta som ett led i utarbetandet av ett kommunalt miljöprogram. En erfarenhet är att det har varit svårt att formulera lokala mål och åtgärdsprogram utifrån de nationella målen.

En form av hinder för ett framgångsrikt miljöarbete har sin grund i de olika system som tillämpas när det gäller relationen mellan de administrativa nivåerna. Det kan beskrivas som att vi befinner oss i en övergång mellan ett system som dominerats av statlig regelstyrning och ett system med målstyrning.

Regelstyrningen innebär att staten styr genom detaljerade regler. Tillämp-

ningen följs upp i det rättsliga överklagningssystemet, genom vilket staten överprövar kommunalt fattade beslut. Målstyrningen består av ramlagar, och av att statliga organ utvärderar och följer upp den lokala verksamheten.

De olika sätten att styra har olika konsekvenser. En är att det politiska ansvaret när regelstyrning råder måste utkrävas på den nationella nivån. Vid tillämpning av ramlagstiftning skall ansvaret däremot i princip utkrävas lokalt.

Övergången från detaljreglering till ramlagsstyrning har motiverats med möjligheter till ökat demokratiskt inflytande och att beslut skall fattas närmare de medborgare som berörs. Ett annat motiv har varit kommunernas ökade kompetens. Att vi nu står i en situation där båda systemen tillämpas medför problem. Det som framträder tydligt är att staten genom att avgöra överklagningsärenden i praktiken normerar inom områden där kommunerna genom ramlagstiftning har givits utrymme att fatta politiska beslut.

6.1.3 Allmänheten - deltagare i miljöarbetet

En förutsättning för att det framtida miljöarbetet skall lyckas är att allmänheten har tillräckliga kunskaper om hoten mot miljön och är motiverad att bidra till den omsvängning och det nytänkande som behövs. Härigenom formas en opinion vars styrka avgör vilken prioritet miljöfrågorna får. Samtidigt är denna opinion avgörande för hur många som blir beredda att välja en mer miljöanpassad livsstil.

I regeringens proposition *En god livsmiljö* (prop. 1990/91:90) betonas att var och en personligen kan göra stora insatser för miljön genom att bland annat sortera sopor, resa mer kollektivt och spara energi. Miljöanpassat levnadssätt hos kommunmedlemmarna är emellertid inte något som går att införa med ett kommunalt beslut. För att få till stånd de förändringar som behövs krävs i stället ett brett spektrum av åtgärder för att stimulera och stödja individernas miljöengagemang, göra de miljövänliga valen lättare för den enskilde och visa att kommunen kan vara en föregångare i fråga om miljöhänsyn.

Ett sådant arbete skiljer sig på många sätt från traditionell myndighetsutövning i en kommun. Utgångspunkten måste vara att arbeta **tillsammans** med kommunmedlemmarna, så att allt fler får förståelse för miljöproblemen och blir aktiva i att forma en långsiktigt hållbar utveckling i sitt lokalsamhälle.

Lester Brown, chef för Worldwatch Institut i Washington, avslutar 1992 års upplaga av världens mest lästa miljörapport, *Tillståndet i världen*, med följande ord:

> **Hittills har samhället betraktat miljörevolutionen ungefär som ett idrottsevenemang - där tusentals människor är bänkade för att titta, medan en handfull spelare på planen aktivt försöker påverka spelets utgång. I detta fall är**

framgången beroende av att de osynliga sidolinjerna som skiljer åskådare från deltagarna kan suddas ut, så att vi alla kan bli delaktiga. Att rädda planeten är inget publikevenemang.

Att kommunen strävar efter att se medborgarna som deltagare i stället för åskådare i formandet av framtidens miljö ligger i linje med en samhällsutveckling som mer än tidigare betonar den enskildes eget agerande och ansvar som t.ex. konsument, företagare eller markägare. En sådan strävan ställer krav på en förändrad inriktning av kommunens insatser, och får enligt vår mening inte innebära att kommunen minskar sina åtaganden för skydd av miljö och hälsa.

Det är viktigt att samarbetet mellan kommunen som myndighet och kommunmedlemmarna präglas av respekt för den enskildes integritet och valfrihet.

6.2 Miljöarbete inom olika verksamhetsområden

> "Ett framgångsrikt miljöarbete förutsätter ... att miljöhänsynen integreras i utvecklingsplaner för olika samhällsområden. Varje samhällssektor har således ansvaret för att förhindra att nya miljöskador uppstår och för att lösa de problem som redan föreligger." (*Miljöpolitiken inför 90-talet*, prop. 1987/88:85.)

> "Ansvar för miljö och resurshushållning skall prägla samhällslivets alla områden. 1990-talets uppgift är att ställa om samhällets alla verksamheter i ekologisk riktning." (*En god livsmiljö*, prop. 1990/91:90.)"

Genom policyuttalanden som dessa har riksdagen formulerat ett samhällsuppdrag som ställer landets kommuner inför stora utmaningar.

I kapitel 3 har vi delat in kommunens verksamhet i olika områden och beskrivit uppgifter för det samlade miljöarbetet med utgångspunkt från lagar och författningar. Här redovisar vi kort hur miljöarbetet på motsvarande områden enligt vår uppfattning kan utvecklas, med de övergripande miljömålen i sikte.

6.2.1 Planeringsansvaret

Kommunerna har ansvar för planering inom områden som är av stor betydelse

för den framtida livsmiljön. På några områden finns krav om att särskilda plandokument skall finnas. Dessa kan vara värdefulla instrument för att styra lokalsamhället mot en långsiktigt hållbar utveckling.

Varje kommun skall ha en aktuell energiplan med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning. Kravet på miljökonsekvensbeskrivning infördes 1991. Vi anser det vara angeläget att äldre energiplaner förnyas, så att möjligheterna att bedöma miljökonsekvenserna av olika alternativ ökar.

Ansvaret för den fysiska planeringen ligger på kommunerna. I plan- och bygglagen framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga för användningen av mark och vatten. Varje kommun skall också ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen.

Enligt bilaga 15 till regeringens budgetproposition 1992 (prop. 1991/92:100, bilaga 15) framgår att den fysiska planeringen på 1990-talet har tre huvuduppgifter, nämligen att:

- säkerställa en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenresurser,
- främja en långsiktigt förnuftig lokalisering av bebyggelse, anläggningar, och infrastruktur samt utveckla en rik och levande stadsmiljö,
- ta hänsyn till naturens kretslopp i samhällsplaneringen.

Vi har funnit att regelsystemet för den fysiska planeringen i stort sett uppfyller de krav som bör ställas för att målen inom miljöområdet skall kunna uppfyllas. En positiv utveckling har också lett till att de som företräder miljöintressena numera, åtminstone i de större kommunerna, i allmänhet medverkar i ett tidigt skede av planeringen. Ändå finns det, som framgår av kapitel 3, flera områden där miljöaspekterna ofta inte anses bli tillgodosedda. Det gäller i vissa fall specifika miljökrav som att riktvärden för luftföroreningar och buller skall klaras i detaljplaner. Det mer långtsyftande kravet om hänsyn till naturens kretslopp är, enligt vår bedömning, bara i undantagsfall styrande i planeringen.

Planeringen innebär att olika intressen vägs mot varandra. En sådan sammanvägning är en förutsättning för att uppnå en bra helhetslösning. Bevarande kan ställas mot exploatering, ekonomiska begränsningar mot miljöhänsyn, vedertagna sätt att bygga mot ekologiskt inriktade experiment. Det är de förtroendevaldas uppgift att genom den politiska processen avgöra hur stor tyngd kravet på hänsyn till miljön och naturens kretslopp skall få i kommunen. Sådana avvägningar hör till kommunpolitikernas ur miljösynpunkt viktigaste och förmodligen svåraste uppgifter.

Vi vill samtidigt peka på att det är först nu, när översiktsplaner finns och krav på miljökonsekvensbeskrivningar börjat ställas i allt fler sammanhang, som naturresurslagens syften kan tillämpas fullt ut. Resursbegreppet och hushållningsprinciperna i lagen innebär kortfattat att de icke förnyelsebara resurserna mark,

vatten och den fysiska miljön i övrigt får tas i anspråk **under förutsättning att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjas**. Områden som är särskilt lämpliga för vissa ändamål skall skyddas från andra anspråk.

Genom översiktsplanerna skall en bedömning av resurserna och de långsiktiga anspråken, i naturresurslagens mening, nu finnas. Om miljökonsekvensbeskrivningar av bra kvalitet görs får politiker en fastare grund för att i planbeslut kunna ta ställning till vad som bäst främjar en långsiktigt god hushållning.

Flera centrala verk har tillsammans med länsstyrelserna inlett ett viktigt arbete med att informera kommunerna om hur lagarna är tänkta att tillämpas. Exempel på välgjorda översiktsplaner och miljökonsekvensbeskrivningar kommer att publiceras av Boverket. Vi anser att det är angeläget att material av detta slag också diskuteras på kurser och seminarier med kommunerna.

Utbildningsinsatser till både kommunala förvaltningar och politiker är över huvud taget ett effektivt sätt att verka för att samhällsplaneringen skall ta en ökad hänsyn till både specifika miljöintressen och miljökonsekvenser och till målet om anpassning till naturens kretslopp. Kretsloppstänkandet är, särskilt inom samhällsplaneringen, ett nytt begrepp. Det finns därför ett uppenbart behov av vidareutbildning av såväl miljö- och hälsoskyddsinspektörer som samhällsplanerare och tekniker på området.

6.2.2 Informationsansvaret

En av förutsättningarna för allmänhetens engagemang och deltagande i miljöarbetet är tillgång till information. Information som en kommun bör bidra med gäller bland annat tillståndet i den lokala miljön, hur lokala utsläpp påverkar regionala och globala förhållanden och vice versa, samt vikten av enskilda insatser som att källsortera, kompostera, spara energi, resa "miljöeffektivt" m.m. (Se vidare avsnitten *Lokal miljöbevakning* och *Att stödja ett miljöanpassat levnadssätt* nedan.)

Den enskilde behöver också producentobunden information för att kunna orientera sig på en svåröverskådlig marknad av produkter, som i högre eller lägre grad påverkar miljön. Det har, bland annat i samband med utgivningen av Miljökatalogen i Göteborg, ifrågasatts om en kommun går utanför sin kompetens genom att framhålla vissa produkter som belastar miljön mindre än andra. Vi vill betona att JO slog fast att information och rådgivning i syfte att påverka konsumenterna i miljöanpassad riktning hör till en kommuns befogenheter.

Flertalet kommuner har, som framgår av kapitel 3, gjort **några** informationsinsatser - oftast med skrifter/broschyrer till allmänheten - men det är hittills bara

Ett sätt att arbeta

Miljökatalog

Invånarna i en kommun påverkar genom sin konsumtion och sina levnadsvanor miljösituationen. Genom att ställa krav på varor och tjänster kan de bli en maktfaktor i det lokala miljöarbetet. De allra flesta konsumenter vill handla mer miljövänligt, men är osäkra på hur de skall göra och vilka produkter de skall välja. De tar gärna emot information från kommunen.

Det var med sådana utgångspunkter renhållningsverket, miljö- och hälsoskyddsförvaltningen och konsumentkontoret i Göteborg började arbetet med att ta fram en Miljökatalog för hushållen. Den första katalogen, med praktiska tips och råd om hur var och en kan leva mer miljövänligt till vardags, delades ut till alla hushåll hösten 1990. De produkter som rekommenderades var sådana som märkts som "BRA MILJÖVAL" enligt Naturskyddsföreningens kriterier.

Våren 1992 gavs en ny aktualiserad miljökatalog ut, eftersom betydligt fler miljöanpassade produkter hade kommit och kommunen hade byggt ut sin service med information och rådgivning om bland annat energifrågor, kollektivtrafik och kompostering. Tio kommunala förvaltningar och bolag stod denna gång bakom katalogen, som distribuerades tillsammans med telefonkatalogen till både hushåll och företag. Kostnaden för en upplaga på drygt 400 000 ex. blev cirka 1,1 miljon kr.

Både 1990 och 1992 följdes Miljökatalogen upp genom en enkät till 200 göteborgare cirka två månader efter distributionen. Frågorna gällde om de fått, läst och sparat katalogen, och om de följt några av råden i den. Över 80 procent av de tillfrågade hade 1992 noterat att de fått en Miljökatalog (64% 1990). Av de som svarat att de fått katalogen hade 90% sparat den (40% 1990). Drygt 20% hade läst katalogen, helt eller delvis, drygt hälften av de tillfrågade hade åtminstone tittat i den. På frågan om vilka råd de tillfrågade följt ligger de som gäller sopor och källsortering klart i topp, följda av råd om disk, tvätt och energisparande.

Resultaten tyder på att katalogens genomslag varit mycket stort. Ett par troliga orsaker till att fler uppmärksammade och sparade Miljökatalogen 1992 är samdistributionen med telefonkatalogen samt den debatt som den första katalogen väckte.

Göteborgs Miljökatalog har sålts till ett antal kommuner som anpassat texten till förhållandena i den egna kommunen. Andra kommuner har tagit fram egna kataloger och trycksaker med liknande innehåll.

Ett sätt att arbeta

Salus

"Miljökontoret tar tempen på arbetsmiljön i skolorna." "Katten - älskad och hatad." "Problem med aluminium i hushållssoporna." "Nu kan det bli dyrt att lämna bilen med motorn igång!" "Satsa på hjärtat." "Resultat från insamling av miljöfarligt avfall i Edsbyn."

Så lyder några aktuella rubriker i tidningen Salus (latin för hälsa och välbefinnande), som miljö- och hälsoskyddsnämnden i Ovanåkers kommun i tio år har spritt till hushållen, två till fyra gånger om året.
Ett mål med utgivningen har varit att leva upp till hälsoskyddslagens ambition om att förebygga och informera. Man räknar också med att klagomålen minskar om medborgarna får lättillgänglig information omnya bestämmelser, rättigheter och skyldigheter. Några frågor där information genom tidningen blivit särskilt angelägen under åren har gällt Tjernobylnedfallet, radon och försurade sjöar.

En läsarundersökning 1992 visade att kommuninvånarna känner väl till Salus och att en klar majoritet vet vem som ger ut den. De flesta svarade att de ser den som en viktig informationskälla. Hälsoupplysning är det ämnesområde som flest anger att de helst läser om. Naturvård och odlingsråd är andra populära ämnen. Något färre läser helst om samhällsplanering, källsortering, lagar och bestämmelser.

På miljökontoret i Ovanåker anser man att en egen tidning, åtminstone i en mindre kommun, är ett bra sätt att nå fram till invånarna. För framtiden vill man inrikta innehållet mer på trender i miljötillståndet och i fråga om vad miljöarbetet åstadkommer.

Kostnaden för teknisk produktion och distribution är ca 4 kr per/ex.

I kommuner med en samlad extern tidning kan den vara ett viktigt forum för information och dialog med allmänheten i miljöfrågor.

ett fåtal kommuner som börjat arbeta systematiskt på området. Några vetenskapliga utvärderingar av detta arbete finns inte, men det är troligt att satsningar som t.ex. Miljökatalogen i Göteborg och tidningen Salus i Ovanåker har höjt kommuninvånarnas kunnande, bidragit till att fler gått in för mer miljöanpassade levnadsvanor och förbättrat dialogen om miljöfrågor mellan allmänheten och kommunala myndigheter.

Vi anser att information bör spela en större roll i det framtida kommunala miljöarbetetet, inte minst med tanke på att behovet av att den enskilde kommun-

medlemmen medverkar till att minska miljöpåverkan kommer att öka. Av det skälet, liksom mot bakgrund av EG:s direktiv om rätt att ta del av miljöinformation, föreslår utredningen att kommunens skyldighet på området görs tydligare. Nuvarande 4 paragrafen i hälso-skyddslagen ger enligt vår uppfattning en alltför begränsad bild av i vilka frågor kommunen skall vara skyldig att informera kommunmedlemmarna. Därför föreslår vi en ändring som klargör att det är en uppgift för kommunen att informera om den lokala miljön och de faktorer som påverkar den, liksom om miljöfaktorer som påverkar hälsan.

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen har ofta varit initiativtagare till information genom broschyrer till allmänheten eller samlade kampanjer. Framför allt i de största kommunerna har också konsumentrådgivningen spelat en viktig roll. Även kommunala bolag och entreprenörer, som energiverk, vattenverk och renhållningsföretag bidrar med miljöinformation.

Hur miljöinformationen utformas och vilken omfattning den skall ha måste i huvudsak vara en fråga för varje enskild kommun. Var i kommunen ansvaret lämpligen bör ligga - t.ex. hos den förvaltning som svarar för miljö- och hälsoskyddet, på en informationsenhet eller hos kommunledningen - kan säkerligen skifta mellan olika kommuner. Utredningen anser dock att varje kommun bör ge någon förvaltning och person ett samlat ansvar för miljöinformationen, för att underlätta den samordning som behövs. Vi anser också att miljöinformation skall ses som ett kompetensområde som kräver sitt speciella kunnande och en fortgående kunskapsutveckling.

En del information bör bära en starkt lokal prägel. Samtidigt kan en ökad samverkan mellan kommuner i kampanjer, produktion av trycksaker m.m. i andra fall säkerligen vara effektiv.

6.2.3 Utbildningsansvaret

I En *god livsmiljö* framhålls att miljöfrågorna skall behandlas i grundutbildningen på alla nivåer. Den av regeringen tillsatta läroplanskommittén har i sitt betänkande *Skola för bildning* (SOU 1992:94) föreslagit att ett nytt ämne för skolan - teknik och miljö - skall införas. Avsikten är att tonvikten skall ligga på att ge en fördjupad förståelse för relationen mellan teknik och miljö. Eleverna skall bland annat få förståelse för att miljöproblem som visar sig i naturen är resultat av beslut som fattas av människor, individuellt eller i samverkan.

Vi vill understryka att en förutsättning för att flera av de nationella miljömålen skall uppnås är att alla medborgare får grundläggande kunskaper och insikter om naturens lagar och utveckling, miljöpåverkan och ekologiska samband. Skolundervisningen är därför av stor betydelse för miljöarbetet i en

kommun och bör ges stor tyngd i en strategi för kommunens samlade miljöarbete.

Det är viktigt att skolan förmedlar kunskap om dagens miljösituation som leder till en förståelse för vad som orsakat problemen, liksom för vad som behöver göras för att utvecklingen skall bli långsiktigt hållbar. Eleverna bör också få kunskap och träning för att de som nästa generations konsumenter, företagare eller markägare skall visa omsorg om miljön och främja ekologiskt hållbara lösningar.

Miljöundervisningen bör delvis ske utanför skolans väggar och i andra former än den vanliga skolundervisningen. Det är därför viktigt att skolan har resurser för vissa fältstudier och experiment. Från 1980-talets början har särskilda naturskolor också startats i några kommuner. 1991 fanns cirka 40 naturskolor. De är en värdefull resurs i miljöarbetet, bland annat genom att de har en utvecklad pedagogik när det gäller att praktiskt förmedla känsla och förståelse för samspelen i naturen. Skolorna har ofta startats på initiativ av intresserade lärare, skolledare och politiker. Vanligen kompletterar de grundskolans undervisning genom att ordna klassbesök och lärarfortbildning. Flera naturskolor håller kurser för daghems- och fritidshemspersonal. Naturskolor har också deltagit i undervisning av kommunens politiker.

Föreningen för Naturskola & Fältpedagogik, som bildades 1985, sprider erfarenheter från naturskolorna samt vissa muséer, naturum och skolor. Vi anser att det är angeläget att naturskolornas verksamhet kan fortsätta utvecklas, och att deras pedagogik tas till vara i den ordinarie undervisningen. Det är också önskvärt att naturskolor, eller liknande verksamheter med fältinriktad miljöutbildning, startas i betydligt fler kommuner.

Miljöundervisningen är i första hand en uppgift för skolan själv. Innehållet kan konkretiseras i lokala skolplaner. Men det bör också vara en naturlig uppgift för andra förvaltningar i kommunen att stödja miljöundervisningen. De förvaltningar som svarar för miljö- och hälsoskydd och naturvård kan t.ex. medverka genom att ta fram underlag om den lokala miljösituationen, i kommunen som helhet och eventuellt för respektive skolas elevupptagningsområde. Intressanta planärenden och miljöskyddsärenden kan utgöra praktikfall i samhällsundervisningen. Studiebesök i samband med temaarbeten bör uppmuntras.

Barn och ungdomar har ofta ett stort intresse för miljöfrågor. Deras värderingar och vanor håller på att formas genom information från bland annat skola och massmedia, liksom genom intryck från den närmiljön de har omkring sig och de exempel och attityder vuxna förmedlar. Det är därför viktigt att skolan, och övriga i kommunen, ser sin roll som normbildare och förebild. Eleverna bör uppmuntras att själva undersöka sin närmiljö och få möjlighet att lära känna olika aktörer i det lokala miljöarbetet.

6.2.4 Driftansvaret

Det kommunala driftansvaret skiljer sig i vissa avseenden från det ansvar enskilda företag har. Sålunda har kommunen ett grundläggande ansvar för verksamheter vars huvuduppgift är att skapa en god miljö men som samtidigt kan medföra miljöstörningar. Exempel på sådana verksamheter är renhållning, avloppsvattenbehandling och driften av parker och grönområden.

Inom de områden där kommunen har driftansvaret har kommunen också möjligheter att föregå med gott exempel på en miljöanpassad verksamhet. Det finns åtskilliga exempel på att kommuner tagit vara på dessa möjligheter, exempelvis genom val av drivmedel, typ av energiproduktion och tillämpning av miljöanpassad teknik.

Kommunen kan också utveckla metoderna att utöva de aktsamhetsregler man skall följa, bland annat i sin driftkontroll. Det är ett område där kommunen har särskilt goda förutsättningar att agera som föregångare. (I ett senare avsnitt i kapitlet diskuterar vi möjligheterna att använda miljörevision inom kommunala verksamheter. Det är särskilt angeläget att miljörevision utvecklas inom bolag och anläggningar som driver miljöstörande verksamhet.) Det är viktigt att kommunen i entreprenadavtal och i samband med upphandling av varor och tjänster ställer motsvarande krav på miljöanpassning av produktion och i val av produkter som man ställer på verksamhet som drivs i egen regi.

På flera ställen i betänkandet tar vi miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn över verksamheter som kommunen själv driver. Det är viktigt att hålla isär tillsynsansvaret och driftansvaret. Detta bör emellertid normalt inte hindra kommunen från att utnyttja den kompetens som finns inom miljö- och hälsoskyddet till att utveckladet driftkontrollen. Vi anser att det i allmänhet är möjligt att organisera arbetet så att samma inspektörer inte samtidigt deltar i utvecklingen av driftkontrollen och den offentliga tillsynen av denna verksamhet. I fall där detta är svårt att åstadkomma bör det vara möjligt för kommuner att byta eller sälja tjänster med varandra.

6.2.5 Ansvar för varor och tjänster

Liksom när det gäller driftansvaret har kommunen möjligheter att föregå med gott exempel i miljöhänsyn och att påverka utvecklingen genom sitt sätt att hantera varor och tillhandahålla tjänster.

Många kommuner har informerat kommunmedlemmarna om betydelsen av att handla miljövänligt. I många kommuner har också mål om miljöanpassning

Ett sätt att arbeta

Miljömedveten upphandling - miljövarudeklaration

1990 antog kommunfullmäktige i Göteborg rekommendationer för att ge miljöfaktorn större tyngd i kommunens upphandling. Enligt beslutet skall nämnder och styrelser beakta
- att produkterna under sin omloppstid ger upphov till så lite miljöskador som möjligt,
- att produkterna inte är skadliga för konsumenterna/användarna (arbetsmiljöaspekten),
- att produkterna när de blir avfall helst skall vara biologiskt nedbrytbara eller kunna återanvändas,
- att både tillverkning och användande skall bygga på resurssnålhet i fråga om råvaror och energi.

Beslutet innebar också att nämnder, styrelser och bolag där det finns alternativ skall sluta köpa in produkter som innehåller CFC (freoner) och ett litet antal andra kemikalier, att icke klorblekt papper skall användas och att engångsartiklar succesivt skall bytas ut mot flergångsartiklar.

Ett redskap för genomförandet av miljömålen är sedan 1991 *miljövarudeklarationer,* som används vid all central kommunal upphandling. Det är ett krav på leverantörer att de vid nya upphandlingar, liksom när gamla avtal förnyas, fyller i miljövarudeklarationen. En referensgrupp där miljö- och hälsoskydd ingår hjälper sedan inköpskommittén att bedöma och jämföra produkterna ur miljösynpunkt.

På deklarationen skall leverantören ge upplysningar om varan uppfyller kriterier för miljömärkning, om miljöfarliga ämnen - särskilt de som kommunen beslutat att inte köpa in - ingår i produkten eller används vid tillverkningen, om förpackningsmaterial och om miljöaspekter på produkten som avfall.

Det finns cirka 300 centrala avtal för upphandling inom Göteborgs kommun. En central inköpskommitté som tecknar avtalen svarar också för kommungemensam upphandling för 21 stadsdelnsnämnder och ger service om upphandling till övriga nämnder.

Omkring 800 personer - de flesta på daghem, skolor och servicehus - gör sedan inköpen. På grund av det spridda ansvaret är information och utbildning viktiga inslag i strategin för att få de politiska besluten att slå igenom, liksom för att motivera de anställda.

En katalog över de miljöanpassade rengöringsmedel kommunen träffat inköpsavtal om och en folder om miljöaspekter för upphandling av möbler har spritts inom förvaltningarna. Kommunen arrangerar också utbildningar av olika personalgrupper. Endagskurser har hållits med inköparna, och bland andra städpersonalen har fått riktad information om de nya reglerna och produkterna. En erfarenhet från arbetet i Göteborg är att sådan direktkontakt med dem som skall använda produkterna är nödvändig för att man skall nå bra resultat.

i den egna upphandlingen beslutats. För att genomföra ett sådant mål krävs i många fall en bred samverkan mellan förvaltningar, information och utbildning av inköpare och användare. Det är också angeläget att kommunerna utnyttjar möjligheterna att ställa krav på miljöanpassning i samband med upphandling av entreprenader.

Kommunförbundet har tagit fram material som belyser vikten av att kommunerna själva utnyttjar sin möjligheter som stora konsumenter att påverka marknaden i miljöanpassad riktning. Det är angeläget att samordning och stöd av det slaget fortsätter utvecklas och att erfarenheter snabbt sprids mellan olika kommuner.

Kommunen har också möjlighet att anpassa regeltillämpningen och sina taxor och avgifter så att miljöanpassade alternativ gynnas. Att göra sophämtningen mer flexibel och anpassa taxor för att stimulera kommunmedlemmarna att källsortera och kompostera är ytterligare ett exempel på hur kommunens service enligt utredningens uppfattning allt mer bör underlätta och stimulera allmänheten att välja ett mer miljöanpassat levnadssätt. Liksom i fråga om miljöanpassning av kommunens upphandling är detta ett område där det på många håll krävs att mål och arbetssätt utvecklas i samverkan mellan flera förvaltningar.

6.2.6 Tillsynsansvaret

Hur kommunens miljötillsyn kan utvecklas behandlas utförligt i kapitel 7, och berörs därför bara mycket kortfattat här.

Även om tillsynen måste hållas isär och utövas med integritet så att kommunen inte behandlas på annat sätt än andra verksamhetsidkare som kan påverka hälsan eller miljön på ett negativt sätt, är tillsynen också ett viktigt medel för kommunen att uppnå en god livsmiljö. Det angeläget att erfarenheter och kompetens som genom tillsynsansvaret används för att höja miljömedvetenheten bland företagare och övriga driftansvariga.

6.3 Nationella mål och lokala åtgärder

Nationella miljömål har antagits av riksdagen i samband med samlade propositioner om miljöpolitiken. På en del områden har staten genom lagar och föreskrifter givit kommunerna ett bindande uppdrag att verka för målen. På andra områden används ekonomiska styrmedel eller utvidgat producentansvar. På ytterligare andra områden har styrningen hittills skett främst med policyuttalanden, information, utbildning och annat stöd.

Här följer en lista på åtgärder en kommun kan genomföra för att bidra till att nationella miljömål utanför det lagreglerade tillsynsområdet uppfylls. Listan följer uppdelningen på områden i den senaste miljöpolitiska propositionen *En god livsmiljö* (prop. 1990/91:90). (De nationella miljömålen redovisas närmare i bilaga 5.)

Listan är på intet sätt fullständig, utan skall ses som en **exempelsamling** för att visa på de vida möjligheter kommunen har att agera.

Den miljöpolitiska inriktningen

Det övergripande målet för miljöpolitiken är "att skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt skydda natur- och kulturlandskap." (*En god livsmiljö*.)

Kommunen kan bidra genom t.ex:

- att upprätta lokal policy för hushållning med naturresurser i samband med översiktsplan;
- att följa miljöeffekter genom omgivningskontroller, mätningar, m.m;
- att främja skolornas miljöundervisning;
- att ge allmänheten konkret och handlingsinriktad information;
- att ställa miljökrav i egen upphandling, vid entreprenadupphandling och vid anlitande av underleverantörer;
- att i tillståndsgivning och löpande tillsynsarbete på alla berörda områden prioritera frågor som behandlas i miljömålen;
- att ha en väl fungerande tillsyn.

Atmosfären och klimatet

Viktiga nationella mål på området är att hejda uttunningen av ozonskiktet så att människors hälsa och ekologiska system inte skadas, och att begränsa utsläppen

av samtliga klimatpåverkande gaser inom alla samhällssektorer.

Kommunen kan bidra genom t.ex:
- att ställa krav på låg energiförbrukning vid inköp av fordon och upphandling av anläggningsarbeten och transporttjänster;
- att göra miljömässigt lämpliga val av bränsle i energianläggningar;
- att prioritera energieffektivitet och energisparande i driften av kommunens fastigheter och anläggningar;
- att ha en utåtriktad energirådgivning;
- att i detaljplanering lokalisera byggnader med hänsyn till lokalklimat;
- att ställa krav på att låg energiförbrukning fastläggs i planbestämmelser;
- att möjliggöra återvinning och destruering av CFC och haloner;
- att driva kommunala värmepumpar, ismaskiner och ventilationsanläggningar så att CFC-läckage förhindras;
- att vidta åtgärder för att förhindra att metan läcker ut från avfallsupplag.

Luftföroreningar

Nedfallet av svavel- och kväveoxider samt flyktiga organiska ämnen skall begränsas till nivåer som inte skadar naturen eller människors hälsa. Omfattande åtgärder anses behövas för att riksdagens mål att minska kväveoxidutsläppen med 30% från 1980 till 1995 skall kunna uppnås.

Kommunen kan bidra genom t.ex:
- miljöinriktad energi- och trafikplanering;
- att kräva lägsta möjliga utsläpp från maskiner och fordon vid upphandling av transporttjänster och anläggningsarbeten;
- energihushållning;
- att genom den fysiska planeringen verka för att de nationella utsläppsmålen skall kunna uppfyllas i kommunen.

Miljön i tätorterna

Ett övergripande nationellt mål är att hälsorisker för människor på grund av utsläpp av luftföroreningar från trafik, industri och energianläggningar skall undanröjas. År 2000 skall halterna av koloxid, kväveoxid, svaveldioxid, sot och partiklar underskrida de riktvärden som finns. Utsläppen av cancerframkallande ämnen bör på sikt minskas med 90%. Städernas värdefulla kulturmiljöer skall bevaras. Buller i tätorter bör minska så att det ligger under dagens riktlinjer.

Kommunen kan bidra genom t.ex.:

- att i den fysiska planeringen ställa krav på skyddszoner kring miljöfarliga verksamheter, trafikanläggningar, hamnar etc;
- att vidta bullerdämpande åtgärder;
- att minimera utsläppen från kommunens egna verksamheter;
- att införa lokala restriktioner för trafik;
- att ställa krav på bästa miljöklass för fordon i känsliga områden, och eventuellt att kräva speciella drivmedel;
- att inventera kulturmiljöer;
- att arbeta aktivt för att minska störningar i driften av fjärrvärme, energiförsörjning och kollektivtrafik;

Naturresurser och naturvård

Nationella mål är att förnybara resurser skall utnyttjas inom ramen för ekosystemens produktionsförmåga och att icke förnybara resurser skall användas ansvarsfullt. Naturligt förekommande växt- och djurarter skall kunna fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.

Kommunen kan bidra genom t.ex:

- att hushålla med naturresurser i all kommunal verksamhet;
- att sköta egna marker så att naturvårdens intresse tillgodoses;
- att i vissa fall bekosta nödvändigt miljövårdsarbete;
- att i planeringen bevaka att parker, större sammanhängande grönområden och gröna korridorer bibehålls och utvidgas.
- att avsätta reservat och/eller områden som är viktiga för naturvård, biologisk mångfald, rörligt friluftsliv och kulturmiljöer;
- att skapa en betryggande kontroll av att förutsättningarna för den inhemska floran och faunans livsbetingelser inte äventyras;
- att upprätta naturvårdsprogram.

Vatten och hav

Föroreningar skall inte begränsa möjligheterna att använda vatten från sjöar, vattendrag samt grundvatten som vattentäkt. Återställningen av Östersjön prioriteras; Sverige skall bland annat bidra aktivt till handlingsprogram för alla Östersjöstater. Kväveutsläpp till havet skall halveras mellan 1985 och 1995. Utsläpp av en rad miljöskadliga organiska ämnen skall begränsas så att de till år 2000 kommit ner på en nivå där naturen inte tar skada. Konkreta mål finns för hur utsläpp av kvicksilver, kadmium, bly och andra giftiga ämnen skall minska.

Kommunen kan bidra genom t.ex:

- att kontrollera vattenkvaliteten i grundvatten, vattendrag och hav;
- att ha en välfungerande insamling av miljöfarligt avfall från hushållen;
- att förhindra alltför stora uttag av grundvatten, genom bland annat bevakning av bygglov;
- att informera hushållen för att minska användningen av ämnen som skadligt belastar avloppsreningsverk eller recipient;
- att minska gödsling av kommunal mark där risk finns för skadligt kväveläckage;
- att kraftig begränsa användningen av miljöskadliga ämnen i kommunala verksamheter;
- att genom effektiv kontroll och drift minimera utsläppen från kommunala avloppsanläggningar;
- att där så är befogat bygga ut kvävereningen i kommunala reningsverk;
- att införa lokal infiltrering och eventuell rening av dagvatten;
- att skydda och eventuellt återskapa våtmarker.

6.4 Strategi för kommunalt miljöarbete

Kommunen har flera roller och bedriver verksamhet inom ett stort antal områden som har betydelse för att skapa en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling.

De olika uppgifterna har vuxit fram under olika tidsepoker. Den statliga styrningen av verksamheterna har under tiden utvecklats från en utpräglad regelstyrning mot en målstyrning där utrymmet för lokala politiska ställningstaganden är stort.

Inom vart och ett av dessa områden har olika kulturer utvecklats, och specialiseringen drivits långt. Detta har möjliggjort en nödvändig professionalisering, som bland annat betytt högre kvalitet och ökad säkerhet för kommunmedlemmarna. Tillkomsten av nya högskoleutbildningar har förstärkt professionalismen - och samtidigt bildandet av olika karriärstegar, kulturer och språk.

Den ökande sektoriseringen och specialiseringen av samhällets verksamheter har varit en av förutsättningarna för det framgångsrika arbete som hittills bedrivits med att bygga upp ett välfärdssamhälle. Samtidigt har utvecklingen lett till att den långt drivna sektoriseringen och specialiseringen i dag försvårar möjligheterna att lösa nya samhällsuppgifter. För arbetet med att få till stånd en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling krävs därför framför allt samordning och samverkan i nya former över de traditionella sektorsgränserna.

Med en samlad syn på miljöarbetet skulle miljöfrågorna sannolikt också få den höga prioritet inom kommunerna som allmänheten, enligt bland annat den miljöbarometer SIFO regelbundet gör, anser att de bör ha.

Kommunallagen och de omfattande organisationsförändringar den möjliggjort gör uppgiften att samordna och stärka miljöarbetet i en kommun än mer komplex. Miljö- och hälsoskyddsnämnden på det politiska planet och motsvarande förvaltning på det administrativa är i många kommuner den kraft som drivit på andra delar av den kommunala organisationen i miljöarbetet. Den uppgiften är, med dagens mångfasetterade miljöproblematik mycket stor.

Nu väljer en del kommuner att slå samman miljö- och hälsoskyddsnämndens uppgifter med andra nämnder. Vi anser att det finns en uppenbar risk att miljöintresset därmed blir mindre tydligt, både inom organisationen och utåt mot allmänheten.

Organisationsförändringar av detta slag kan emellertid, där de lokala förutsättningarna finns, också vara ett led i en utveckling mot öppnare organisationsformer som gynnar en helhetssyn på miljöarbetet. Det är viktigt att valet av organisation inte överdrivs. Mycket talar för att olika sakintressen i framtiden kommer att få genomslag i samhället snarare genom att dess företrädare förmår skapa en effektiv samverkan med många parter - både inom kommunen och med aktörer i omvärlden - än genom att hålla fast vid en stark sektorsorganisation.

6.4.1 Gemensamma mål

Att det i kommunen finns gemensamma mål för att uppnå en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling är en förutsättning för samordning och gemensamt agerande. Ett antal kommmuner har utarbetat sådana gemensamma mål i form av miljöprogram eller motsvarande plan för miljöarbetet (se vidare kapitel 3). Erfarenheterna av detta är genomgående goda. En sätt att öka värdet är att detta arbete föregås av en diskussion om en gemensam miljöstrategi. Med strategi i detta sammanhang avses en koppling mellan visioner och verklighet.

De gemensamma målen måste vara utformade på ett enhetligt sätt och tillräckligt konkreta för att de skall kunna ligga till grund för en intern prioriteringsdiskussion och för verksamhetsplanering inom de olika kommunala organen. Målen skall också vara möjliga att följa upp.

De lokala målen bör formuleras med utgångspunkt från de nationella miljömålen och från målsättningar i det internationella miljöarbetet som är relevanta för kommunen.

Sedan gemensamma kommunala mål formulerats bör olika förvaltningars ansvarsområde och uppgifter i miljöarbetet klarläggas. Detta kan ske genom att

bland annat det ansvar som följer av gällande rätt görs tydligt. På detta sätt skapas förutsättningar för att precisera ansvaret i reglementet för de olika kommunala organen. Härigenom skapas ett underlag för en intern diskussion som erfarenhetsmässigt också ger en bättre förståelse för kommunens totala ansvar.

6.4.2 Genomförande - samverkan

Ett nästa steg är att planera för att förverkliga de formulerade målen genom samarbete över de traditionella sektorgränserna. Det gäller att lyfta de vardagliga miljöfrågorna från den traditionella hanteringen inom olika sektorer, så att det blir möjligt för de lokala politikerna att ta samlad ställning till hur man på bästa sätt skall lösa de aktuella miljöfrågorna.

Viktiga områden som kan tas upp är:

- avfallsbehandling,
- energipolitik,
- trafikförsörjning,
- den fysiska planeringen,
- avloppsvattenhanteringen,
- utbildning i förskola, grundskola och gymnasieskola,
- åtgärder för att säkerställa biologisk mångfald.

Kommunens arbete med att uppnå de övergripande målen i sin egen verksamhet och att på olika sätt följa upp sina samlade miljöinsatser bör också ingå i strategiarbetet. Exempel på områden som kan tas upp är:

- miljöanpassning av upphandling och drift av kommunala verksamheter, vare sig de drivs i egen regi eller genom entreprenörer, och motsvarande krav på underleverantörer,
- kommunalt miljöbokslut (se vidare avsnittet *Lokal miljöövervakning*),
- miljöinriktad förvaltningsrevision av kommunala förvaltningar och intern miljörevision av bolag och annan miljöfarlig verksamhet (se vidare avsnittet *Miljörevision i kommunala förvaltningar och bolag*).

Man bör i arbetet särskilt lyfta fram de problem vars lösning kräver samlade insatser från olika samhällssektorer och från olika delar av den kommunala organisationen och områden där kommunen har möjlighet att välja mellan olika medel för att uppnå ett miljömål. Möjligheterna att välja kostnadseffektiva åtgärder bör ägnas särskild uppmärksamhet.

Vi anser att åtgärder i princip bör kunna väljas oberoende av vilken samhällssektor som får stå för dem. Detta är viktigt därför att man i dag ibland

tvingas använda medel som kräver större resurser än nödvändigt. Därför bör kommunerna ha befogenhet att omfördela resurser från en sektor till en annan, för att kunna välja de mest kostnadseffektiva sätten att exempelvis minska kväveutsläppen. Kostnaden kan här skilja sig mycket beroende på vilka åtgärder som sätts in och inom vilken sektor.

Även om många andra värderingar än de rent ekonomiska måste vara vägledande i miljöarbetet är det viktigt att man kan ta fram och visa på de ekonomiska skillnader som föreligger. Detta bör i sin tur leda till politiska ställningstaganden rörande vilka resurser man bedömer som rimliga att ställa till förfogande för att uppnå varje enskilt mål.

En grundlig diskussion om dessa frågor är en förutsättning för att man inom en kommun skall kunna värdera risker för miljö och hälsa på ett enhetligt sätt. För närvarande görs olika bedömningar inom olika sektorer. Detta gäller till exempel hur ett människoliv värderas.

Vi vill sålunda förorda en enhetlig och sektorövergripande diskussion innan prioritering görs mellan olika insatser för att uppnå en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Detta bör ske genom att man lokalt utarbetar en kommunal strategi för miljö och hälsa. Ansvaret att ta fram en sådan strategi bör ligga på kommunstyrelsen. Vem som i praktiken tar fram det bör vara en fråga som avgörs av varje kommun. I allmänhet bör det vara lämpligt att utnyttja den sakkunskap som finns representerad inom det lokala miljö- och hälsoskyddet.

Processen att ta fram en strategi ger kunskaper och insikt i miljöfrågorna på ett annat sätt än vad dagens verksamhet ger. Det ställer också krav på kunskaper hos alla som deltar i den demokratiska processen.

Man kan ställa sig frågan vad som skiljer utarbetandet av en kommunal strategi för miljöarbetet från att ta fram ett miljöprogram. Ett väl utvecklat miljöprogramarbete kan mycket väl innehålla det som här avses med en strategi. Vi vill samtidigt framhålla att en strategi bör överbrygga de sektorsgränser som finns och leder till att kommunen använder sig av sina olika roller, och därvid medvetet väljer den arbetsmodell och de åtgärder som är bäst lämpade för att genomföra ett visst miljömål. Det handlar således om mer än att det skall finnas separata miljömål för kommunens olika sektorer.

Utarbetandet av en kommunal strategi kan, enligt utredningens mening, med fördel kopplas samman med arbetet med en "lokal Agenda 21" av det slag som FN:s konferens för miljö och utveckling i Rio de Janeiro rekommenderade alla kommuner att utarbeta. (Se vidare kapitel 5.) Det samråd med kommunmedlemmarna och det klarläggande av hur kommunens verksamheter kan bidra till att skapa kretslopp och hushålla med resurser som skall ingå i Agenda-arbetet kan säkerligen underlätta det i huvudsak interna arbetet med en samlad strategi.

Ett sätt att arbeta

Samordnad vattenplanering - Vegeå

Vegeå rinner i huvudsak genom jordbruksbygd i nordvästra Skåne och mynnar i Skälderviken. Åns vattensystem belastas av stora mängder av framförallt kväve och fosfor. Andra problem är stora variationer i vattenflödet som ger brist på vatten för bevattning och för kylvatten till industrin, omväxlande med att översvämningar förekommer. Det intensiva jordbruket har starkt begränsat områden med naturligt växt- och djurliv samt tillgången till mark för det rörliga friluftslivet i området.

För att främja vattenplanering i samband med översiktsplanering och visa betydelsen av vattenplanering som instrument i det praktiska miljövårdsarbetet har länsstyrelserna i Skåne tillsammans med de fem berörda kommunerna och LRF och med stöd av Boverket genomfört ett gemensamt projekt i Vegeåns avrinningsområde.

Projektet har, med utgångspunkt från nationella målsättningar, lagt förslag till mål och gjort en grundlig genomgång av huvudansvar, kostnader och möjlig nytta av tänkbara åtgärder.

Att komma till rätta med belastningen av närsalter till ån var det problem man bedömde som mest angeläget. Analysen inom projektet visade tydligt att kombinationer av flera olika typer av åtgärder i de kommuner som ingår i åns tillrinningsområde skulle förbättra vattenkvaliteten avsevärt och att enbart utbyggnad av reningsverk inte på långt när skulle räcka till.

Man upprättade en prioriteringslista med rangordning av olika åtgärder med hänsyn till miljöeffekt, praktiska möjligheter och ekonomiska aspekter. Anläggning av dammar och våtmarker samt ekologisk dagvattenhantering är de åtgärder som beräknas ge bäst total natur- och miljöskyddsnytta och ha högst kostnadseffektivitet. Därnäst följer anläggning av skyddszoner längs vattendragen, höst- och vinterbevuxen åkermark samt anpassning av gödselgivor.

Vissa av åtgärderna håller på att genomföras i kommunerna, och en uppföljning planeras. En del av åtgärderna kan genomföras med stöd av lagar, men projektets arbetssätt förutsätter också ett starkt engagemang från både kommuner och enskilda markägare. Avsikten är att en insikt om sakförhållandena skall leda till att åtgärder vidtas på frivillig grund.

Vegeåprojektet - tillämpning i Åstorps kommun

I Åstorps kommun har flera åtgärder enligt prioriteringsförslagen genomförts och planering för ytterligare insatser pågår.

Kommunen
- arrenderar mark i en 5 meters zon längs vattendrag i vattensystemet i syfte att dessa inte skall odlas närmast ån. Därmed minskar läckaget av närsalter från jordbruksmark;
- ger ekonomiskt stöd till lantbruksenheten vid länsstyrelsen för utökad rådgivning till jordbrukarna i syfte att anpassa gödsling för att minska läckaget av näringsämnen;
- återställer våtmarker;
- inför ekologisk dagvattenhantering;
- bygger fördröjningsmagasin för dagvatten;
- ger bidrag till ombyggnad av enskilda avlopp.

Dessutom pågår planering för att bygga fördröjningsmagasin som dammar för vatten i ett biflöde till Vegeå. Åtgärderna beräknas ge avsevärt bättre vattenkvalitet i ån än vad ytterligare utbyggnad av kväverening i avloppsverket skulle ge, dessutom till lägre kostnad per kilo kväve.

6.4.3 Miljö och ekonomi

I traditionell nationalekonomi betraktas naturesurserna, såväl förnybara som icke förnybara, vanligen som "fria nyttigheter". Under senare år har det emellertid vuxit fram starka önskemål om att kunna innefatta miljöeffekterna - såväl positiva som negativa - i den ekonomiska redovisningen. Därigenom skapas möjligheter för att väga in miljöeffekter i det samhälleliga och privata beslutsfattandet.

Miljöräkenskapsutredningen har belyst möjligheterna att komplettera de svenska nationalräkenskaperna med naturresurs- och miljöräkenskaper. Utredningen föreslog i sitt betänkande *Räkna med miljön!* (SOU 1991:37) att ett system av miljöindex skulle utvecklas för att ge en samlad bild av tillståndet i de svenska ekosystemen. Naturvårdsverket har sedan fått regeringens uppdrag att utveckla detta system. Regeringen har också givit Statistiska centralbyrån i uppdrag att utveckla miljöräkenskaper och förbättra miljöstatistiken.

Ett utvecklingsarbete på området har nu kommit igång. Byggforskningsrådet har beslutat fördela forskningsmedel till området, bland annat till ett projekt rörande resursstyrning utifrån komplexa samhälls- och miljömål. Några kommuner har

också tagit sig an detta område. Göteborgs kommun driver ett projekt där målet är att redovisa en modell för budgetering, löpande redovisning och boksluts- eller resultatredovisning. Katrineholms kommun har i sin miljöstrategi pekat på behovet av att utveckla en grön ekonomi som är avsedd att komplettera kommunens budget med miljö- och naturräkenskaper. Vidare har Kommunförbundet i Stockholms län inlett ett utvecklingsarbete i samarbete med länsstyrelsen och landstinget i länet. Syftet är att i samband med de stora strukturella förändringar som påbörjats föra in miljöfrågorna i den kommunala budgeten och boksluten.

I en samlad kommunal strategi är det viktigt att kunna redovisa de ekonomiska effekterna av den miljöpåverkan som sker. Vi anser därför att det är angeläget att det modellarbete som nu äger rum utvecklas så attt de får acceptans och kan bli ett verktyg för att föra in miljöfrågorna i de ekonomiska modellerna.

6.5 Lokal organisation

Att organisera innebär att ordna och förenkla en komplex verksamhet. Att välja organisation är också att fördela ansvar och befogenheter. Genom valet av organisation påverkar man den fortsatta utvecklingen, ger utrymme för idéer att utvecklas, skapar nya förutsättningar, påverkar det framtida perspektivet och framtida värderingar. Samtidigt skapar man också hinder och försvårar andra framtida utvecklingsmöjligheter.

Eftersom en organisation tydliggör och lyfter fram vissa problemställningar och döljer andra påverkar organisationen också diskussioner och uppfattningar om verksamheten. Man kan därför se att det föreligger ett ömsesidigt förhållande mellan intentioner och organisation.

Det lokala miljö- och hälsoskyddet kan både ses som en del i en kommunal verksamhet och som en del av ett nationellt tillsynssystem.

Den nationella tillsynsorganisationen består av flera centrala myndigheter (Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, Kemikalieinspektionen), länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden. Denna organisation kan benämnas den **vertikala organisationen.**

Lokalt är miljö- och hälsoskyddet en del av den lokala politiska organisationen och av den lokala förvaltningsorganisationen. I båda dessa avseenden är den lokala miljö- och hälsoskyddsorganisationen en del i en **horisontell organisation.**

6.5.1 Skäl för olika organisationsformer

Under senare tid har organisationen av det lokala miljö- och hälsoskyddsarbetet varit föremål för mycket diskussion. Den frihet att organisera sin verksamhet som kommunerna fått har lett till en omfattande omorganisation. Som framgår i kapitel 3 har organisationsförändringarna i en del kommuner även gällt den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen av miljö- och hälsoskyddet.

Så länge det lokala miljö- och hälsoskyddet nästan helt var en fråga om att utöva tillsyn över lagstiftningens efterlevnad och att tillvarata miljö- och hälsoskyddsintressena genom att verka för förbättrade förhållanden, var det naturligt att dessa uppgifter tilldelades ett politiskt organ, miljö-och häsoskyddsnämnden, med en förvaltning som verkställande och beredande organ. Det fanns sålunda i allmänhet inte någon anledning att ifrågasätta lagstiftningens dåvarande krav på att det skulle finnas en miljö- och hälsoskyddsnämnd.

Man följde det väletablerade mönstret att organisera verksamheter sektorvis för att lösa specialiserade uppgifter. Det har också varit till stor nytta för det lokala miljö- och hälsoskyddsarbetet att man haft denna möjlighet att utveckla sig inom sin egen sektor med tillgång till specialutbildad personal.

Den hittills tillämpade principen har inneburit att en organisation haft ansvaret för att bevaka miljö- och hälsoskyddet både som kunskapsområde och som tillsynsområde. Detta, liksom att samma organ har bevakat såväl miljöskyddet som hälsoskyddet, har varit av stort värde.

Denna organisation har också påverkats av förhållandet till kommunens övriga förvaltningar och i sin tur påverkat detta förhållande. En effekt har blivit att andra lokala nämnder och styrelser inte alltid har tagit sitt miljöansvar fullt ut.

I takt med att medvetenheten om miljöfrågornas betydelse ökat, liksom att resurser och kompetens ökat, har krav kunnat ställas på att allt fler tar sitt miljöansvar. Det också blivit alltmer uppenbart att den enskilda kommunen bedriver ett betydligt mer omfattande miljöarbete än det som miljö- och hälsoskyddsfunktionen svarar för. Till detta kommer att handlingsutrymmet för kommunerna ökat betydligt under senare år.

Behovet av att samordna det miljöarbete som bedrivs har därför ökat. Att få till stånd denna samordning är en sektorövergripande uppgift och därför inte en naturlig uppgift för ett sektororgan. I de flesta kommuner har uppgiften emellertid lagts på miljö- och hälsoskyddsnämnden med miljö- och hälsoskyddsförvaltningen som beredande och verkställande organ. Den mest näraliggande förklaringen till detta är att miljö- och hälsoskyddsnämnden förfogar över personal med lämplig kompetens, och att nämnden enligt hälsoskyddslagstiftningen skall bevaka miljöfrågor också på områden där den inte har något myndighetsansvar. I vissa kommuner har man emellertid valt att lägga samord-

ningsansvaret på kommunstyrelsen, på en miljövårdsberedning eller på ett annat organ som fått till uppgift att arbeta över de traditionella sektorerna.

Erfarenheter från Norge inom ramen för projektet "Miljövern i kommune" (MIK - projektet) visar att miljöskyddet på lokal nivå i vissa avseenden främjas av en central placering i organisationen. Detta gäller deltagande i den kommunala planeringen och att få till stånd ändringar genom tvärsektoriellt samarbete. När det däremot gäller samarbete med intresseorganisationer inom natur- och miljöområdet tycks en egen förvaltning vara att föredra. Förhållandena i Norge är emellertid inte direkt överförbara till vårt land eftersom man i Norge valt en annan organisation av miljöskyddet.

I några kommuner har man under de senaste åren valt att samordna kommunens ansvar för fysisk planering med ansvaret för miljön. I andra kommuner har man utgått från myndighetsrollen i tillsynen och beslutat att bilda en funktion av de olika myndighetsroller kommunen har.

Det är enligt vår uppfattning för tidigt att göra någon utvärdering av de olika organisatoriska lösningar som valts. Skillnaderna mellan olika kommuner är också stora vad gäller storlek, struktur och tradition. Det är därför, enligt utredningens mening, inte sannolikt att det finns en lösning som är lämplig i alla kommuner.

6.5.2 Ett sammanhållet miljö- och hälsoskydd

Vi vill framhålla att miljö- och hälsoskyddet, även om det till sin omfattning utgör en mycket liten del av den kommunala verksamheten mätt i ekonomiska termer eller som antalet sysselsatta, representerar ett mycket omfattande kunskapsområde. Som sådant tillhör det nästan uteslutande det naturvetenskapliga området. När det gäller tillämpningen är det emellertid främst samhällsvetenskapliga kunskaper som krävs. Det ställs därför stora krav på bredd i kunnandet på dem som tjänstgör inom det lokala miljö- och hälsoskyddet, och det är en mycket omfattande uppgift att hålla sig à jour med den pågående utvecklingen.

Det finns enligt utredningens uppfattning flera skäl som talar för att miljö- och hälsoskyddet skall hållas ihop som kunskaps- och kunskapstillämpningsområde. Ett skäl är att den kommunala organisationen bör ge tjänstemänmnen möjligheter att specialisera sig på vissa uppgifter - alltför stor del av resurserna måste annars ägnas åt att hålla kunskaperna aktuella och att följa utvecklingen. Detta är särskilt angeläget inom ett brett kunskapsområde där det i många kommuner är ett fåtal tjänstemän som delar på arbetsuppgifterna. Det kan också vara skäl att erinra om att det krävs ingående kunskaper för att utöva tillsyn.

Ett annat skäl till en sammanhållen organisation är att miljö- och hälsoskyddet bör ges möjlighet att utvecklas lokalt genom en intern diskussion, utbyte av erfarenheter etc. Även omprövning och förnyelse av verksamheten kräver en kritisk diskussion och möjlighet till överblick. Vår uppfattning är att en sådan kreativ diskussion gynnas av att verksamheten hålls samman.

Ytterligare ett skäl till att hålla samman miljö- och hälsoskyddsfunktionen är att den lokala organisationen är en del av den vertikala tillsynsorganisationen.

6.5.3 Roll- och intressekonflikter

Frågor om vilka följder en organisatorisk samordning av miljö- och hälsoskyddsnämndens uppgifter med andra verksamhetsområden kan få har, som tidigare nämnts, diskuterats mycket under senare tid. Behovet av lagreglering för att bemästra intressekonflikter som kan uppstå behandlades särskilt i samband med införandet av den nuvarande kommunallagen. Det är emellertid bara vid ett par mycket uppenbara typer av intressekonflikter som kommunallagen förbjuder en viss organisation. Av 3 kapitlet 5 paragrafen framgår sålunda att en nämnd inte får bestämma om rättighet eller skyldighet för en kommun i ärenden där nämnden själv företräder kommunen som part. Enligt samma paragraf får en nämnd inte heller utöva tillsyn över verksamhet som nämnden själv bedriver. Detta hindrar att t.ex. samma politiska nämnd har ansvaret för tillsynen enligt miljöskyddslagstiftningen, hälsoskyddslagstiftningen m.fl. lagar och samtidigt har ansvar för driften av verksamhet som tillsynen riktar sig mot.

Lagregleringen gäller alltså den politiska nivån, men bör enligt utredningens uppfattning vara en viktig utgångspunkt för fördelning av ansvar och uppgifter även inom den kommunala förvaltningen.

Det beroendeförhållande som råder mellan en anställd och dennes förvaltninschef i fråga om befordran, kompetensmässig utveckling, löneutveckling etc är en faktor som enligt vår mening gör det närmast självklart att det är olämpligt att kombinera tillsynsansvar och driftansvar på en och samma förvaltning. Därtill kommer att det skulle vara svårt att upprätthålla den respekt och trovärdighet som krävs gentemot allmänheten om man skulle kombinera dessa uppgifter inom samma förvaltning.

Det är enligt vår mening sålunda mycket angeläget att en förvaltning som har ansvaret för tillsyn enligt miljö- och hälsoskyddslagarna inte också skall svara för driften av kommunala verksamheter som skall kontrolleras enligt dessa lagar. Frågan om lagreglering på området har, som nämnts, nyligen varit föremål för prövning, varvid man valde att slå fast enbart att det politiska ansvaret inte får kombineras. Vår uppfattning är att det är viktigt att samma princip tillämpas för

tjänstemannaorganisationen, men vi förutsätter att någon ytterligare lagstiftning inte skall behövas.

En kommun har, förutom i fråga om de roller som behandlats ovan, flera roller som i vissa fall är svåra att förena med varandra. Ett av skälen till att välja en viss organisation är att tydliggöra roller och ansvarsförhållanden.

En rollkonflikt som gäller flera professioner och funktioner består i att vara dels expertorgan och dels ett kommunalt organ med delansvar för helheten. Det finns alltid risker för intressekonflikter när det egna expertområdets intressen ställs mot andra viktiga intressen och det samtidigt gäller att komma fram till en så god helhetslösning som möjligt. Konflikter mellan buller och tillgänglighet eller mellan arbetstillfällen och miljökrav är exempel på detta.

Ett krav som kommunen, oavsett organisatorisk lösning, enligt utredningens mening måste tillgodose är att ge allmänheten och andra intressenter möjlighet till insyn i vilka krav och synpunkter som förs fram från miljö- och hälsoskyddssynpunkt i det kommunala samarbetet, samt vilka kunskaper dessa baserar sig på. I en organisation där miljö- och hälsoskyddsnämndens uppgifter är samordnade med andra kan det därför vara lämpligt att i frågor som inrymmer tydliga intressekonflikter ha separata tjänsteskrivelser. Generellt bör yttranden ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt dessutom följa ärendena, även om de ingår i en samlad skrivelse.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har två motstridiga roller gentemot andra kommunala verksamheter, som dels rådgivande i miljöfrågor och dels som en självständig och kontrollerande tillsynsmyndighet. Samtidigt är dessa roller ofta också komplement till varandra, genom att erfarenheter från den ena rollen förbättrar möjligheterna att fullgöra den andra. Det är därför viktigt att de som svarar för miljö- och hälsoskyddet i en kommun är medvetna om rollkonflikten, men framför allt att de strävar efter att hitta sätt att utnyttja sin kompetens så långt som möjligt för båda uppgifterna. I större förvaltningar kan ett sätt att hantera konflikten vara att olika handläggare koncentrerar sig på den ena av rollerna.

Vi anser det vidare vara viktigt att man lokalt väljer en organisation som möjliggör att den sakkunskap som miljö- och hälsoskyddsfunktionen besitter kan tas tillvara och utvecklas i kommunens förvaltning. Oberoende av organisationsform bör någon tjänsteman tilldelas uppgiften att bevaka den professionella kunskapsutvecklingen hos personalen liksom att som expert företräda miljö- och hälsoskyddsintressena.

6.6 Att stödja ett miljöanpassat levnadssätt

Samhällets miljöarbete har hittills bedrivits främst genom traditionell myndighetsutövning med användande av juridiska och ekonomiska styrmedel. Detta har varit nödvändigt för att nå dit vi är idag. Med dagens miljöproblematik, där "diffusa" utsläpp och globala resursfrågor blir allt viktigare, är dessa medel emellertid inte tillräckliga för att komma vidare och skapa en ekologiskt hållbar utveckling. För fortsatta framgångar krävs också att allas vårt sätt att leva förändras och anpassas bättre till miljöns förutsättningar.

Vi anser att en kommun har stora möjligheter att rikta in sin verksamhet så att den blir ett stöd för miljöanpassade levnadssätt hos allmänheten. Därför ger vi här en beskrivning av faktorer som har betydelse för attityder och beteenden på området. Två rapporter som har gjorts på utredningens uppdrag har använts som underlag: *Kommuner och individers miljöengagemang* (av Bosse Angelöw, Samhällsvetenskapliga institutionen, Högskolan i Växjö, bilaga 6) och *Riskinformation och miljöengagemang* (av Lennart Sjöberg, Centrum för Riskforskning, Handelshögskolan i Stockholm).

6.6.1 Allmänhetens miljöintresse

Allmänhetens intresse för miljöfrågor är en given utgångspunkt för ett arbete som syftar till att utveckla mer miljöanpassade levnadssätt i kommunen.

Förutsättningarna är av flera skäl goda i Sverige i dag. Friluftsliv och naturvistelser har en omfattning som kan ha sin motsvarighet bara i några få andra nordeuropeiska länder. Många människor lär sig som t.ex. fritidsfiskare, fjällvandrare, bär- och svampplockare, ornitologer, orienterare eller seglare att sätta värde på en ren och vacker natur, och får därmed en beredskap att reagera på det som skadar och hotar den. Detta breda naturintresse har länge varit ett stöd, och lett till ökade krav, på samhällets arbete med naturvård och naturskydd.

1980-talet har fört med sig en delvis ny form av miljöengagemang, som märkts bland annat i snabbt växande medlemsantal för en etablerad miljöorganisation som Naturskyddsföreningen och uppkomsten av nya, som Greenpeace. Båda dessa hade i början av 1990-talet drygt 200 000 medlemmar. Att böcker med information och råd om att handla miljövänligt på olika områden har sålts i mycket stora upplagor är också tecken på detta engagemang.

Vid valet 1988 framstod miljöfrågorna som ett av de samhällsområden som engagerar stora delar av befolkningen mest. En rad opinionsundersökningar pekar på att det är en bestående värdering. År 1987, 1988 och 1989 ansåg den svenska allmänheten enligt sådana undersökningar att miljön var den **viktigaste** samhälls-

frågan. År 1990 och 1991 uppfattade medborgarna att landets ekonomi var viktigast, men att miljön var den näst viktigaste sakfrågan. Enligt en Sifo-undersökning ansåg en högre andel av befolkningen 1992 - under djup lågkonjunktur - än två år tidigare att miljöfarliga industrier skall tvingas stänga även om jobben försvinner. (Andelen som ansåg detta var 1992 75%).

Miljöintresset är beroende av faktorer som kön, ålder, inkomst och utbildning. Miljöintresset är störst bland politiskt intresserade medborgare, bland dem som dagligen läser om politik i tidningarna, bland dem som har medelhög eller hög utbildning, bland tjänstemän och studerande och bland kvinnor. Ibland kan skillnaderna vara relativt stora, t.ex. när det gäller att köpa miljövänliga varor. 63% bland kvinnorna jämfört med 46% bland männen tänker, enligt en Sifo-undersökning 1990, alltid eller nästan alltid på att handla miljövänligt.

Både miljöintresset och oron över miljöproblemen är störst i åldersgruppen 30-49 år. Det näst största intresset finns bland dem som är över 50 år, medan oron är näst störst i gruppen under 30 år.

Globala miljöproblem, som utsläpp från andra länders industri och att regnskogar förstörs, väcker i allmänhet mer oro än miljöproblem som skapas i vår närhet. Samtidigt svarar det stora flertalet i många opinionsundersöknigar att de är beredda att göra egna insatser för att lokalt förbättra miljön. Praktiskt taget alla är t.ex. beredda att källsortera sopor. Inställningen till åtgärder som innebär begränsningar i privat bilåkande är mer splittrad.

6.6.2 Möjligheter och hinder för miljöengagemang

Intresse och engagemang för miljön kan principiellt kanaliseras på två sätt: till krav på åtgärder från politiker, företag, myndigheter o.s.v. och till egna miljövänliga handlingar. En internationell enkätundersökning pekar på att svenskar, samtidigt som deras miljöengagemang ligger mycket högt, generellt lägger ett större ansvar för miljöförbättringar på regering och industri än vad man gör i en rad andra europeiska länder.

Attityder - d.v.s. den värdering man har av vissa ting eller begrepp - betyder mycket för beteendet i miljöfrågor. Men sambandet gäller bara för attityder till företeelser som ligger nära det konkreta beteendet. Det är således inte givet att en **allmänt** miljövänlig attityd leder till att en person är beredd att t.ex. sänka inomhustemperaturen med två grader, börja kompostera eller skaffa sig fritidsintressen som inte tär på naturresurserna.

Miljöengagemang - om vi med det menar ett intresse som leder till avsikten att värna om miljön genom egna handlingar - hänger samman med faktorer som insikt om miljöproblemen, handlingsutrymme, ansvar, självförtroende och

kunskap. För att stärka människors miljöengagemang är det viktigt att stimulera dessa faktorer, liksom att undanröja de hinder som finns.

Ett viktigt hinder för **insikt** om miljöproblemens vikt och omfattning är förnekande, vilket kan vara ett sätt att undvika ångest eller krav som insikten skulle väcka hos en individ. Ett annat hinder kan vara bristande personlig erfarenhet av miljöproblemen. Undersökningar har visat att positiva naturupplevelser och erfarenheter av miljöproblem som de givit ökar engagemanget.

En kommun kan skapa ökad insikt genom att ge människor goda förutsättningar att vistas i naturen och genom att sprida kunskap om hur naturen i kommunen påverkas av miljöförstöring.

Människors **handlingsutrymme** är objektivt begränsat, av bland annat pris och utbud på miljöanpassade varor, behov av långa resor, svårigheter att påverka beslut på riksnivå m.m. Men människor underskattar ändå ofta sitt handlingsutrymme. När det gäller energisparande har det visats att människor gör mer om de upplever att de kan styra både över sitt eget liv (hög inre kontroll) och över yttre omständigheter (hög yttre kontroll) än om de upplever att de är styrda av omständigheterna.

En kommun kan vidga människors handlingsutrymme exempelvis genom att förmå affärer att ha ett stort utbud och tydlig exponering av miljöanpassade varor, och genom att i information om energisparande, transportsätt, produktval o.s.v. visa att det finns **flera** sätt att leva mer miljöanpassat.

Människors känsla av **ansvar** för miljön kan vara försvagad av åsikten att andra bidrar så mycket mer till problemen än de själva. "Vad hjälper det om jag sorterar sopor när industrierna fortfarande pumpar ut otroliga mängder miljöfarliga ämnen...".

En kommun kan höja människors ansvarskänsla bland annat genom att visa att man ställer hårda miljökrav på industrier och på kommunens egna verksamheter, liksom genom att pedagogiskt visa att vars och ens insats har betydelse.

Bristande **självförtroende** och vanmakt blockerar möjligheterna till förändring. En kommun kan öka invånarnas handlingskraft genom att analysera och informera om små förbättringar i miljösituationen som stärker motivationen till egna insatser.

Den **kunskap** som behövs gäller förmodligen mer hur miljöproblemen skall kunna lösas än problemen i sig. Motsägelsefull information skapar osäkerhet och förvirring. En kommun bör därför vara uppmärksam på att information från olika förvaltningar är så entydig som möjligt. Genom information som ger gensvar på invånarnas betende - om källsortering, privat energiförbrukning, kollektivresande m.m. - och om hur miljön påverkas av förändringar i beteendet kan man också sprida kunskap om hur alla bidrar till lösningarna.

Ett sätt att arbeta

Miljöteam

"NACKA MILJÖTEAM kommer till för att vårt sätt att leva och samhällets sätt att fungera äventyrar vår framtida livsmiljö. Att förändra vårt miljöbeteende, och därmed hela samhället, är därför idag det mest angelägna projektet för en långsiktig överlevnad. NACKA MILJÖTEAM vill starta en process där en miljövänlig livsstil för allt fler enskilda nackabor blir ett bidrag till en hållbar utveckling i det stora."

Så inleds en presentation av ett projekt som lanserats av Nacka kommun. Med "miljöteam" avses dels projektet som helhet, dels var och en av de grupper som ansluter sig.

Ett team består av minst fem hushåll, som oftast är grannar i ett bostadsområde. Genom att bilda ett team tar de på sig att gå igenom sin "privata" miljöbelastning i fråga om energi och uppvärmning, avfall, inköp, transporter och kommunikation, samt att sätta upp mål för att minska den. Gemensamt för teamhushållen är att de skall källsortera papper, glas, batterier, aluminium och organiskt avfall. Det organiska materialet skall komposteras. På energisidan skall de bland annat anpassa värmen efter funktion och behov, med sikte på att kunna halvera energiförbrukningen. Vid inköp skall de gå in för att köpa varor som är bra miljöval och som i så stor utsträckning som möjligt ingår i kretslopp.

För att minska transporternas miljöpåverkan skall hushållen gå in för att använda avgasfria transportsätt och telekommunikation och begränsa bränsleförbrukningen för privata resor med bil, buss, flyg och båt till 600 liter per hushållsmedlem och år.

Kommunen stöder grupperna genom att erbjuda rådgivning om i första hand kompostering och energisparande, via ett nyhetsbrev och träffar. De som börjar kompostera kan också få glesare sophämtning och lägre taxa. De som deltar skall på olika sätt få gensvar från kommunen på sitt ändrade beteende.

Projektet lyfter fram lokala förebilder som visar grannar vad man som enskild kan göra för att förbättra miljön och skapar ett nätverk mellan miljöintresserade kommunmedlemmar, tjänstemän och politiker på miljöområdet. Målet är att de beteendeförändringar miljöteamen går i spetsen för på några års sikt skall ge mätbara resultat för kommunen som helhet.

Ett halvår efter lanseringen hade cirka 30 team bildats, de allra flesta av grannar i villa- och radhusområden. Många har bildats med stöd från

miljöorganisationer, villaägarföreningar och bostadsrättsföreningar, andra efter uppmärksamhet i massmedia eller efter "mun-till-mun"-påverkan. Sidoeffekter av initiativet har blivit att bostadsrättsföreningar och samfälligheter vänt sig till kommunen för att få hjälp med utökad källsortering och kompostering. Projektet har också givit en märkbar stimulans till miljöarbete på daghem och skolor.

6.6.3 Betydelsen av det sociala nätverket och förebilder

Ett miljöanpassat levnadssätt växer naturligt fram inom det sociala nätverket - i familjen, bland arbetskamrater, vänner och bekanta.

Nätverken utgör människors viktigaste forum för informations- och erfarenhetsutbyte. Information och råd från massmedia - eller från kommunen - "testas" och diskuteras vanligen i sådana grupper, innan det leder till att man själv ändrar en vana eller köper en ny - kanske miljöanpassad - produkt. Det är också genom stöd i sådana grupper som nya beteenden kan bibehållas och förstärkas.

En enkät till allmänheten som gjorts inom ett forskningsprojekt vid Högskolan i Härnösand/Sundsvall som initierats av utredningen pekar också på att människor själva ser saken så. 75% svarade att det i huvudsak är med sina närmaste de tar tag i miljöfrågor. 10% uppgav att de tar tag i frågorna tillsammans med arbetskamrater, medan bara 4% gör det tillsammans med medlemmar i en förening eller i ett parti. En stor del - 43% - av de tillfrågade ansåg också att "vi själva" har en helt avgörande betydelse för ett ansvarsfullt miljöarbete.

Att få till stånd personlig kommunikation via de sociala nätverk människor har är det mest effektiva sättet att påverka beteenden - men vanligen också en kostnadskrävande metod. Att stimulera miljöcirklar, gruppdiskussioner, idébytarträffar och andra möten där "likar lär av likar" kan vara effektiva sätt att få miljöengagemanget att leda vidare till handling.

Personliga förebilder kan också ha stor betydelse. Att personer som man av en eller annan anledning ser upp till t.ex. slutar röka eller börjar kompostera kan ge en impuls att följa efter. För ungdomar kan förebilderna vara idoler bland t.ex. idrottare eller artister, för andra grupper kan ledare i det lokala politiska livet, inom näringslivet eller på en arbetsplats genom sin opinionsledande roll fungera som förebilder.

Ett sätt att arbeta

Projekt Rädda Lyngern

"Lyngern - en av de största sjöarna i Mark - hotas av övergödning. Från början har sjön varit en havsvik. Under istiden skars den av och är idag en näringsfattig klarvattensjö med mycket höga naturvärden. Lyngern är tillsammans med Storåns dalgång av riksintresse för naturvården.

Under årens lopp har sjön fått ta emot stora mängder närsalter - inte enbart från Marks kommun. Detta har bidragit till att Lyngern nu visar tecken på övergödning. Situationen är inte akut i sjön, däremot i vissa vattendrag. Eftersom vi tydligt ser tendenserna redan nu, tycker vi att det är viktigt att ta itu med problemet direkt, i ett tidigt skede, och för en gångs skull jobba med förebyggande miljövård."

Så presenterar miljöchefen i Marks kommun bakgrunden till projektet Rädda Lyngern. På förvaltningens initiativ bildades en kommitté med mycket bred sammansättning. Förutom "professionella" samarbetsparter som länsstyrelsen, LRF, Södra Skogsägarna och Lyngerns vattenvårdsförbund ingår hembygdsföreningar, idrottsklubbar, Naturskyddsföreningen, skolor, vårdcentralen och många butiker i området i kommittén. Organisationerna har, enligt kommunen, varit mycket intresserade av att delta.

Kommittén arbetade fram ett förslag till handlingsprogram, som våren 1992 antogs av miljö- och hälsoskyddsnämnden och därefter av fullmäktige. Programmet pekar ut uppgifter för olika parter:

Kommunen utökar sin provtagning i Lyngern och tillrinnande vattendrag och förbättrar driften av ett reningsverk. En plan för inventering av enskilda avlopp kring sjön görs, och råd enligt hälsoskyddslagen skall lämnas om att anläggningar som inte är godkända bör åtgärdas senast 1995. Ålderdomshem, skolor och daghem går över till miljöanpassade rengöringsmedel. Befolkningen informeras genom kommunens tidning, en årlig *Rädda Lyngern-dag* och via butikerna. När det utåtriktade arbetet började sändes en informationsfolder till alla hushåll i området. Jordbrukarna fick också en enkät om plöjning och diskmedel.

Jord- och skogsbruket får råd om hur fosforutsläppen kan minskas från LRF, Södra Skogsägarna och miljökontoret. Lantbruksnämnden bekostar gödselvårdsplan och växtnäringsbalans på alla gårdar med mer än fem djurenheter i avrinningsområdet. Miljökontoret gör regelbundna tillsynsbesök på samma gårdar, och ordnar tillsammans med LRF träffar för jord- och skogsbruket en gång om året.

Skolor arbetar med sjön på många sätt. Den närmast belägna skolan lägger, tillsammans med Naturskolan, upp lektioner och temadagar om Lyngern för olika stadier.

Föreningar arrangerar tillsammans *Rädda Lyngern-dagen* med olika stationer utmed sjön, och informerar genom sina medlemblad.

Affärer som deltar i projektet skyltar upp rengöringsmedel som godkänts som Bra Miljöval tydligt för att göra det lättare för konsumenterna att hitta.

Målet är att fosforutsläppen till sjön inte skall öka under 1990-95. På sikt krävs en minskning med 50-60%.

Invånarna är på väg att ta ett större ansvar för arbetet, och troligen kommer det att drivas vidare av en styrelse med stöd från kommunen. Det har också bildats en *Rädda Lyngern-fond*, sedan invånarna visat att de vill stödja projektet. Under 1992, när projektet startade, kostade det kommunen cirka 120 000 kr.

Rädda Lyngern-projektet bygger vidare på erfarenheter från liknande men mindre projekt. 1989 startade kommunen ett fosforprojekt i byn Älekulla (30 hushåll). Information till hushållen och samarbete med butiken var, tillsammans med förbättringar av en biodamm, viktiga inslag. Alla hushåll i byn gick över till fosforfria tvättmedel och fosforhalten i avloppsvattnet sjönk till hälften.

6.6.4 Kommunala strategier

Flera förändringsstrategier kan således användas när man i en kommun vill stimulera allmänhetens miljöengagemang. Upplysning och information är det arbetsätt som förmodligen prövas först. Med sådana metoder kan man sprida kännedom om miljöproblemen och om lämpliga motåtgärder. Men i ett långsiktigt arbete bör också den socialpsykologiska strategin, som tar sin utgångspunkt i hur man genom kunskaper om mänskligt samspel kan förändra människors attityder och beteenden, utnyttjas. Som vi sett finns det inget enkelt samband mellan en individs kunskaper, attityder till miljöåtgärder och ett miljöanpassat beteende.

I flera kommuner har man använt sig av olika former av masskommunikation för att informera och påverka allmänheten. Det vanliga är att informationsbrochyrer och liknande distribuerats till alla hushåll. En del kommuner ger också stöd till lokala "goda exempel" eller miljöorganisationer.

Allmänt kan konstateras att massinformationskampanjer inte är tillräckliga för att förändra människors miljöbeteende. En förklaring är att det inte enbart är brist på information/kunskap som hindrar en person att handla mer miljöanpassat. Den

som använder sig av information måste inse att människor i dag får ta emot ett så enormt flöde av budskap att de tvingas sortera bort det mesta på förhand. Man bör också beakta att det är lättare att förstärka och modifiera existerande attityder och beteenden än att söka skapa helt nya. En tandkrämstillverkare har till exempel lättare att förmå människor att byta tandkräm än den vars uppgift är att lära folk borsta tänderna.

Även om masskampanjer sålunda är otillräckliga, kan de vara nödvändiga inslag i en informationsstrategi, för att "ställa en fråga på dagordningen" och visa att kommunen ser den som viktig, liksom för att ge understöd till andra, mer riktade informationsåtgärder.

För att en massinformationskampanj skall vara framgångsrik bör flera informationskällor lämna liknande budskap. Därigenom förstärks möjligheterna till förändrat beteende. Kampanjer fungerar bäst om de kompletteras med kommunikation via sociala nätverk, som möjliggör för den enskilde att diskutera informationen med andra.

Kommunen har också genom skolundervisningen stora möjligheter att sprida information om miljöproblemen och att få lärare och elever att diskutera och ta initiativ till åtgärder. Vi ser det som angeläget att dessa möjligheterna tas till vara, och vid större satsningar samordnas med massinformation.

6.6.5 Kommunen som avsändare av miljöinformation

Sifo har studerat allmänhetens förtroende för olika aktörer inom miljöområdet. Störst tilltro hade de tillfrågade till forskare, miljögrupper och universiteten. Därefter kom massmedia. Betydligt färre litade på myndigheterna, näringslivet och politiker. Andra undersökningar har visat att allmänheten har stort förtroende för hälso- och sjukvården när det gäller relationen vårdpersonal-patient.

Det är viktigt att kommunen är trovärdig i sina strävanden att höja miljöengagemanget hos allmänheten. Den kommunala trovärdigheten kan öka genom att kommunen vidtar egna positiva miljöåtgärder, och informerar kommunmedlemmarna om vad som görs. Trovärdigheten kan i många frågor stärkas, och budskapet samtidigt få större spridning, också genom samverkan med organisationer, som miljöorganisationer, bostadsrätts- och villaägarföreningar, friluft- och friskvårdsorganisationer, kyrkan och politiska partier.

6.6.6 Information om risker

Ett synsätt i beteendevetenskaplig forskning är att engagemang hos enskilda i hög

grad väcks av uppfattningar och attityder till risker, och en strävan att undvika de hot mot framför allt hälsan (den egna eller andras) som de innebär.

Risker kopplade till miljön kan vara mer eller mindre närliggande och av olika allvarlighetsgrad. Vissa är påtagliga - som avgaser och buller i närmiljön, ångor från en oljecistern, eller lukten från en tipp - medan andra inte går att varsebli - som bekämpningsmedelsrester eller miljögifter i mat, radongas genom husgrunden, eller växande hål i ozonlagret. Vissa mycket dramatiska risker får de flesta ta del av enbart via massmedia - som katastroferna i Minamata (kvicksilver), Seveso (dioxin) eller Bhopal (bekämpningsmedel).

Det hävdas ibland att experter och allmänhet värderar risker mycket olika, och att experterna, med sina större kunskaper, är de som har "rätt". Man bör emellertid lägga in reservationer mot den synen. Det är t.ex. inte ovanligt att experter, på grund av sin förtrogenhet och känsla av kontroll över ett problem, har en överdriven tilltro till möjligheterna att kontrollera risken under verkliga samhällsförhållanden.

Experter bedömer oftast risker som lägre än allmänheten, men det finns också frågor - några är radon, tobak och aids - där expertisen anser att allmänheten negligerar allvarliga risker.

Hur människor reagerar på information om risker beror bland annat på vilket förtroende de har för expertisen, liksom på en rad centrala sociala värderingar. Det är viktigt att man inom en myndighet som arbetar med information är medveten om sådana faktorer.

Forskning om radoninformation visar att den bästa informationen är kortfattad och rakt på sak, och talar om vad som är 'farligt' och vad som är 'ofarligt'. Att upplysa om vad risken består i, hur stor den är, och om de goda möjligheterna att åtgärda den bör i det fallet vara en oproblematisk strategi.

Det går utifrån forskningen inte att ge något entydigt besked om effekter av s.k. skrämselpropaganda. Den kan - om människor inte upplever att de har möjlighet att påverka sin situation - inbjuda till förnekande. I frågor där det är lätt att påverka risken - t.ex. genom att använda bilbälte - är det troligare att effekten blir positiv.

6.7 Lokal miljöövervakning

Kunskaper om den lokala miljön behövs för att följa växlingarna i miljötillståndet och att visa på de förändringar som äger rum till följd av människans aktiviteter. Miljöarbetet under de närmaste decennierna kommer att präglas av stora behov av att med utgångspunkt från miljösituationen modifiera och anpassa utvecklingen inom olika samhällsområden. En effektiv och ändamålsenlig miljöövervakning

behövs som beslutsunderlag inom kommuner, sektorsorgan, länsstyrelser och nationella organ, främst som underlag vid formulering och uppföljning av miljömål på alla nivåer.

Sedan länge har många kommuner kartlagt den lokala miljösituationen. Bland annat utförs vattendragsundersökningar, skogsskadeinventeringar, kartläggningar av bullersituationen till följd av vägtrafikbuller, industribuller, buller från flygtrafik, skjutbanor etc. Dessutom kartläggs försurningssituationenen i mark och grundvatten. På ett samordnat sätt sker en omfattande övervakning av luftkvaliteten i flera tätorter. Den ur nationellt perspektiv mest enhetliga övervakningen utgörs av det s.k. URBAN-mätnätet. Uppgifterna från denna övervakning av ett antal tätorters luftkvalitet redovisas årligen av Statistiska centralbyrån i samlad form. Denna övervakning är finansierad av de deltagande kommunerna med mindre bidrag från Naturvårdsverket till Institutet för vatten och luftvårdsforskning, IVL, som utför mätningarna.

6.7.1 Enhetlig miljöövervakning

En översyn av miljöövervakningen genomförs för närvarande av Naturvårdsverket. Förslag till nya nationella övervakningsprogram har utarbetats och ett arbete med riktlinjer för den regionala övervakningen pågår. Det finns därmed goda förutsättningar för att en väl samordnad och kostnadseffektiv övervakning på nationell och regional nivå skall komma till stånd.

Denna övervakning utgår främst från statens behov av ett tillförlitligt underlag för miljövårdssarbetet. Naturvårdsverket har ansvaret för den nationella delen och länsstyrelserna för den regionala delen av systemet. Nationella beslut har dock inte tagit upp behovet av förändringar av den miljöövervakning som bedrivs i kommunernas egen regi.

Många kommuner deltar i regionala övervakningsprogram, bland annat genom regionala vatten- och luftvårdsförbund. Det är angeläget att så mycket som möjligt av miljöövervakningen samordnas, i första hand på regional nivå. Det är av stor vikt för kvalitet och jämförbarhet mellan data, liksom av kostnadsskäl. Områden som bör kunna samordnas inom en utvidgad regional miljöövervakning gäller tillståndet i

- sjöar, rinnande vatten, mark- och grundvatten,
- kustvattenzonen,
- landskapet,
- luftkvalitet (bakgrundshalter).

Kommunerna har behov av data om miljötillståndet för mindre geografiska

områden än vad som kommer att finnas med i det nationella/regionala systemet. Det är viktigt för jämförbarhet och analys att dessa mätningar metodmässigt harmoniseras med det centrala systemet.

Många landsting har kartlagt det lokala hälso- och sjukdomsmönstret och olika hälsorisker för befolkningen i sitt område. Materialet redovisas i en del fall i samlade folkhälsorapporter för landstingsområdet. I flera fall har materialet också brutits ned till kommunnivå och redovisats som kommunala "hälsoprofiler". Dessa visar hur hälsopanoramat i kommunen - t.ex. vad gäller medellivslängd, dödlighet i olika typer av sjukdomar, sjukskrivningsmönster, sociala skillnade i hälsa m.m. - ser ut och skiljer sig från närbelägna kommuner och landet som helhet. Ibland ingår även en kartläggning av hälsorisker, som t.ex. tobaksbruk, matvanor, luftföroreningar, olycksfallsrisker, industrier som kan innebära hälsofaror för anställda eller närboende.

Denna typ av kartläggning är också ett värdefullt underlag för kommunen, både för prioritering av insatser och för information om miljörelaterade hälsorisker. Vi anser det därför angeläget att kartläggningar av detta slag görs i större omfattning och hålls aktuella.

Landstinget har en viktig funktion i att stödja det kommunala miljö- och hälsoskyddsarbetet med miljömedicinsk sakkunskap. I vissa landstingsområden finns i dag ett välfungerande samarbete på området, medan det på andra håll behöver förbättras. Det finns exempel på framgångsrikt samarbete mellan miljö- och hälsoskyddsnämnden och landstinget när det gäller att förklara orsaker till översjuklighet och att med stöd av sådana kartläggningar arbeta för att förebygga miljörelaterade hälsoproblem. Det senare har främst gällt olycksfall, allergier och kost-hälsafrågor. Det bör emellertid enligt vår uppfattning finnas stora möjligheter att systematisera och utveckla detta samarbete.

Naturvårdsverket har nyligen inlett ett arbete om miljöstörningar och hälsa. En rapport som ger en samlad bedömning - den första i sitt slag - av hur människors hälsa påverkas av luftföroreningar, buller och intag av miljögifter via födan håller på att utarbetas. Ett förslag till forskningsprogram om hälsorelaterad miljöövervakning har också nyligen presenterats för Naturvårdsverket av Institutet för miljömedicin vid Karolinska institutet (IMM). Genom dessa initiativ finns det enligt utredningens uppfattning en grund för att få en exaktare bild av miljöstörningarnas följder för människors hälsa. Det är önskvärt att den framtida bevakningen av sambanden miljö-hälsa läggs upp så att den ger användbara data också på kommunnivå.

6.7.2 Miljöövervakning och miljöinformation

Enligt utredningens mening är det en viktig uppgift i det lokala miljöarbetet att förmedla kunskaper till allmänheten om den lokala miljön och om miljörelaterade hälsorisker, för att belysa allvarligheten i den rådande situationen och vilka konkreta åtgärder som är möjliga att vidta för att förbättra förhållandena. Miljöproblemen bör göras vardagsnära och begripliga för den enskilde kommunmedlemmen.

Den regionala miljöbevakningen (i samarbete med länsstyrelsen) och en utbyggd regional epidemiologisk bevakning (i samarbete med landstinget) kan ge ett värdefullt underlag för en konstruktiv och pedagogisk information till allmänheten om miljö- och hälsoutvecklingen i kommunen. Dessa system kan, enligt vår uppfattning, emellertid knappast fylla kommunmedlemmarnas behov av information helt. En sådan information bör, för att vara heltäckande, ta upp följande aspekter:

- **uppgifter om tillståndet i naturmiljön** (exempelvis om försurning av mark och vatten, belastning på olika sjöar, luftkvalitet i tätorter, badvattenkvalitet, skogsskador),
- **miljörelaterad ohälsa i kommunen** (om exempelvis förekomst av astma/allergi, luftvägsinfektioner, lungcancer och andra cancerformer som kan vara miljörelaterade, födelsevikter),
- **uppgifter om befolkningens exponering för miljörisker** (om t.ex. antal personer som bor/arbetar i områden med mycket luftföroreningar och buller, konsumtion av fisk med hög kvicksilverhalt),
- **uppgifter om beteenden som har betydelse för miljöpåverkan och resursförbrukning** (t.ex. om utvecklingen av källsortering, andel av befolkningen som komposterar, energiförbrukning per hushåll, andel av befolkningen som reser på miljömässigt bra sätt).

En sådan information är väsentlig för att kommunen skall kunna ge stöd och motivation till ett miljöanpassat levnadssätt bland kommunmedlemmarna genom att visa på möjligheter att välja miljöanpassade alternativ och att undvika hälsorisker.

Ett dilemma är att invånarna har behov av gensvar på sitt beteende genom regelbunden information där förändringar kan avläsas. De flesta trender både när det gäller miljötillståndet och hälsopanoramat är emellertid - i det här perspektivet - långsamma och smygande. Att hitta nyckeltal som ändå visar på en påtaglig förändring är en viktig uppgift för den kommunala miljöövervakningen. I fråga om beteendena finns normalt större möjligheter att visa på påtagliga förändringar. Insamlingen av papper och glas för återvinning och försäljningen av miljömärkta

Ett sätt att arbeta

Kommunalt miljöbokslut

För kommunikationen med kommunmedlemmarna och företagen är det av stort värde att kommunen regelbundet rapporterar resultatet av olika miljöinsatser. I Sundsvalls kommun har detta gjorts i form av ett miljöbokslut.

Ett årligt miljöbokslut vänder sig till intresserade kommuninvånare, politiker, organisationer och skolor. På ett lättillgängligt sätt skall det berätta om tillstånd och trender. Bokslutet blir ett "kvitto" över kommunens åtgärder under året. Även företagens och kommuninvånarnas insatser kan tas upp. Bokslutet ger besked om takten i arbetet och resultaten - förbättringar eller försämringar i miljön.

En viktig del i ett miljöbokslut är att ange återkommande nyckeltal. De kan gälla t.ex. utsläppsmängder, föroreningshalter i tätortsluften, trafikmängder, resenärer med kollektivtrafik, insamlade och sorterade avfallsmängder, andel återvunnet avfall, energiförbrukning, odlingsarealer med energigrödor och investeringar i miljöskydd. Bokslutet kan också innehålla uppgifter om folkhälsa och resultatet av hälsoskyddsarbete, t.ex. i fråga om inomhusmiljö i skolor, förskolor och bostäder.

Bokslutet ger också möjlighet att visa hur de lokala åtgärderna är kopplade till globala miljöproblem. Åtgärder mot CFC motiveras av ozonlagrets uttunning och behovet att kalka försurade sjöar förklaras till stor del av långtransporterade luftföroreningar. Den begynnande utvecklingen mot kretsloppstänkande i kommunerna hänger samman med insikten att många av jordens resurser är ändliga.

Av Sundsvalls miljöbokslut 1991 framgår bland annat hur luftkvaliteten i centrum, utsläppen från fjärrvärmeanläggningar och större industrier förändrats, antalet motorfordon och cyklar som passerar några centrala gator, hur insamling och återvinning av avfall utvecklats och vad Sundsvallsborna, enligt en enkätundersökning, anser om olika miljöåtgärder. På de flesta områden jämförs situationen 1991 med tidigare år.

Miljöbokslutet skall inte bara ses som en information utåt från den kommunala förvaltningen. Liksom på det ekonomiska området syftar bokslutet till att strama upp den interna uppföljningen och göra kommunens nämnder och förvaltningar medvetna om hur de med verkar till att kommunen får en bättre miljö - eller om hur de motverkar miljömålen.

dagligvaror är några områden där snabba positiva förändringar redan har skett och kan redovisas.

Vi anser att en miljö- och hälsoövervakning som ger underlag kommunens planering och för en allsidig information till kommunmedlemmarna bör byggs upp. En möjlighet är att kommuner tillsammans med landsting och länsstyrelse tar fram en samlad lokal miljö- och hälsobeskrivning, som sedan regelbundet förnyas. En sådan beskrivning bör vara en del i strävandena att stödja en miljöanpassad livsstil och att utveckla den lokala demokratin inom området.

Det behövs enligt vår uppfattning utvecklingsarbete på området, särskilt när det gäller att hitta användbara nyckeltal för kommunikationen med medborgarna, baserade på data om miljötillståndet och miljörelevanta beteenden.

Naturvårdsverket kommer att ge ut Allmänna råd i syfte att samordna miljöövervakningen och bland annat uppnå en större enhetlighet och bättre kvalitet. Vi anser att det för kommunerna också är angeläget att få stöd i att utveckla en miljöövervakning som blir så användbar som möjligt med tanke på informationen till medborgarna. Det bör ingå i Naturvårdsverkets roll att informera om bra exempel från kommunerna och att samordna utvecklingsarbete på området.

6.8 Miljörevision i kommunala förvaltningar och bolag

Initiativet till miljörevision togs i USA av en federal kommitté som påfordrade någon form av internt kontrollsystem på några större företag. Sedan dess har miljörevision vuxit fram inom flera större företag i länder som USA, Kanada, Nederländerna, Schweiz och Storbritannien. I Sverige har möjligheten att revidera en verksamhet vad avser åtgärder för att tillgodose miljökraven diskuterats sedan början av 1980-talet.

Miljörevision har utvecklats som en form för ledningen att följa upp sitt ledningsansvar. Enligt Internationella Handelskammarens (ICC) definition är miljörevision ett ledningsinstrument som innebär en systematisk och objektiv värdering av hur miljöskyddsorganisationen, ledningsrutiner och utrustning fungerar med syfte att skydda miljön genom

- att underlätta ledningens kontroll av miljöskyddsrutiner,
- att värdera överensstämmelser med företagets policy inklusive lagstiftningsåtgärder.

Miljörevision har behandlats i utredningen *För en bättre miljö* (SOU 1987:32). Med förebild från den ekonomiska revisionen föreslogs där ett system för miljörevision som skulle verifieras i en årlig miljörapport till tillsynsmyndigheterna.

I stället för en sådan miljörevision med extern mottagare håller en miljörevision på att utvecklas inom företagen med en intern mottagare. Denna har till syfte att vara ett led i företagsledningens åtgärder att få till stånd ett bra miljöskydd och miljöarbete. Genom miljörevisioner kan ledningen bland annat försäkra sig om att företaget uppfyller miljölagstiftningens krav, få hjälp med att upptäcka miljörisker som inte är reglerade och få tidiga varningssignaler om potentiella risker. Erfarenheterna visar att miljörevisioner inom företag ofta också ger andra positiva effekter, som att öka de anställdas medvetenhet om miljöpolicy och miljöansvar, ge underlag för information och personalutbildning och att hitta kostnadsbesparande åtgärder (t.ex. i fråga om avfall). Det brukar betonas att miljörevisorn, eller revisionsgruppen, måste ha en stark och självständig ställning i förhållande till företagsledningen.

6.8.1 Miljörevision i kommuner

Med förebild i det utvecklingsarbete som bedrivs inom industrin har miljörevision också börjat användas inom kommunerna för att dokumentera, fortlöpande följa upp och utvärdera miljöinsatserna.

Inom Miljöprojekt Sundsvall-Timrå har miljörevision utförts av avlopps- och avfallsanläggningar. I vissa kommuner har miljörevision gjorts inom enstaka bolag eller delar av verksamhetsområden. Detta har gjorts bland annat för Göteborgs hamn.

Kommunförbundets revisionsavdelning (Komrev) i Lund har biträtt Linköping och Mjölby med att revidera den kommunala verksamheten avseende främst de strategiska målen och den organisations- och ledningsform som tillämpas inom miljöområdet.

Inom några kommuner utvecklas miljörevision inom de kommunala förvaltningarna.

Begreppet miljörevision har använts om alla arbetssätten. Det ställs i de olika fallen skilda krav på hur revisionen bedrivs och hur man går till väga. Utgångspunkten är emellertid hela tiden att man följer upp och utvärderar verksamheten mot de mål som formulerats för miljöarbetet, kommunens reglemente, gällande rätt samt vad man skulle kunna definiera som god praxis. Det ingår också att man följer upp de kunskaper och attityder som ansvarig personal på olika nivåer har.

Det kommunala miljöansvaret är vitt förgrenat och berör de flesta delområden. För den politiska ledningen i en kommun måste det vara av stort intresse att följa upp och utvärdera hur miljöansvaret fullföljs inom hela den kommunala verksamheten. Det gäller främst frågor som om ledningsfunktioner, rutiner,

information m.m. utövas på ett tillfredsställande sätt. Det bör också vara av stort politiskt intresse att få fram en heltäckande beskrivning av hur kommunen lever upp till sitt ansvar för miljön. Det är en sådan revision som gjorts i Linköping och i Mjölby. Vi anser också att det bör vara till stor hjälp för de interna prioriteringarna att inom varje förvaltning på motsvarande sätt får en oberoende bedömning av hur miljöfrågorna behandlas.

Inom kommunala anläggningar och bolag kan miljörevision med samma inriktning som inom näringslivet bli ett betydelsefullt redskap för ledningen för att följa upp hur miljöskyddsarbetet fungerar vad gäller bland annat lagstiftningen krav, den egna policyn och den framtida utvecklingen. Detta har visats av Miljöprojekt Sundsvall-Timrå. Utredningen anser också att det, i likhet med vad som gjorts i detta projekt, är lämpligt att man parallellt med miljörevisionsrapporten utarbetar ett åtgärdsprogram. Miljörevisionen kommer därigenom att bestå både av en revisionsrapport ställd till ledningen och av ledningens åtgärdsprogram.

Trots att den miljörevision som bedrivits inom kommunerna är intern i den meningen att den beställts av kommunledning eller förvaltningsledning är en väsentlig skillnad i jämförelse med miljörevision inom ett företag att den kommunala revisionen blir offentlig när den upprättas.

Som framgår i kapitel 5 håller ett miljöledningsprogram, inom vilket miljörevision utgör en viktig del, på att utarbetas inom EG. Detta system skiljer sig från det som hittills tillämpats i vårt land så till vida att tillsynsmyndigheterna har en roll att spela i att verifiera att miljökraven uppfylls. Den slutliga utformningen av EG-programmet är dock ännu inte klar.

6.8.2 Miljörevision och miljöinriktad förvaltningsrevision

Benämningen miljörevision har också använts om en revision där man granskar miljöinsatserna inom ramen för en förvaltningsrevision. En sådan revision med "miljöförtecken" kan göras av i princip varje verksamhet som har, mer eller mindre tydligt utryckta, miljömål. Vi använder beteckningen *miljöinriktad förvaltningsrevision* för denna typ av granskning.

Utvecklingen inom miljörevisionen och inom den traditionella revisionen är i flera avseenden parallell. Sålunda har revisionen utvecklats mot att granska effektiviteten, det vill säga att målen med verksamheten uppfylls till en rimlig kostnad. Begreppet förvaltningsrevision används för att beteckna detta, medan den mera tekniskt inriktade ekonomiska revisionen ibland benämns kameral revision för att markera skillnaden. Inom miljörevisionen har på liknande sätt ökad vikt kommit att fästas vid att granska och värdera den interna styrningen

med avseende på effektivitet och säkerhet.

Vi anser att det vore värdefullt för det samlade miljöarbetet i en kommun om miljöinriktad förvaltningsrevisionen kunde bli en uppgift för förtroendevalda revisorer. En sådan revision kan göras antingen av enskilda förvaltningar eller av kommunens samlade insatser på miljöområdet. Härigenom skulle man fortlöpande få uppföljningar av de mål för miljöarbetet som formulerats, presenterade i en rapport till fullmäktige. Ett skäl att lägga uppgiften på förtroendevalda revisorer är att rapporten då bör leda till en samlad politisk diskussion om hur kommunens mål på miljöområdet uppnås. Ett annat skäl är att revisorerna i kommunallagen garanterats en sådan självständig ställning som uppgiften kräver. Det är dock troligt att många kommuner behöver stöd för att utveckla en revision av detta slag. Som framgår ovan har bland annat Komrev byggt upp viss kompetens inom området.

Vi ser det också som angeläget att miljörevision med i princip samma inriktning som inom näringslivet utvecklas inom kommunala bolag och anläggningar, liksom för vissa enskilda förvaltningar. Den naturvetenskapliga kompetens som krävs som grund för att fullgöra en sådan miljörevision finns i allmänhet hos miljö- och hälsoskyddsförvaltningen. På grund av kravet om att revisorerna har en oberoende ställning liksom för att undvika "hemmablindhet" är det ändå inte lämpligt att en förvaltning i den egna kommunen har ett direkt ansvar för revisionen. En lämplig åtgärd kan därför vara att, som man gjorde i Miljöprojekt Sundsvall-Timrå, utbyta expertis mellan olika kommuner. Detta hindrar dock inte att den egna miljö- och hälsoskyddsförvaltningen kan svara för kunskapsförsörjningen i många avseenden.

Miljörevision inom kommunerna är en ny företeelse som behöver hitta sina former för att bli ett effektivt stöd för kommunens miljöinsatser. Utredningen föreslår därför att miljöinriktad förvaltningsrevision som en del av den kommunala revisionen liksom miljörevision av i första hand kommunala bolag och anläggningar blir föremål för ytterligare utvecklingsarbete med stöd av medel från bland annat Naturvårdsverkets forskningsfond.

6.9 Resultatuppföljning

Varje verksamhet bör bedrivas så effektivt som möjligt. Detta blir särskilt uppenbart i en ekonomisk kärv situation, där stora krav på rationalisering och prioritering av uppgifter ställs utifrån.

Effektivitet kan emellertid beskrivas och mätas på en rad olika sätt. Inom det kommunala miljöarbetet är det viktigt att man har förståelse för både möjligheter och begränsningar med olika metoder för resultatuppföljning, för att kunna välja

de mest ändamålsenliga.

En del kommuner har egna metoder för uppföljning av sina verksamheter. En förvaltning kan också använda metoder som tas fram genom forsknings- och utvecklingsarbete som pågår. Sist i avsnittet presenteras kortfattat en sådan modell som utvecklas av Kommunförbundet.

6.9.1 Skäl för resultatuppföljning

Decentralisering och målstyrning ökar behovet av att följa upp och mäta resultat i en verksamhet. Behovet ökar också när ansvaret, som fallet är med det samlade miljöarbetet i en kommun, är uppdelat mellan olika samhällssektorer. Uppföljningen skall visa att varje organ fullgjort sin del av ansvaret för miljön. En lika viktig utgångspunkt är att samordning och samverkan ägt rum när det varit befogat.

En sådan uppföljning och utvärdering bör kommunens styrelse eller ett organ med ett sektorövergripande miljöansvar svara för. Bland annat i Örebro har man utvecklat metoder för att följa upp att de olika kommunala förvaltningarna fullgjort sitt ansvar för miljön.

Det är särskilt viktigt att man ägnar uppföljning och utvärdering stor uppmärksamhet också när ett verksamhetsområde utvecklas och förnyas. Ett bra system för uppföljning medför att verksamheten fortlöpande kan anpassas till fastställda mål.

Valet av mätmetoder har stor betydelse, eftersom det man mäter ofta blir det som får uppmärksamhet. Det är därför viktigt att man inte enbart använder sig av kvantitativa mått, utan tar med både effektivitetsmått, kvalitetsmått och servicegrad i en uppföljning. Utredningen anser att det som behövs inte är studier med syfte att vara heltäckande, utan framför allt punktvisa, återkommande uppföljningar som fångar in flera viktiga aspekter på en verksamhets effektivitet. Ett inslag kan vara att låta olika parter - politiker, allmänhet, de som är föremål för t.ex. tillsynen, o.s.v. - bedöma verksamheten.

6.9.2 Syften med resultatuppföljning

Uppföljningen kan tjäna en rad olika syften, som att

- vara en del i planeringssystemet,
- relatera verksamheten till interna produktionsmått,
- utvärdera delar av ett förändringsarbete,
- göra jämförelse över tiden i den egna kommunen,

- jämföra verksamheten med resultaten man uppnår i andra kommuner,
- relatera kostnader till insatser inom olika delar av kommunen.

I det förändringsarbete som fordras på lokal krävs insatser inom många områden. Hittills har resultat av kommunalt miljöarbete, där det följts upp, mätts i kvantitativa termer. Detta gör att dessa aspekter av verksamheten kommit i förgrunden. För att arbetet i framtiden skall bli framgångsrikt krävs att det utvecklas metoder för att värdera det arbete som utförs i förhållande till de mål som satts upp. För detta krävs att effektiviteten i utfört arbete kan värderas.

Med effektivitet avses både att verksamheten leder till största möjliga samhällsnytta dvs att "rätt verksamhet utförs" och att verksamheten utförs till så låg kostnad som möjligt eller med andra ord att denna "görs rätt". (Det senare benämns "produktivitet".)

6.9.3 Att mäta resultat

Inom miljö- och hälsoskyddet har relativt lite uppmärksamhet hittills ägnats åt att mäta effektiviteten. Detta gäller både tillsynsverksamheten och det bredare arbetet för att uppnå en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar utveckling.

Det är förklarligt att så har blivit fallet. Det är nämligen svårt att mäta effektiviteten i en så komplex och mångfacetterad verksamhet som det lokala miljöarbetet. Till svårigheterna bidrar att det är komplicerat att mäta effekterna av förebyggande verksamhet.

Offentlig verksamhet kan enligt mångas uppfattning vara mer effektiv. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) inom finansdepartementet har bedömt att den offentliga sektorns produktivitet minskat under senare årtionden. Många hävdar också att den offentliga sektorn inte blir effektiv innan verksamheten prissatts och blivit konkurrensutsatt. Olika lösningar för att nå dit har föreslagits. En är att privatisera, en annan är att konstruera olika marknadshärmande lösningar.

Vid ställningstagande till om en verksamhet är effektiv eller ej räcker det inte att enbart ta hänsyn till snävt ekonomiska aspekter. Offentlig verksamhet måste bedrivas så att bland annat kravet på rättssäkerhet tillgodoses. Verksamheten måste också kunna anpassas till de nya förutsättningar och krav som ställs genom ny kunskap, nya miljöhot, förändrad politisk viljeinriktning etc.

Både för politiker och tjänstemän är det önskvärt att kunna mäta effektiviteten i den verksamhet som man har ansvar för. Detta gäller både i förhållande till den verksamheten som utförs i andra kommuner och i förhållande till den verksamhet tidigare bedrivits i den egna kommunen. Att mäta effektiviteten kan i första hand inte enbart bli en fråga om mätteknik i syfte att bedöma befintlig verksamhet.

Det man väljer att mäta blir utfört

Ett fenomen som man måste vara uppmärksam på är att själva mätmetoden kan påverka resultatet. Detta är en viktig aspekt, eftersom det innebär en avgörande skillnad mot den typ av mätningar som normalt utförs inom det kommunala miljöarbetet och att tanken kan vara främmande för tjänstemän med en naturvetenskaplig skolning. Inom komplexa administrativa system som det här är fråga om är det emellertid inte ovanligt att valet av parametrar påverkar inriktningen, så att det man mäter är det som blir utfört.

Extern effektivitet - vad är rätt verksamhet?

En utgångspunkt när man skall mäta effektiviteten i miljö- och hälsoskyddet är om "rätt saker" utförs. Frågan vad som är "rätt" är emellertid inte lätt att besvara.

En uppfattningen är att det med utgångspunkt från främst naturvetenskapliga metoder bör vara möjligt att göra en analys av riskerna för miljön och hälsan och genom den gradera miljöproblemen. En annan uppfattning är att det är den lokala politiska processen som är avgörande för vad som är den rätta verksamheten.

Utredningens uppfattning är att det är en uppgift för politikerna att göra den slutliga bedömningen. Svaret på om man bedriver "rätt" miljöarbete i en kommun är sålunda en i grunden politisk bedömning. Detta gör att jämförelser mellan olika kommuner försvåras. Även att göra jämförelser från en valperiod till en annan kan av detta skäl innebära vissa svårigheter.

För att värdera behovet av insatser behövs en beskrivning av den lokala miljö- och hälsosituationen. En sådan bör innehålla bland annat aktuell miljöpåverkan, lokalisering av föroreningskällor och bostäder och beskriva naturens känslighet. Samlade beskrivningar av miljö- och hälsoförhållandena och rapportering genom t.ex. "miljöbokslut" kan även tjäna detta syfte. Genom sådana beskrivningar kan den lokal politiska processen stärkas genom den dialog som blir möjlig mellan allmänheten, politikerna och de ansvariga tjänstemännen.

Att göra rätt saker inom det lokala miljöarbetet måste innebära också att man tar hänsyn till vad andra gör. En anpassning måste sålunda ske till vad som görs på länsnivå och på nationell nivå. En lämplig utgångspunkt i detta sammanhang är att ta reda på vad man gör för att leva upp till nationella mål och internationella överenskommelser.

Intern effektivitet - att göra saker rätt

Det är något lättare att värdera effektiviteten i den verksamhet som bedrivs om

man begränsar sig till att studera hur olika arbetsmoment utförs och vilka resurser som krävs. En bra inre verksamhet är en viktig förusättning för ett bra resultat.

När det gäller tillsynen är enkla mått möjliga att använda. Exempel på sådana är antalet inspektioner, förhandsanmälda respektive inte anmälda i förväg, handläggningstider, handlagda klagomål per tidsenhet etc.

Sådana enkla mått är dock otillräckliga, och om de inte kompletteras med andra sätt att karakterisera verksamheten kan de till och med vara till mer skada än till nytta. Anledningen är att de inte säger något om kvaliteten i det arbete som utförs, eller om effekterna på miljön.

Hur uppfattas verksamheten av andra?

Ett led i att mäta effektiviteten är att intervjua kommunmedlemmarna om deras uppfattning om det lokala miljöarbetet. Detta görs ibland genom enkäter om avgränsade verksamhetsområden. I några kommuner har man också med hjälp av s.k. kvalitetsbarometer beskrivit hur allmänheten värderar den kommunala verksamheten. Man får svar på hur allmänheten rangordnar betydelsen av olika verksamheter liksom hur den uppfattar kvaliteten.

När det gäller det lokala miljöarbetet är det också möjligt att intervjua länsstyrelsens personal om hur de uppfattar att olika kommuners verksamhet bedrivs. En annan grupp som kan intervjuas är de som är föremål för miljö- och hälsoskyddstillsynen. I några kommuner har sådana undersökningar gjorts.

6.9.4 En modell för uppföljning

Mycket talar enligt utredningens uppfattning för att det bör komma till stånd mer enhetliga sätt att mäta effektiviteten i det kommunala miljöarbetet. Det faktum att detta är förenat med svårigheter och att det är svårt att göra jämförelser mellan olika kommuner är inte något skäl att inte med kraft gå in för uppgiften.

Kommunikationen mellan olika kommuner om olika sätt att arbeta underlättas av ett enhetligt beskrivningssystem.

Frånvaron av konkurrens mellan olika förvaltningar kan enligt mångas uppfattning innebära en tendens till att man stelnar i arbetsformer och inte är tillräckligt uppmärksam på behovet av utveckling och rationalisering av verksamheten.

Ett argument för att effektivitetsmätningar kommer till stånd är att miljö- och hälsoskyddsfrågorna är av stort intresse för befolkningen och sålunda ett politiskt viktigt område. Det är av denna anledning angeläget att de lokala politikerna kan ta aktiv del i utvärderingen av vad som görs.

Kommunförbundet har utveckat en modell för resultatsuppföljning av kommunal verksamhet inom andra kommunala verksamhetsområden. Denna modell bör kunna utvecklas för att kunna användas även inom det kommunala miljöarbetet.

Modellen anknyter till det synsätt som presenterats ovan och bör innefatta att man skaffar sig en uppfattning om verksamheten inom följande områden:

- **objektiva mått** på verksamheten i form av antalet utförda inspektioner, meddelade tillstånd, granskade miljörapporter etc.,
- **allmänhetens uppfattning** om kommunens miljöinsatser,
- **de verksamhetsansvarigas värdering** av den kommunala tillsynsverksamheten,
- **politikernas åsikter** om hur verksamheten drivs,
- **specialstudier** såsom kompetensutvecklingen inom kommunen, genomförda projekt m.m.

Uppgifterna kan samlas in med hjälp av enkäter, hearings, intervjuer eller genomgång av handlingar. Det är tillräckligt att skaffa sig en grov bild genom att belysa varje delområde med hjälp av stickprov.

Kommunförbundet planerar att fortsätta sitt utvecklingsarbete enligt den skisserade modellen. Vi ser detta som värdefullt, och vill understryka betydelsen av att modellen introduceras inom det kommunala miljöarbetet.

7 Miljö- och hälsoskydds-tillsynen och kommunerna

I kapitlet beskriver vi först kort dagens problem och några utvecklingstendenser. Därefter redovisar vi utredningens synpunkter och förslag om miljö- och hälsoskyddstillsynens framtida inriktning i fråga om arbetsfördelning mellan olika nivåer, lokal planering av tillsynsverksamheten, finansiering, behov av höjd kompetens och interkommunal samverkan. Tillsyn över verksamhet som drivs av den egna kommunen och de särskilda besiktningsmännens roll i förhållande till den offentliga tillsynen tas också upp. Det som behandlas är i huvudsak miljötillsyn enligt miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter. Resonemang och synpunkter är dock i många fall också tillämpliga på andra delar av miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn.

Utredningen anser sammanfattningsvis:

att en väl fungerande miljö- och hälsoskyddstillsyn är en förutsättning för ett bra samlat miljöarbete i en kommun;

att den offentliga tillsynen måste anpassas till de förändringar som föranleds av ökade krav på driftkontroll bland företag;

att det behöver utvecklas metoder för att informera dem som är driftansvariga för miljöfarliga verksamheter om aktsamhetsregler och miljöanpassade lösningar, samt för att stimulera till samverkan i miljöfrågor mellan företagen;

att lokala planer för inspektionsverksamheten bör tas fram i kommunerna, och att det i planeringen bör göras ett medvetet val mellan olika metoder för tillsyn. Inspektionsfrekvensen av olika objekt bör prioriteras utifrån en bedömning av miljörisk och kvalitet på företagens driftkontroll. Enhetliga checklistor bör i ökad utsträckning användas vid inspektioner;

Utredningen anser (forts.)

att länsstyrelsen bör koncentrera sitt arbete på samordning, uppföljning och utvärdering när det gäller mål och miljöeffekter av den tillsyn som bedrivs i regionen. Utvärderingar bör syfta både till att upprätthålla en "miniminivå" i alla kommuner och att utveckla arbetsmetoderna i tillsynen;

att regeringen bör aktualisera frågan om fördelning av ansvar för tillsynen i samband med ikraftträdandet av miljöbalken eller, om utarbetandet av miljöbalken skulle kräva avsevärt längre tid än förväntat, genom en ändring av miljöskyddslagstiftningen. Grundprincipen bör enligt utredningens mening vara att kommunerna har ansvaret för tillsyn av miljöfarlig verksamhet. För ett antal verksamheter med särskilt omfattande miljöpåverkan samt för all miljöfarlig verksamhet som utövas av försvarsmakten bör länsstyrelsen ha ansvaret. Ansvaret skall vara strikt och inte kunna delegeras;

att regeringen bör beakta utredningens principiella syn på tillsynsansvaret i samband med utformandet av miljöbalken;

att krav på att miljörapport skall redovisas till tillsynsmyndigheten bör finnas för fler verksamheter än de som föreslås bli tillståndspliktiga enligt en ny miljöbalk. Miljörapporter bör ses både som en del i tillsynen och som en källa till information;

att det är ett politiskt ansvar att eftersträva en kommunal organisation där inte driftansvar och tillsynsansvar utförs inom samma kommunala förvaltning;

att sådana utbildningsmoment för blivande miljö- och hälsoskyddsinspektörer som direkt avser myndighetsutövning, inspektionsverksamhet och inspektörsrollen bör koncentreras till en period, och att denna del av utbildningen också skall vända sig till personer inom andra utbildningsområden som kan täcka det lokala tillsynsarbetets kunskapsbehov, som exempelvis biologer, civilingenjörer och kemister.

Utredningen föreslår

att livsmedelslagen, lagen om kemiska produkter, renhållningslagen, naturvårdslagen, djurskyddslagen, miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen ändras så att kommunerna får ta ut avgift för tillsyn av olika objekt på ett enhetligt sätt enligt taxa som beslutas av kommunfullmäktige;

att kommunerna befrias från uppgiften att debitera för verksamhet som centrala tillsynsmyndigheter bedriver;

att det lämnas till lokaldemokratikommittén att arbeta vidare med och lämna förslag för att göra det möjligt för miljö- och hälsoskyddsnämnden i en kommun att anlita personal från miljö- och hälsoskyddsförvaltning i annan kommun för inspektionsverksamhet;

att yrkesexamen för miljö- och hälsoskyddsinspektörer införs under den nya högskolelagstiftningens examensordning. Utredningen anser också att utbildningen bör förlängas till att omfatta 4 år.

7.1 Kort om dagens problem

Som framgår i kapitel 4 har miljö- och hälsoskyddsnämnderna avdelat cirka 1 500 årsarbetskrafter för alla tillsynsområden. Därav ägnas cirka 380 årsarbetskrafter åt tillsyn och prövning enligt miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter och cirka 240 årsarbetskrafter åt enskilda avlopp, vattentäkter och allmänt va. Den lokala tillsynen enligt miljö- och hälsoskyddslagstiftningen beräknas kosta i genomsnitt 75 kronor per invånare och år.

Den tillsyn som miljö- och hälsoskyddsnämnderna utövar är problematisk i flera avseenden. Nämnden utövar samtidigt tillsyn enligt flera olika lagar som är olika uppbyggda och i vissa avseenden ställer olika krav. Vilken författning man tillämpar är inte likgiltigt, trots att det ofta är möjligt att tillämpa mer än en. Tillsyn enligt vissa lagar skall därtill finansieras med avgifter medan annan finansieras med skattemedel. Den inspektionsverksamhet som utövas enligt de olika lagstiftningarna är också tidskrävande.

Prövning enligt miljöskyddslagen kräver förhållandevis mycket resurser. Det råder dessutom en del oklarheter om vad som är företagens eget ansvar att kontrollera och vad som är myndighetens. Det är vidare mycket tidskrävande och har ofta visat sig föga framgångsrikt att vidta rättsliga åtgärder mot dem som bryter mot lagstiftningen.

Lagen om kemiska produkter är en mer modern lagstiftning. Ett problem är dock att det för närvarande inte är möjligt att lokalt ta ut någon avgift för tillsyn enligt lagen. En annan svårighet för det lokala tillsynsmyndigheten är att tillsynsansvaret mellan myndigheterna på olika nivå enligt denna lag inte är helt tydligt.

Utredningens arbete visar att det råder stora variationer i den kommunala miljötillsynens omfattning och inriktning. Den tid som läggs ned på miljötillsyn (vi använder ordet som en sammanfattande benämning på allt arbete med tillsyn enligt miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter) varierar mellan 0,1 och 1,1 årsarbetskrafter per 10.000 invånare. Den del av variationerna som beror på olika kommunalpolitiska ambitioner är en konsekvens av vårt demokratiska system. Andra orsaker kan vara brist på lämplig vägledning från de centrala tillsynsmyndigheterna, oklarheter i länsstyrelsens roll, tidigare brist på personal med lämplig utbildning och olika intresseinriktning hos enskilda inspektörer.

Antalet tillsynsobjekt är svårt att ange exakt. Vi har beräknat att miljö- och hälsoskyddsnämnderna för närvarande har tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen för 15-17 000 A-, B- och C-objekt samt omkring 93 000 jordbruk, som kan vara C- eller U-objekt. Därutöver finns U-objekt bestående av över 65 000 företag som har mer miljöpåverkande verksamhet än spilloljehantering och 31 000 arbetsställen med enbart spillolja. Det skulle vara omöjligt att inspektera alla objekt på traditionellt sätt med sådan kontinuitet att myndigheten kan sägas fortlöpande följa verksamheten.

Den planering som tillämpas i många kommuner som kommit långt i sin miljötillsyn bygger huvudsakligen på att man prioriterar arbete med tillsyn branschvis. Information om miljökrav och teknisk-ekonomiska möjligheter inhämtas. Därefter genomförs inspektioner och krav på rättelser genomdrivs. Denna form av uppläggning anses ge mer per insatt tid än tillsyn med samma tidsintervall för alla objekt. Antalet objekt är dock så stort att man inte heller med denna metodik kunnat genomföra t.ex. kampanjer för tillsyn av kemiska produkter annat än i ett fåtal kommuner.

De små kommunerna, med bara en eller ett par miljö- och hälsoskyddsinspektörer, har särskilda problem. En del av dem är också, i motsats till de flesta större kommuner, tveksamma till att ta på sig större uppgifter inom miljötillsynen.

De avgifter som miljö- och hälsoskyddsnämnderna har rätt att ta ut är avsedda att täcka kostnaderna för tillsynen. 1991 uppgick avgifterna för miljötillsyn dock bara till 38 miljoner kr, samtidigt som kommunernas kostnader för denna tillsyn av utredningen beräknats till cirka 140 eller 200 miljoner (nettorespektive bruttokostnad). Avgifterna beräknas 1991 ha täckt 38% av

personalkostnaderna för miljötillsynen. På grund av sinsemellan olika system för debitering av olika typer av tillsyn upplever många kommuner avgiftshanteringen som motsägelsefull och krånglig.

Ett problem är att såväl etablerade som nya metoder att bedriva tillsyn hittills inte har utvärderats på sätt som kan ge vägledning om olika metoders effektivitet. Det saknas också former för att sprida kunskaper om metoder och utvecklingsarbete.

Effektiviteten i miljötillsynen bromsas vidare av att villkorsregler för miljöfarlig verksamhet i vissa fall är utformade på sätt som gör det svårt för myndigheten att kontrollera efterlevnaden. Det finns därför behov av utvecklingsarbete angående utformningen av föreskrifter och villkor så att möjligheterna att lätt kontrollera efterlevnaden ökar.

Vad gäller hanteringen av tillsynsansvaret kan de organisationsförändringar som nu genomförs i många kommuner innebära problem, när myndighetsuppgifter enligt miljö- och hälsoskyddslagarna inordnas i nämnder som också svarar för andra områden. Speciella förhållanden råder också genom att miljö- och hälsoskyddstillsynen omfattar kommunens egen verksamhet.

7.2 Utvecklingstendenser

De lokala miljö- och hälsoskyddsmyndigheternas tillsynsroll kommer, liksom all annan offentlig verksamhet att undergå genomgripande förändringar i framtiden. Flera av våra förslag ligger i linje med en pågående utveckling som innebär ökad decentralisering, större ansvar och frihet för den enskilde och för företagen, liksom krav på effektivisering av den offentliga verksamheten.

En annan utvecklingslinje är att regleringen av tillsynsansvaret förändrats och blivit mindre tydligt centralt och regionalt till följd av ramlagstiftning och sektorisering.

En annan tendens är att medvetenheten och kunnandet på miljöområdet ökar hos flera aktörer som tillsynsverksamheten kan samspela med. Det innebär bland annat att vissa företag, handel och konsumenter kan samverka i en utveckling mot renare produktion och konsumtion, och att bland annat information därvid kan vara ett viktigt komplement till traditionellt tillsynsarbetet.

En viktig tendens är den ökande internationaliseringen. En följd blir att vi i högre grad kommer att påverkas av en annan författningskultur. Ett medlemskap i EG kan komma att innebära en ökad detaljstyrning av tillsynen genom direktiv och föreskrifter.

Mer specifikt för miljö- och hälsoskyddet kommer en genomgripande förändring att ske till följd av det förslag till miljöbalk som miljöskydds-

kommittén inom kort lägger fram. Balken kommer att träda i kraft tidigast 1 januari 1996.

7.2.1 Miljöbalken

Ett flertal av de olika lagstiftningar som den kommunala tillsynen på miljö- och hälsoskyddsområdet utgår ifrån kommer enligt miljöskyddskommitténs förslag att ingå i ett enhetligt lagstiftningssystem en miljöbalk. De tillsynsregler som föreslås i miljöbalken blir sannolikt gemensamma för balkens hela tillämpningsområden, även om särskilda skyddsregler kan komma att gälla för olika delområden som miljöskydd, hälsoskydd, strålskydd o.s.v.

Viktiga nyheter för kommunernas del blir troligen att antalet anläggningar som omfattas av tillståndsplikt blir mindre, samt att tillsynen i ökad omfattning kan bygga på generella krav formulerade som branschföreskrifter från centrala myndigheter.

Vi har under utredningstiden samrått med miljöskyddskommittén och vägt in huvudinriktningen av deras förslag i vårt arbete. Då miljöskyddskommitténs betänkande förväntas presenteras kort efter denna utredning, hänvisar vi till detta för beskrivning av innehåll och följdförändringar för miljöskyddsarbetet.

7.2.2 Driftansvar - aktsamhetsregler

En grundläggande princip i miljöpolitiken är att alla skall ta sin del av ansvaret för miljön. Detta gäller i hög grad dem som är ansvariga för driften av verksamheter som kan skada miljön eller hälsan. Miljöansvaret måste därför vara integrerat i det dagliga ansvaret för verksamheten, för planeringen, fördelning av arbetsuppgifter och för valet av organisation. Vi anser det vara angeläget att innebörden av detta ansvar och hur det bör fördelas inom en verksamhet beskrivs i lagen och i anvisningar från centrala tillsynsmyndigheter, bland annat eftersom den offentliga tillsynens inriktning måste bygga på hur driftansvaret uppfylls.

Genom att i författning ange krav på de aktsamhetsregler som den driftansvarige är skyldig att följa kan man skapa systematik och klarhet och verksamt bidra till att miljökraven integreras med den dagliga verksamheten, genom att brister som beror på oklarhet i ansvarsfördelningen uppdagas och att relationen till myndighetstillsynen blir tydlig. Vi anser därför att flera skäl talar för att det förs in bestämmelser i den nya miljöbalken som ställer direkta krav på samtliga utövare av miljöfarlig verksamhet att tillse att aktsamhetsreglerna följs.

I aktsamhetsreglerna bör enligt utredningens uppfattning ingå att:

- identifiera den miljö- och hälsopåverkan som sker i samband med den kontinuerliga verksamheten,
- klarlägga riskerna för miljön i samband med onormala händelser,
- fördela och klart beskriva ansvaret inom verksamheten,
- se till att tillräcklig kompetens finns liksom att det är sörjt för fort- och vidareutbildning, samt att information finns som svarar mot miljöansvaret,
- ha ett system för kontroll och uppföljning,
- aktivt och kontinuerligt kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande rätt och med stöd av denna utfärdade föreskrifter,
- dokumentera den driftskontroll som förekommer.

Verksamhet enligt de tre sista strecksatserna benämns *driftkontrolll*. Vi anser att det är denna del av aktsamhetsreglerna den offentliga tillsynens inspektionsverksamhet skall inriktas på. Att övriga delar av aktsamhetsreglerna fullgörs bör tillsynsmyndigheten aktivt verka för genom bland annat informations- och upplysningsverksamhet.

Driftkontroll är ingen ny företeelse. Enligt miljöskyddslagen (paragraf 38 a) gäller att "den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig är skyldig att utöva kontroll av verksamheten". Även i livsmedelslagstiftningen är ett motsvarande ansvar formulerat. På arbetsmiljöområdet har man infört krav på internkontroll i arbetsmiljölagen (3 kapitlet paragraf 2a). Denna paragraf har kompletterats med föreskrifter och allmänna råd från Arbetarskyddsstyrelsen.

7.2.3 Allmänhetens rätt till insyn

Vid den kommunala tillsynen enligt framför allt miljöskyddslagen, livsmedelslagen och hälsoskyddslagen framkommer en mängd uppgifter som kan vara av intresse för kommunmedlemmarna. Det gäller exempelvis skadliga utsläpp från industrier och resultat av livsmedelskontroll i butiker och restauranger.

Allmänheten i Sverige har genom offentlighetsprincipen en vidsträckt rätt att få del av sådan information från den lokala tillsynsmyndigheten. Offentligheten begränsas i viss mån av sekretessregler för att skydda enskildas integritet och företags ekonomiska intressen. Möjligheterna att sekretessbelägga uppgifter av det senare skälet minskade emellertid nyligen genom ett tillägg i sekretesslagen. Där framgår att sekretess inte skall gälla "för uppgift i miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsverksamhet, om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett

liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut" (sekretesslagen 8 kapitlet 7 paragrafen).

I förarbetena till lagändringen (prop. 1988/89:131) framhöll regeringen att det allmännas tillsynsverksamhet bedrivs i syfte att ta till vara de många människornas intressen gentemot företagen, och att det därför är av stort värde att tillsynsmyndigheten öppet redovisar uppgifter som framkommer vid tillsynen om t.ex. hygien, miljörisker och redlighet hos företagen. Allmänheten behöver relevant information också för att kunna välja produkter medvetet. Sekretess bör bara gälla för typiska företagshemligheter som tillverkningsprocesser, recept, affärsuppgörelser m.m.

Vi vill betona att ett värde med en offentlig belysning också är att den kan öka tilltron till och därmed effektiviteten i tillsynen.

De uppgifter som finns hos myndigheten är normalt offentliga - däremot är det inte självklart så beträffande uppgifter som finns hos bolag kommunen är delägare i, entreprenörer som kommunen anlitar, aktiebolag eller kooperativ som på kommunens uppdrag driver en verksamhet. Vi vill påpeka att kommunen, i de fall den är majoritetsägare i ett bolag, skall verka för att offentlighetsprincipen tillämpas. I andra fall kan det finnas risk för att mindre information i framtiden blir tillgänglig för allmänheten genom att verksamheter drivs i nya former.

I dag finns relativt mycket dokumentation om miljörisker, faktiska utsläpp m.m. från företag hos tillsynsmyndigheten. Årliga miljörapporter finns från verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöskyddslagen. Om antalet tillståndspliktiga anläggningar i framtiden blir färre kan det obligatoriska kravet på att miljörapport skall tillsändas myndigheten också komma att gälla färre verksamheter.

Vi ser det som angeläget att allmänhetens möjligheter att få vederhäftig information om utsläpp och andra miljöstörningar från företag i kommunen inte minskar. Miljörapporter är en lämplig form för information och bör bland annat av detta skäl finnas kvar, även om tillståndskravet försvinner. En lämplig lösning är att krav på miljörapport ställs i föreskrifter från Naturvårdsverket. Kravet kan också finnas i kontrollprogram. Vi anser att frågan bör bevakas i samband med behandlingen av miljöskyddskommitténs förslag.

Oavsett allmänhetens **rätt** till information via myndigheten är det önskvärt att också företagen själva intar en öppen attityd, och t.ex. ger dem som bor och vistas i närheten av en anläggning de upplysningar de önskar. Vår uppfattning är att en positiv utveckling mot större öppenhet i miljöfrågor pågår inom näringslivet. Öppenhet om verksamhetens miljöeffekter ingår exempelvis i Internationella handelskammarens etiska regler för miljöledarskap.

7.3 Tillsynens framtida inriktning

7.3.1 Principer för arbetsfördelning mellan de administrativa nivåerna

Lokal tillsyn grunden

Vi anser att tillsyn inom miljö- och hälsoskyddsområdet i första hand skall bedrivas av myndighet på lokal nivå. På de flesta områden är tillsynsmyndigheten i dag kommunen. Utredningens arbete visar också att både kommuner, regionala och centrala myndigheter till övervägande del är positiva till den överföring av ansvar för tillsyn enligt miljöskyddslagen till kommunerna som pågår.

Utbildade miljö- och hälsoskyddsinspektörer har enligt utredningens uppfattning normalt den kompetens som fordras för en miljöeffektiv tillsyn. Kompetensbegreppet bör i sammanhanget ges en vid innebörd. Förutom tillräcklig kunskap om olika verksamheter och typer av anläggningar krävs också ett kunnande om miljön inom det område som påverkas, såväl vad gäller dess känslighet mot föroreningar som den samlade belastning den är utsatt för. På den lokala nivån får man också tidigt signaler om omständigheter som kan motivera åtgärder, bland annat genom klagomål och frågor från allmänheten.

Närheten och kommunmedlemmarnas intresse är vanliga argument för ett fortsatt kommunalt övertagande av miljötillsynen. Erfarenheter visar, som framgår av kapitel 4, att miljötillsynen har förbättrats klart, framför allt genom att fler objekt blir besökta, sedan kommunerna fick ansvaret för C-objekten och möjlighet att ta över större anläggningar. Ett argument emot den pågående kommunaliseringen som framförts är att kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar inte skulle kunna upprätthålla en tillräcklig kompetens för tillsyn av industrianläggningar. Utredningen delar inte den uppfattningen. För att den kommunalt bedrivna miljötillsynen skall utvecklas positivt och motsvara de höga krav som bör ställas är det dock nödvändigt att inspektionsmetodiken fortlöpande utvecklas som kunskapsområde och att kommunerna sätter av tillräckliga resurser för tillsynsverksamheten och för vidareutbildning.

Regionala och centrala myndigheter har i sammanhanget viktiga uppgifter genom att aktivt stödja kunskapsutvecklingen på lokal nivå och verka för att praxis och ambitionsnivå i tillsynen inte blir alltför olika mellan kommunerna.

Alla kommuner kan emellertid inte förväntas ha personal med tillräckliga fackkunskaper för tillsyn över all verksamhet. Den lösning som i första hand bör väljas i sådana fall är enligt utredningen att miljö- och hälsoskyddsnämnden anlitar personal från motsvarande förvaltning i en annan kommun. En sådan

samverkan äger redan rum mellan flera kommuner, men bör kunna öka för att effektivisera tillsynsarbetet och möjliggöra en viss specialisering mellan närbelägna kommuner. Vi föreslår därför att lokaldemokratikommittén skall arbeta vidare med denna fråga och ge förslag till bestämmelser som gör det möjligt för miljö- och hälsoskyddsnämnden i en kommun att anlita personal från miljö- och hälsoskyddsförvaltning i annan kommun för inspektionsverksamhet (se vidare avsnittet *Behov av interkommunal samverkan* nedan).

Även om grunden är att tillsynen skall utövas lokalt anser vi det vara lämpligt att tillsynsansvaret för ett antal anläggningar med särskilt omfattande miljöpåverkan åvilar staten. Skälen till detta är främst att miljöpåverkan från sådana anläggningar snarare berör en hel region än den kommun där den är lokaliserad, och att tillsynen kan kräva specialiserad teknisk kompetens som kan vara lämpligare att koncentrera till regional nivå. Tillsynsansvaret för sådana anläggningar bör enligt vår uppfattning ligga hos länsstyrelsen. Vi avstår från att närmare precisera vilka anläggningar som bör omfattas av länsstyrelsens tillsynsansvar, eftersom det i samband med införande av en ny miljöbalk troligen kommer att göras nya avgränsningar av vilka anläggningar som skall vara tillståndspliktiga samt av hur tillsynsansvaret skall fördelas.

Vi anser vidare att det system för delegering av tillsynsansvaret från länsstyrelse till kommuner som nu tillämpas medför otydlighet om roller och onödiga spänningar mellan myndigheter. En förändring av tillsynsansvaret bör därför också innebära att ansvaret ligger fast hos den myndighet som regeringen lagt det på. Däremot skall det alltid finnas möjligheter för den som har ansvaret att genom avtal med en kommun, länsstyrelse eller med Naturvårdsverket överlåta åt en annan tillsynsmyndighet att utföra inspektioner och på annat sätt utöva den praktiska tillsynen. Ansvaret delegeras dock inte, och den som fått uppdraget att utföra tillsynsuppgifter rapporterar till den ansvariga myndigheten. Strävan bör vara att skapa stora möjligheter till flexibilitet och samverkan i det praktiska tillsynsarbetet, samtidigt som ansvaret är strikt.

Eftersom miljöskyddskommittén ingående har utrett frågor om tillsynsansvar lämnar vi inget förslag om detta. Vi anser dock att regeringen bör aktualisera frågan om fördelning av tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen om införandet av ny miljöbalk skulle fordra avsevärt längre tid än vad som nu förväntas, samt att våra principiella synpunkter bör beaktas i samband med utarbetandet av miljöbalken.

Länsstyrelsens tillsynsroll

Länsstyrelsen skall enligt sin instruktion beakta att all offentlig verksamhet i länet

samordnas och anpassas efter de övergripande miljö- och regionalpolitiska målen samt kravet på en långsiktig, god hushållning med naturresurserna. Den skall också följa upp och utvärdera insatser ur både ett nationellt och ett samlat regionalt perspektiv.

Vi anser att länsstyrelsen även när gäller miljötillsynen bör koncentrera sitt arbete på målen och effekterna av miljöarbetet i regionen. Målet bör inte vara att arbetet skall bedrivas på samma sätt i alla kommuner, utan på att det samlade tillsynsarbetet i regionen skall ge så goda effekter som möjligt i miljön och för människors hälsa.

Tillsynen i länet bör kunna läggas upp och inriktas efter regionens miljöproblem samt regionala och nationella mål, genom att länsstyrelsen samordnar och ger underlag för kommunernas planering av tillsynsverksamheten. Ett sådant underlag kan sammanfattas i tillsynsprogram för länet. Ett värdefullt underlag utgör också de regionala miljöanalyserna. På uppföljningssidan kan länsstyrelsen bland annat genomföra matchande utvärderingar i olika kommuner för att identifiera både brister och framgångar i kommunernas arbete. Därvid bör den bevaka att åtminstone en "miniminivå" upprätthålls i alla kommuner. Selektiva och samtidigt mer djupgående utvärderingar är att föredra framför en omfattande kontinuerlig uppföljning av hur tillsynen bedrivs.

Länsstyrelsen har två roller gentemot den kommunala miljötillsynen, vilka i vissa fall kan vara svåra att förena. Å ena sidan skall länsstyrelsen granska den lokalt bedrivna verksamheten och överpröva beslut som fattats av miljö- och hälsoskyddsnämnden, å andra sidan ge stöd och lämna råd i tekniskt eller juridiskt komplicerade ärenden. Av de intervjuer IMU genomfört med miljö- och hälsoskyddschefer i 60 kommuner framgår att kommunerna vänder sig till länsstyrelsen för att hämta kompetens framför allt i frågor som rör processteknik och juridik.

Rollkonflikten inom länsstyrelsen har belysts i de intervjuer Statskontoret gjort med miljö- och hälsoskyddschefer och länsstyrelser i sex län.

För att undvika att hamna i de problem som de två olika rollerna kan innebära är länsstyrelsen ibland sparsam med att ge råd, vilket särskilt många mindre kommuner anser sig behöva. I andra fall är samarbetet mellan den lokala och den regionala nivån så omfattande att man har anledning att ställa frågan om det sker en egentlig överprövning i samband med att beslut överklagas. Eftersom länsstyrelsetjänstemän i praktiken inte behöver hamna i formella jävssituationer bör länsstyrelserna enligt vår uppfattning vara tillmötesgående i fråga om att ge råd angående den lokala tillsynsverksamheten. Länsstyrelsen bör emellertid också uppmärksamma när eventuella risker för delikatessjäv kan uppkomma.

I hälsoskyddslagen är rollfördelningen mellan länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden något annorlunda. Länsstyrelsen har möjlighet att

självständigt ta upp ett ärende till prövning och eventuellt meddela föreläggande eller förbud utan att miljö- och hälsoskyddsnämnden dessförinnan fattat beslut i ärendet. Eftersom länsstyrelsen är besvärsinstans är det emellertid mycket ovanligt att denna möjlighet utnyttjas.

Centrala myndigheters roll

Den roll Naturvårdsverket och andra centrala myndigheter fått innebär bland annat att de skall ägna sig betydligt mer åt utvärdering och uppföljning av lokalt och regionalt bedriven verksamhet. Vi anser det vara mycket angeläget att detta arbete utvecklas och förstärks så att resultatet kommer att utgöra ett konstruktivt stöd till den regionala och den lokala tillsynsverksamheten. Det är särskilt angeläget att olika metoder som används i tillsynsarbetet beskrivs och utvärderas.

Ett sådant stöd är viktigt för att landets samlade resurser skall kunna utnyttjas optimalt. Den brist på central samordning, de olika problemuppfattningar och den brist på utveckling av tillsynen som kunskapsområde som föreligger är problem som det i första hand åvilar de centrala myndigheterna att komma till rätta med.

Tillkomsten av Tillsynsrådet, som rådgivande organ för Naturvårdsverket i frågor som rör tillsyn enligt miljöskyddslagstiftningen, är ett positivt steg i den riktningen. Rådet skall ta upp frågor som gäller bland annat samordning och erfarenhetsutbyte i tillsynsfrågor mellan tillsynsmyndigheterna, utveckling av prioriteringar, uppföljning och utvärdering samt synpunkter på Naturvårdsverkets aktiviteter och kunskapsförsörjning. I rådet ingår representanter för Kemikalieinspektionen, Arbetarskydsstyrelsen, länsstyrelser, kommuner och näringslivet.

Vi vill framhålla att den centrala nivåns stöd till den lokalt bedrivna tillsynen bör innefatta att ta reda på hur man lokalt bedömer behovet av föreskrifter och Allmänna råd, kunskapsöversikter och stöd till utvecklingsarbete. (Detta behandlas mer i avsnitten om bättre nationell samverkan samt forskning och utveckling i kapitel 8.)

Ett problem, som också framkommer i de intervjuer Statskontoret gjort för utredningen, är att principen att Naturvårdsverkets utbildnings- och informationsinsatser fullt ut skall avgiftsfinansieras via kurs- och litteraturkostnader står i direkt motsättning till den viktiga rollen som kunskapsspridare till kommunerna.

Brister i den statliga styrningen

Tidigare har konstaterats att det ges för många styrsignaler utan tillräcklig samordning från de nationella myndigheterna. På grund av detta är det svårt för den lokala förvaltningen att fullgöra alla uppgifter och tillgodose alla krav. Därför

kommer andra faktorer än nationella prioriteringar i realiteten att bli styrande. Till detta bidrar också brister i uppföljningen av den statliga styrning som förekommer och att ingen samlad utvärdering sker. Ett uttryck för bristen på styrning är att man i några kommun valt att lägga viss tillsyn helt åt sidan, med hänvisning till den allmänna arbetsbelastningen.

Den splittrade bilden på nationell nivå försvårar en nödvändig samverkan av den centrala styrningen. Många företrädare för miljö- och hälsoskyddsnämnderna upplever istället att de olika centrala tillsynsmyndigheterna konkurrerar med varandra om miljö- och hälsoskyddsnämndernas resurser.

För att bland annat minska den mängd styrsignaler som nu ges framhåller utredningen i kapitel 8 att det behövs ett forum för nationellt samråd och samverkan av vissa myndighetsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddet. Avsikten är inte att få till stånd en nationell prioritering mellan alla de olika tillsynsområdena - yttre miljö, livsmedelshygien, kemikaliekontroll, djurskydd, bostadshygien m.m. En samordning i tiden mellan de olika ämbetsverkens insatser genom Allmänna råd, informationsinsatser, enkäter m.m. kommer enligt vår uppfattning ändå att leda till att nationella mål och prioriteringar får betydligt bättre genomslag än för närvarande.

7.3.2 Lokal styrning

Den lokala miljötillsynens inriktning och omfattning liksom den relativa vikten av olika områden bör bestämmas lokalt, mot bakgrund av en övergripande gemensam målsättning för landet.

Vid planeringen av den lokala tillsynen måste politiska ambitioner, en bedömning av de lokala behoven samt de resurser man har möjlighet att avsätta vara bestämmande. Det bedöms inte realistiskt att räkna med en omfattade resursökning för tillsynen. Trots att den är en mycket viktig del i det lokala miljö- och hälsoskyddsarbetet måste den därför i stort sett anpassas till befintliga resurser.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsyn över ett stort antal objekt där behovet av insatser varierar inom mycket vida ramar både med tanke på riskerna för miljön på lång och kort sikt och riskerna för befolkningens hälsa och välbefinnande. Det stora antalet tillsynsobjekt i en kommun utgörs vanligen av små verksamheter som lunchrestauranger, bensinstationer, skolor och jordbruk. Ett antal medelstora tillsynsobjekt som verkstadsföretag och sjukhus finns ofta också, liksom ett fåtal stora såsom kemisk-tekniska anläggningar.

Tillsynsmyndighetens förhållningssätt måste präglas av ett säkerhetstänkande där riskerna för miljö- och hälsofarliga utsläpp och otillåten långsiktig negativ på-

verkan analyseras. Detta synsätt måste prägla ställningstaganden till hur tillsynen skall läggas upp och till valet av sätt att bedriva tillsyn. Det är därför angeläget att studera alla medel som står till den lokala tillsynsmyndighetens förfogande.

Tillsynen måste också grundas på en realistisk bedömning av vad som är möjligt att uppnå med tillgängliga resurser. Som framgår i kapitel 4 är antalet tillsynsobjekt så stort att det inte är möjligt att utföra en regelbundet återkommande inspektionsverksamhet av alla. Även av detta skäl måste man vid planeringen av det lokala tillsynsarbetet noga överväga vilken kombination av olika tillsynsåtgärder som är mest effektiv. Vi anser att en större öppenhet för alternativ till den traditionella inspektionsverksamheten därvid behöver komma till stånd.

Tillsynsinsatserna måste grundas på en bedömning av vilka miljö- och hälsoskyddsproblem som man anser sig ha möjlighet att begränsa genom tillsyn. Till grund för bedömningen utgör de regionala miljöanalyserna och den regionala och lokala miljöbevakningen värdefulla underlag. Det är därför angeläget att denna aspekt på miljöanalyserna och miljöövervakningen beaktas när man bestämmer sig för vad man skall mäta och beräkna.

En utgångspunkt för lokal prioritering kan vara att inrikta tillsynen på de miljöproblem man vill lösa. Stockholms miljöförvaltning har använt detta arbetssätt bland annat genom att utgå från problemet med höga tungmetallhalter i slammet vid ett avloppsreningsverk. För att sänka halterna planerades tillsyn och andra insatser riktade mot de verksamheter som förvaltningen antog orsakade de höga tungmetallhalterna.

Miljöanpassad verksamhet

I kapitel 6 diskuteras hur kommunen kan stödja och stimulera ett mer miljöanpassat levnadssätt bland befolkningen genom att informera, visa på goda exempel m.m. På motsvarande sätt finns det enligt utredningen stora möjligheter att åstadkomma miljöförbättringar genom att stödja och stimulera intresset för en miljöanpassad verksamhet bland företag och andra som är föremål för miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn. Samma metoder som när det gäller att stödja ett miljöanpassat levnadssätt bland allmänheten bör delvis kunna användas. För företag kan argument som visar att miljöanpassning kan bli ett verksamt konkurrensmedel och ibland vara direkt lönande ekonomiskt säkerligen också spela stor roll.

Nya arbetssätt för att stimulera företagens miljöengagemang har under de senaste åren prövats i vissa kommuner. Enligt vår uppfattning bör de i framtiden användas betydligt mer systematiskt och ses som ett led i att utveckla

tillsynsverksamheten, där "allianser" utifrån ett gemensamt intresse för att lösa miljöproblemen blir ett viktigt inslag.

Ett arbetssätt kan vara att inbjuda till **branschträffar**, där man informerar om lokala miljö- och hälsoproblem som en viss bransch orsakar och tillsammans med intresserade företag diskuterar möjliga sätt att komma till rätta med dem. Ett sådant forum kan skapa ett tryck på att införa miljöförbättringar i branschen och bli ett nätverk för snabb spridning av "goda exempel". Själva formen är ett sätt för tillsynsmyndigheten att visa tilltro till företagens vilja att vara med och lösa miljöproblemen.

En annan typ av forum kan vara **lokala tillsynsråd**, där tillsynsmyndigheten tillsammans med lämpliga representanter för företagen i kommunen kan diskutera bland annat lämpliga former för samverkan mellan företagens internkontroll och den offentliga tillsynen. Ett tillsynsråd kan också bli en effektiv kanal för att sprida kunskap om vad som ingår i aktsamhetsreglerna och nå ut med informatiion om nya lagar, Allmänna råd m.m.

Att arbeta i **projekt tillsammans med ett antal företag**, som Kemikaliesvepet i Göteborg, kan åtminstone i större kommuner vara ytterligare ett sätt att stimulera företagens miljöanpasssning. Inom Kemikaliesvepet har kvalificerad personal från kommunens miljö- och hälsoskydd arbetat tillsammans med företag för att hjälpa dem minska användningen av kemikalier. Projektet har lett till att företag utvecklat nya processer (slutet system för biltvätt) och vissa nya miljöanpassade produkter.

I olika internationella avtal och överenskommelser framhålls att samverkan med näringslivet är angeläget. I den globala handlingsplan som antogs på FN:s konferens om miljö och utveckling framhålls bland annat att företag på orten bör delta i dialogen för att utarbeta en "lokal Agenda 21" för hållbar utveckling i varje kommun. (Se vidare kapitel 5.)

Systemtillsyn

I takt med att företagens medvetenhet om miljöproblemen höjs och driftkontrollen förbättras måste den offentliga tillsynen förändras. En sådan utveckling har skett inom arbetarskyddet, där systemtillsyn har blivit ett viktigt inslag i tillsynen. Systemtillsyn kan bli ett viktigt inslag också i den framtida miljötillsynen.

Systemtillsyn innebär tillsyn över företagens driftkontroll, och bör innefatta:

- kontroll av de rutiner som byggts upp för att fullgöra driftkontrollen,
- genomgång av dokumentationen av driftkontrollen,
- granskning av hur driftkontrollen genomförs,
- information och argumentation för att driftkontroll byggs upp och

aktsamhetsregler följs.

Fungerande driftkontroll har byggts upp främst inom större företag, och det är från dessa det nu finns erfarenheter. Till viss del kan dessa erfarenheter tillämpas inom medelstora och små företag, men ansvariga för den offentliga tillsynen måste också vara medvetna om att det föreligger stora skillnader som gör att man måste välja delvis andra vägar för att bygga upp en driftkontroll vid små och medelstora företag.

De små och medelstora företagen är också i behov av hjälp för att bygga upp ett fungerande system för hur aktsamhetsreglerna skall efterlevas. Sådan hjälp bör den lokala tillsynsmyndigheten i framtiden kunna ge genom att anordna informationsträffar eller delta i utbildningar för företagen, t.ex. i samarbete med olika branschorgan och företagshälsovården. Ibland kan ett samarbete mellan tillsynsmyndigheter i flera kommuner vara lämpligt.

Arbete med systemtillsyn ställer krav på delvis förändrad kompetens hos dem som utövar den offentliga tillsynen. Ett större kunnande kommer att behövas om hur företagen bäst lever upp till aktsamhetsreglerna, genom bland annat en väl fungerande driftkontroll. Likaså behövs ett kunnande om att informera och motivera företagen att utveckla aktsamhetsreglerna.

Till hjälp för det enskilda företaget bör Naturvårdsverket ansvara för att det utarbetas branschvisa Allmänna råd och branschfaktablad där de vanliga miljöriskerna behandlas. Sådan information bör också innehålla checklistor, som kan vara till hjälp både för den löpande driftkontrollen och för mer genomgripande genomgångar av verksamheten.

Inspektionsverksamhet

Även med ett väl fungerande samarbete mellan tillsynsmyndigheten och dem som är ansvariga för driften av de olika tillsynsobjekten och en väl fungerande driftkontroll är det nödvändigt att den offentliga tillsynsmyndigheten också utför inspektioner.

Inspektionsverksamheten kan utgöras dels på traditionellt sätt, dels genom stickprovsvis granskning av att gällande regler följs. I samband med inspektioner bör tillsynsmyndigheten ställa krav på försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Krav på en bestämd teknisk lösning bör däremot inte ställas.

En inspektion bör inriktas på att gå genom driftrutiner, reningsutrustning och säkerhetssystem. Inspektionsverksamheten kan inte ha en sådan inriktning att det förutsätts att inspektörerna skall ha ingående kunskaper om varje enskild bransch som inspekteras. Inspektören bör däremot ha kunskaper om vilka riskerna är för

miljön och för befolkningens hälsa av de emissioner som föreligger. Inspektören måste också kunna bedöma om tillräckliga åtgärder vidtagits för att undvika högre utsläpp än vad som är normalt.

I en framtida inspektionsverksamhet utgör följande moment viktiga inslag:
- Checklistor; grundade på sammanställning av kända problem,
- Jämförelse med föreskrifter,
- Jämförelse med liknande anläggning,
- Inventering av kunskaper om risker.

Genom en enhetlig dokumentation hos företagen och användning av checklistor skapas förutsättningar för ett bättre kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom den lokala tillsynsorganisationen, liksom för en kommunikation mellan kommuner och med regionala och centrala tillsynsmyndigheter. Genom att använda checklistor blir det också möjligt att uppnå en större enhetlighet mellan olika inspektörer och att uppnå en större kontinuitet över tiden även om byte sker av inspektör. Checklistor underlättar också utvecklandet av en nationell praxis.

Härigenom blir det möjligt att få en helhetsbild av miljö- och hälsoriskerna och metoder för en mer strategisk provtagningspolicy. Själva processen att ta fram ett planeringsunderlag för tillsyn ger dessutom information om de olika branschernas miljö- och hälsorisker. Vi anser att arbetsmetoden medför en ökad säkerhet, som mer än väl kompenserar för det ökade arbete som behöver läggas ner.

Planering för varje objekt

Inspektionsverksamheten måste planeras. I stället för en genomgång av samtliga verksamheter med visst tidsintervall eller en projektinriktad tillsyn där alla objekt av viss typ inspekteras, förordar vi att man bestämmer inspektionsfrekvensen för varje objekt med utgångspunkt från det individuella behovet för varje objekt. Till grund för en sådan plan bör ligga

- en riskvärdering som utgår från miljö- och hälsoriskerna med den aktuella typen av verksamheter, samt
- en individuell värdering, där tidigare erfarenheter från tillsyn av objektet ligger till grund. Värderingen skall bland annat gälla kvaliteten på företagets driftkontroll.

Utifrån en planering av detta slag kan man lägga stor tyngd på uppsökande inspektioner vid "högriskverksamheterna", medan man lägger en låg ambitionsnivå för företag i andra änden av skalan. Inspektionsfrekvensen av olika objekt kan sålunda få variera inom ganska vida ramar.

Modellen förutsätter självfallet att tillsynsmyndigheten har kännedom om alla tillsynsobjekten.

Vi anser också att den lokala tillsynsverksamheten bör planeras så att tillsyn enligt de olika lagstiftningarna (främst miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, livsmedelslagen, hälsoskyddslagen och djurskyddslagen) i största möjliga utsträckning samordnas. En sådan samordning ökar tillsynsmyndighetens möjligheter att kraftsamla inom olika områden allteftersom behoven varierar och bör höja effektiviteten i tillsynen, samtidigt som det underlättar för den driftsansvarige att ha kontakt med färre personer i kommunen.

7.3.3 Finansiering av tillsynen

Möjligheter att avgiftsfinansiera delar av miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn infördes relativt sent. Därför har det saknats traditioner och rutiner för att debitera för olika uppgifter. Det har också funnits ett initialt motstånd. Ett vanligt synsätt har varit att skyddet av hälsan och miljön är viktiga samhällsuppgifter som skall finansieras via skattemedel. (Se vidare *Finansiering av tillsyn - avgifter* i kapitel 4, samt bilaga 8.)

Till dagens problem hör att de centrala myndigheter som regeringen överlåtit rätten att bestämma avgifter till har infört sinsemellan olika system för avgiftsdebitering. Ett annat problem är att de fasta avgifter som nu finns är styrande för vilken tillsyn som bedrivs, eftersom vissa företag dels anser att en årlig avgift bör svara mot en årlig prestation, dels att kostnader för inspektioner men inte för stöd och kunskapsförmedling kan finansieras med avgifter.

Vi anser att det är en fördel både för myndigheten och de företag tillsynen gäller att man på lokal nivå samtidigt kan fullgöra tillsyn enligt flera författningar. Det är emellertid en brist att tillsyn inte kan debiteras på ett enhetligt sätt enligt de olika författningarna, som miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, livsmedelslagen, hälsoskyddslagen och djurskyddslagen. Det är därför ofta näst intill omöjligt att göra en rättvisande fördelning i samband med att en inspektion med stöd av flera lagar görs. Myndighetens administration av debiteringen skulle vidare kunna förenklas betydligt med ett enhetligt avgiftssystem.

Utredningen anser att i princip all lagbunden tillsyn som utövas av kommunerna bör bekostas av dem som driver verksamheten i enlighet med principen att "förorenaren betalar" (PPP).

Avgiftsfinansieringen bör inte begränsas till att gälla vissa former av tillsyn, så som fallet nu är med avgifter inom livsmedelstillsynen. Avgiftssystemet bör

i stället ge utrymme för flexibilitet och möjlighet till förnyelse och utveckling av den offentliga tillsynen mot mest effektiva former. Detta förutsätter att samma principer för avgiftsfinansiering tillämpas för samtliga författningar och att det ges möjlighet att tillämpa en gemensam taxa när tillsyn samtidigt utövas över efterlevnaden av flera författningar.

Detta kan åstadkommas om regeringen överlåter åt kommunerna att ta ut de avgifter som behövs för tillsyn av objekt inom miljö- och hälsoskyddsområdet. För detta krävs att riksdagen först bemyndigar regeringen att överlåta denna rätt till kommunerna.

I nuläget finns bestämmelser som ger kommunerna rätt att ta ut avgifter i 7 paragrafen förordningen om myndigheters verksamhet enligt miljöskyddslagen och i 16 paragrafen hälsoskyddsförordningen. Dessa baserar sig i sin tur på bemyndigande från riksdagen i 69 paragrafen miljöskyddslagen respektive 22 paragrafen hälsoskyddslagen. På hälsoskyddslagens område får kommunerna dock ta ut avgifter enbart för tillstånd. Regeringen har inte rätt att överlåta åt kommunen att meddela föreskrifter om avgifter enligt livsmedelslagen och lagen om kemiska produkter.

För att komma ifrån nackdelarna med dagens olika avgiftssystem föreslår vi att livsmedelslagen, lagen om kemiska produkter, renhållningslagen, naturvårdslagen, djurskyddslagen, miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen ändras så att kommunerna får ta ut avgift för tillsyn av olika objekt på ett enhetligt sätt, enligt taxa som beslutas av fullmäktige.

Det skulle härigenom bli upp till varje kommun att besluta om de närmare formerna för hur avgifterna skall bestämmas och tas ut, liksom om avgifternas storlek. Kommunerna bör i samband därmed befrias från uppgiften att, som nu är fallet inom livsmedelstillsynen, debitera för verksamhet som centrala tillsynsmyndigheter bedriver.

För att inte avgifterna skall styra inriktningen av tillsynen är system med fasta grundavgifter att föredra. Möjligheter till timdebitering därutöver är lämpligt för de tillsynsobjekt som är särskilt krävande grund av det sätt på vilket de sköts.

7.3.4 Behov av att höja kompetensen

Som framgår ovan är det angeläget att tillsynsverksamheten både blir mer enhetlig och att den i vissa avseenden ändrar inriktning. För detta behövs en fortlöpande utveckling av verksamheten som kunskapsområde både genom forskning och genom förändringar och förstärkning av utbildningen av miljö- och hälsoskyddsinspektörer. Forskningen tas upp i kapitel 8. Miljö- och hälsoskyddsinspektören är en generalist med ett brett kompetensområde. Arbetet

baseras på naturvetenskapligt kunnande, men måste i tillämpningen kunna utnyttja samhällsvetenskapliga och beteendevetenskapliga kunskaper och arbetssätt. Den inriktning av kommunernas samlade miljöarbete som utredningen förespråkar kräver insatser när det gäller både grundutbildning och vidareutbildning av miljö- och hälsoskyddsinspektörer.

Det är angeläget att inspektören kan göra bedömningar av riskerna för befolkningens hälsa och välbefinnande av olika miljöstörningar. Både för handläggningen av enskilda ärenden och för planering av mer förebyggande insatser är det viktigt att inspektören kan sätta in olika miljö- och hälsorisker i ett större sammanhang. Miljö- och hälsoskyddsinspektörernas kunnande bör bland annat kunna bidra till utvecklingen av det lokala samhällsinriktade folkhälsoarbetet. Det kommer också att vara viktigt att inspektören har grundläggande insikter i målet om en långsiktigt hållbar utveckling, och kan bidra till att lokala strategier för resurshushållning och anpassning till kretslopp kommer till stånd. Arbetet kommer vidare att ställa ökade krav på förmåga till överblick, prioritering, att söka och och ta till sig vetenskaplig information från skilda discipliner.

Samtidigt har den lokala miljö- och hälsoskyddsmyndigheten tilldelats flera maktmedel, som att kunna tvinga sig till tillträde till bostäder och industrianläggningar, rätt att göra undersökningar och ta prover m.m. För den enskilde personen eller för en näringsidkare kan inspektörens sätt att utföra en inspektion medföra stora konsekvenser. Inspektörens myndighetsutövning enligt miljö- och hälsoskyddslagarna ställer speciella krav, särskilt ur rättssäkerhetssynpunkt.

Den som fullgör uppgifter inom den lokala tillsynen bör enligt utredningens uppfattning uppfylla vissa grundläggande kompetenskrav. Fram till 1983 var det endast utbildade miljö- och hälsoskyddsinspektörer som fick anställas för att utföra lokalt inspektionsarbete. Denna bestämmelse togs bort när den nuvarande hälsoskyddslagen kom 1983.

Föredragande departementschef framhöll därvid att det är mycket viktigt att den personal som finns hos nämnden har en sådan utbildning och erfarenhet att den kan klara de krävade uppgifter som läggs på nämnden. Vidare framhölls att det från rättsäkerhetssynpunkt är särskilt viktigt att detta krav upprätthålls för den personal som handlägger klagomål från allmänheten eller som har rådgivande och inspekterande uppgifter. Mot bakgrund av att förhållandena skiftar från kommun till kommun och på grund av strävanden att minska den statliga styrningen togs kravet på att nämnden skulle ha anställd hälsovårdsinspektör bort. Det förutsattes emellertid att kommunerna även i framtiden skulle anställa personal som genomgått utbildning till hälsovårdsinspektör.

En sådan utbildning har hittills getts av miljö- och hälsoskyddslinjen vid

Umeå universitet. I samband med att en ny högskolelag införs från 1 juli 1993 avvecklas emellertid de nuvarande linjeutbildningarna. Detta gäller även miljö- och hälsoskyddslinjen i Umeå. Varje högskola kommer i stället för linjeutbildningar att efter egen bedömning kunna sammanställa kurser till program. De examina som kommer att finnas enligt den nya högskoleförordningen är fil.mag., fil.kand., högskoleexamen samt ett trettiotal yrkesexamina.

Vi vill starkt betona vikten av att det i landet finns en utbildning som behandlar hela miljö- och hälsoskyddsområdet och ger kompetens att bedriva myndighetstillsyn efter svenska förhållanden. Det lämpligaste sättet att garantera detta är enligt utredningen att yrkesexamen för miljö- och hälsoskyddsinspektörer införs under den nya högskolelagstiftningens examensordning. Denna lösning förespråkades också i behandlingen av förslaget om fria universitet och högskolor av Kommunförbundet, med stöd av centrala tillsynsmyndigheter som Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och Livsmedelsverket.

Den hittillsvarande linjeutbildningen har helt varit inriktad mot yrkesverksamhet som miljö- och hälsoskyddsinspektör inom kommunal förvaltning. Eftersom det är detta behov en yrkesexamen för miljö- och hälsoskyddsinspektörer skall fylla bör en sådan utbildning kunna jämställas med andra yrkesinriktade utbildningar, t.ex. inom vårdsektorn. Vi anser också att inspektörsutbildningen, om den görs till en yrkesexamen, samtidigt bör förlängas med ett fjärde obligatoriskt år, för att möjliggöra en förstärkning av framför allt de delar som gäller inspektörsrollen och metodik i tillsynsarbetet.

Om förslaget om införande av yrkesexamen inte skulle vinna gehör anser vi det angeläget att de centrala myndigheter och andra parter som har behov av personal för miljö- och hälsoskyddsarbete tar upp frågan med universitet eller högskolor, så att behovet av personal med kompetens för framför allt myndighetsutövningen inom miljö- och hälsoskyddet kan tillgodoses.

Det är självfallet möjligt att förlägga den inspektörsutbildningen till annat universitet eller annan högskola än Umeå. Det avgörande är att utbildningen tar utgångspunkt i inspektörsrollen och förbereder de studerande för att fullgöra denna roll. För att utveckla området bör det också etableras en forskningsverksamhet som bör bedrivas i anknytning till utbildningen.

Flera andra yrkesgrupper än miljö- och hälsoskyddsinspektörer behöver i praktiken anlitas för lokalt miljö- och hälsoskyddsarbete, inklusive för att utföra inspektioner. Det sker också i dag. Det är enligt vår mening emellertid en nackdel att det endast är personer med utbildning till miljö- och hälsoskyddsinspektör som har kunskaper för att fullgöra själva inspektionsverksamheten. Utbildning som innefattar metoder vid myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddet borde enligt utredningens uppfattning därför finnas även för personer från andra utbildningsområden som exempelvis biologer, civilingenjörer

och kemister.

Vi anser av detta skäl att det skulle vara lämpligt att koncentrera utbildningsmoment avsedda för myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddet och rollen som inspektör till en sammanhållen period. Om utredningens förslag om yrkesexamen för miljö- och hälsoskyddsinspektörer och att utbildningen förlängs med ett fjärde år genomförs, skulle denna del av utbildningen kunna koncentreras till det fjärde året. Denna utbildning bör som nämnts även vända sig till personer med annan akademisk utbildning. På så sätt skulle kommunerna kunna anställa personal med varierande akademisk bakgrund som också besitter kunskaper som gör dem lämpliga att utöva inspektionsverksamhet.

7.3.5 Ackreditering av besiktningsmän, kvalitetssäkring

Tillsynsmyndigheterna fordrar oftast i förelägganden om kontrollprogram för större anläggningar att företaget skall låta utföra besiktningar av en utomstående besiktningsman med fastställd periodicitet. En konsult anlitas då för uppdraget, och en rapport från besiktningen delges senare tillsynsmyndigheten. Genom denna praxis har viktiga moment av tillsynen kommit att bygga mycket på kompetens och resurser från den privata servicenäringen; resurser eller kompetens tillsynsmyndigheten själv inte haft tillgång till.

Besiktningsmannens roll, skyldigheter, uppdragsgivare och uppdrag är - eller uppfattas i varje fall - som otydliga till följd av hur besiktningsverksamheten växt fram. Dessa otydligheter har även påtalats av Riksrevisionsverket i *Miljöskyddslagens tillämpning* (1984:933) och i betänkandet *För en bättre miljö* (SOU 1987:32).

Tillsynsmyndigheten saknar i dag formell möjlighet att på förhand styra vem som får utföra en periodisk besiktning. Därmed saknas också möjlighet att styra kompetensen hos den som utför den, varför kvaliteten på och nyttan av besiktningarna varierar. Utan tydligt uppdrag och roll kan ändamålsenligheten av periodicitet i besiktningarna också ifrågasättas. Det bör enligt utredningen vara behovet av besiktning - inte rutinen i sig - som styr omfattning och frekvens.

Den enda möjliga vägen för tillsynsmyndigheten att styra har varit att med stöd av miljöskyddslagen vid varje tillfälle själv upphandla besiktningsmannen och förelägga om vem som skall utföra den. Det är resurskrävande procedur som sällan tillämpas.

Tillsynsmyndigheten kan dock vara starkt beroende av den resurs som besiktningsmännen idag utgör, och det är angeläget att denna resurs tillvaratas på ett bättre sätt. Naturvårdsverket har till miljöskyddskommittén föreslagit att

lagstiftningen skall tydliggöra besiktningsmannens roll, uppdrag och skyldigheter samt ge tillsynsmyndigheterna möjligheter att styra hur kompetensen används. Därmed skulle nyttan av privata och periodiska besiktningar kunna öka.

Genom lagen om kontroll genom teknisk provning och om mätning (1989:164) kan besiktningsmän ackrediteras. Som grund för ackreditering kan såväl internationella standarder som av SWEDAC (Styrelsen för teknisk ackreditering) utfärdade föreskrifter tillämpas. Därmed ställs krav på att en besiktningsman har eller har tillgång till viss grundläggande kompetens och i övrigt är lämplig för uppdraget.

Naturvårdsverket bör, enligt det nämnda förslaget, ges möjlighet att styra besiktningens innehåll. Den lokala tillsynsmyndigheten bör i varje enskilt fall genom beslut om föreläggande avgöra om besiktning behövs och med vilken periodicitet.

Ett annat alternativ är att tillsynsmyndigheten vid varje tillfälle det behövs förelägger om besiktning och preciserar uppdraget efter det aktuella behovet. En förutsättning är dock att myndigheten har såväl resurser som kompetens för att klara av en tydlig precisering.

Kvaliteten och kompetensen på besiktningsmannen kan styras genom att Naturvårdsverket ges möjlighet att genom föreskrifter ställa krav på ackreditering av besiktningsmannen. Möjligheterna att förelägga om besiktningar med periodicitet bör då utgå.

Också den interna miljökontrollen av större anläggningar kan kvalitetssäkras genom ackreditering. Liksom annan kvalitetssäkring utgår metoden från ett systemtänkande. En extern kontroll av att t.ex. produktionen i delar eller i sin helhet sker enligt uppställda regler eller standarder utförs då av någon som är ackrediterad för uppgiften. Denne utfärdar ett certifikat eller intyg när kraven uppfylls.

Redan idag kvalitetssäkras delar av miljökontrollen. Naturvårdsverket är föreskrivande central myndighet, medan SWEDAC är central förvaltningsmyndighet för teknisk provning, mätteknik, ackreditering och certifiering i övrigt.

Vi anser att det bör bli möjligt att kvalitetssäkra hela det system för driftkontroll som ett företag tillämpar, liksom den rapportering som därefter lämnas till tillsynsmyndigheten. Därmed kan också de system och de rutiner som redan är etablerade för produkter (ISO- och CEN-standarder) inom industrin föras över till miljöområdet. En ytterligare fördel är att internationella standarder eller grunderna i dessa kan tillämpas.

Standarder planeras inom hela miljöområdet. Sålunda pågår eller planeras ett vidgat internationellt standardiseringsarbete som innefattar miljöledarskap, intern miljörevision, miljömärkning, utvärdering av miljöarbete, livscykelanalyser samt terminologi. Dessutom diskuteras att få in miljöaspekter i standarder för andra

områden, t.ex. förpackningar och byggmaterial. Det kallas indirekt miljöstandardisering.

EG-kommissionen har i sitt förslag till ECO-revision angivit sin avsikt att begära att olika europeiska standardiseringsorgan utvecklar standarder för miljöledarskap. Dessa skall även inkludera intern miljörevision. Det brittiska standardiseringsinstitutet har redan fastställt en sådan nationell standard (BS 7750:1992).

Inom den europeiska standardiseringsorganisationen CEN pågår ett arbete med standarder för miljöledarskap. Också den internationella standardiseringsorganisationen ISO planerar ett arbete för en liknande standard.

7.3.6 Tillsyn över verksamhet som drivs av den egna kommunen

I tillsynen på lokal nivå ingår att utöva tillsyn över verksamhet där kommunen också är driftsansvarig. Detta förhållande har fått viss uppmärksamhet. Frågan har också berörts i utredningens direktiv.

Tillsyn över den egna kommunens verksamhet är inte någon ny företeelse. Sedan länge har miljö- och hälsoskyddsnämnden haft tillsyn över kommunens renhållning, kommunens fastighetsbestånd och livsmedelshanteringen i skolor och förskolor. De kommuner som övertagit tillsyn enligt miljöskyddslagen har tillsyn över avfallsbehandlingsanläggningar, avloppsreningsverk m.m.

Denna del av den kommunala tillsynsverksamheten är problematisk i flera avseenden. Det är en förhållandevis stor del av tillsynen som berörs. En fråga är om efterlevnaden av lagstiftningen blir sämre genom att tillsynsmyndigheten påverkas i sin tillsyn. Det skulle exempelvis kunna leda till att människor tvingas utstå med störande buller från en väg där kommunen är väghållare eller att miljön i skolor är sämre på grund av att miljö- och hälsoskyddsnämnden inte utövar tillfredsställande tillsyn. En viktig aspekt är att allmänheten måste kunna känna tilltro till den tillsyn som miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar över den egna kommunens verksamhet.

Utredningen har lämnat ett uppdrag till institutionen för statskunskap vid Göteborgs universitet att göra vissa kartläggningar samt att sammanställa material. Den rapport som lämnats till utredningen grundar sig på intervjuer med miljö- och hälsoskyddschefer i 17 kommuner. Av rapporten framgår att de flesta som intervjuats anser att tillsyn över kommunens egen verksamhet inte innebär några större problem. Det är enligt miljö- och hälsoskyddscheferna en vanlig uppfattning bland allmänheten att miljö- och hälsoskyddsförvaltningen hamnar i

en lojalitetskonflikt när man utövar tillsyn över den egna kommunens verksamhet. En majoritet av miljö- och hälsoskyddscheferna anser dock i stället att man arbetar enligt en utvecklad praxis och med hjälp av sina expertkunskaper kan klara tillsynen på ett oantastligt sätt. Det framgår emellertid också att miljö- och hälsoskyddskontor i vissa fall undviker kontroverser genom att inte ta upp klara konfliktärenden.

Miljö- och hälsoskyddscheferna har i några fall framhållit att "man felaktigt uppfattas som en 'polisiär' myndighet och inte som den rådgivande instans man är". Sådana uttalanden tyder enligt utredningen på att man inte alltid är klar över sin roll som tillsynsmyndighet. Av undersökningen framgår också att flera miljö- och hälsoskyddschefer i stället framhåller att man skall vara både rådgivare och tillsynsmyndighet över den kommunala verksamheten.

En majoritet av miljö- och hällsoskyddscheferna anser att samarbetet inom kommunen med politiker och tjänstemän från andra kommunala verksamhetsområden fungerar bra. I allmänhet utsätts miljö- och hälsoskyddsnämndens inspektörer inte för någon otillbörlig påverkan och tar inte heller ovidkommande hänsyn vid tillämpningen av lagstiftningen. De flesta miljö- och hälsoskyddschefer anser att det inte är problematiskt att sitta med i arbetsgrupper och gemensamma projekt i kommunen. Uppfattningen finns också att man inom miljö- och hälsoskyddskontoret är mer noggrann och lägger stor vikt vid att arbeta professionellt när man handlägger ärenden som har med den egna kommunens verksamhet att göra för att undvika lojalitetskonflikter.

Nästan hälften av de intervjuade miljö- och hälsoskyddscheferna anser emellertid att miljö- och hälsoskyddets arbetsmöjligheter och effektivitet blir lidande i de få fall då det verkligen uppstår en rollkonflikt.

I samband med att kommunallagen utformades behandlades miljö- och hälsoskyddsnämndens ställning. Det bestämdes då att samma nämnd inte får vara ansvarig för drift av en verksamhet och för tillsynen.

I 11 kommuner finns enligt utredningens enkät i dag en förvaltningsorganisation som innebär att den som är ansvarig förvaltningschef för drift av verksamhet där miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsyn också är ansvarig förvaltningschef för denna tillsyn. Detta är otillfredsställande. Även om det i ett enskilt fall är möjligt att tillsynen kan bedrivas på ett tillfredsställande sätt så är förhållandet i sig sådant att tillsynsmyndigheten måste ha svårt att vinna den respekt och trovärdighet för sin verksamhet som måste kännetecknа all offentlig tillsyn.

Vi anser att samma förvaltning inte bör ha ansvaret för drift och tillsyn, och att det är ett politiskt ansvar att organisera den kommunala verksamheten så att detta inte blir fallet.

7.3.7 Behov av interkommunal samverkan

Ett utbyte av tjänster mellan olika kommuner där man utnyttjar varandras specialkompetens inom tillsynen förekommer i dag. Erfarenheterna är övervägande positiva. Utbytet ger ett värdefullt stöd till kommuner som saknar en viss kompetens, samtidigt som det gör det lättare för de kommuner som har förutsättningar att behålla och vidareutveckla den specialkompetens man byggt upp. Att anlita personal från en annan kommun kan också vara en möjlighet i de fall då tillsynen riktar sig mot den egna kommunens verksamhet och det bedöms lämpligt att den utförs av en person med friare ställning än den egna kommunens tjänstemän.

Enligt utredningens bedömning kommer behovet av samverkan som innebär att kommuner utnyttjar varandras kompetens att öka, bland annat till följd av att mer miljötillsyn överförs till kommunerna. Även inom hälsoskyddstillsynen bedöms behovet komma att öka.

För att miljö- och hälsoskyddsfunktionen i en kommun skall kunna fullgöra myndighetsuppgifter i en annan kommun fordras emellertid vissa ändringar i gällande rätt. Det är nämligen inte möjligt för en person som inte är tjänsteman hos den aktuella myndigheten att utöva myndighetstillsyn och därvid äga tillträde till lokaler, ta prover och begära de uppgifter som behövs.

En möjlighet, som redan tillämpats av några kommuner, är att en inspektör samtidigt är anställd av de olika kommuner där han arbetar med tillsynsuppgifter. Denna möjlighet är emellertid begränsad eftersom anställningen måste vara så pass omfattande att ett tjänsteförhållande uppstår. Detta kräver normalt att arbetstiden bör var minst 15% av en heltidsanställning.

Vi anser därför att de formella hinder som nu finns för de lokala miljö- och hälsoskyddsnämnderna att låta personal från annan kommuns förvaltning utföra myndighetsuppgifter som förrättande av inspektioner, provtagning m.m. bör undanröjas. Lokaldemokratikommittén har till uppgift att fullfölja det arbete som ligger bakom kommunallagen och att utarbeta förslag till förändringar i vissa delar av lagen. Enligt sina direktiv skall lokaldemokratikommittén ta del av relevanta förslag från denna utredning. Vi föreslår därför att lokaldemokratikommittén lämnar förslag till hur behovet av att utnyttja personal från andra miljö- och hälsoskyddsförvaltningar för inspektioner kan lösas.

8 Stöd till kommunernas miljöarbete

I det avslutande kapitlet tar vi upp några områden där utredningen funnit att det finns särskilda behov av stöd för att kommunernas miljöarbete skall utvecklas. Vi anser sålunda att en samverkan på nationell nivå mellan de olika områden där miljö- och hälsoskyddsnämnden lokalt har tillsynsansvaret avsevärt skulle underlätta lokal planering och prioritering av arbetet, och föreslår därför att ett samrådsorgan inrättas. Vi tar också upp behovet av ett bättre kommunikationssystem för lokalt genomförande av nationella miljömål, och föreslår att detta skall utvecklas vidare i samverkan mellan staten och kommunerna.

I ett avsnitt diskuterar vi behovet av forskning och utvecklingsarbete som stöd för kommunernas miljöarbete, och lämnar förslag bland annat om hur Naturvårdsverket i ökad utsträckning skall kunna stödja forskning och utvecklingsarbete som är av vikt för kommunernas arbete för en långsiktigt hållbar utveckling.

Utredningen anser, i fråga om forskning och utveckling:

att det lokala perspektivet bör förstärkas i kunskapsöversikter över aktuell miljöforskning från olika centrala myndigheter;

att kommunerna bör utnyttjas mer för att bedöma miljö- och samhällsrelevans i forskningsansökningar som behandlas av bland annat Naturvårdsverket;

att de centrala tillsynsmyndigheterna på miljö- och hälsoskyddsområdet mer aktivt bör stödja kunskapsförsörjning och kunskapsutveckling på lokal nivå. Prioritering av kunskapsöversikter m.m. måste göras i dialog med kommunerna;

att anställda i det lokala miljö- och hälsoskyddet behöver ges kunskap och bättre möjligheter att söka relevant information från forskning. Det kan ske genom komplettering av grundutbildningen för miljö- och hälsoskyddsinspektörer och att påbyggnadskurser anordnas i anslutning till sådan grundutbildning.

Utredningen föreslår

att det inrättas ett samrådsorgan mellan de myndigheter som centralt har ansvaret inom de områden där miljö- och hälsoskyddsnämnden har det lokala tillsynsansvaret. Till detta samrådsorgan bör knytas representanter för länsstyrelserna och kommunerna;

att samrådsorganet skall ha som uppgifter att

- samråda kring tidsplaneringen av olika nationella insatser såsom kampanjer och inventeringar,
- samverka kring insamling av uppgifter från miljö- och hälsoskyddsnämnderna,
- samråda om hur utgivandet av nya föreskrifter, allmänna råd och dylikt som ställer krav på lokala aktiviteter kan samordnas i tiden,
- vara ett forum för dialog mellan de olika tillsynsområdena;

att samrådsorganet administrativt knyts till Naturvårdsverket.

att ett kommunikationssystem utvecklas för att nationella miljömål skall få ett genomslag på lokal nivå;

att en försöksverksamhet initieras där lokala handlingsprogram utarbetas och föregås av en dialog mellan stat och kommun enligt den modell som nu utvecklats inom Naturvårdsverket "Strategi för regional miljö";

att centrala myndigheter får i uppdrag att stödja arbetet;

att beslut om nya eller förändring av antagna nationella miljömål föregås av en dialog med kommunerna och andra;

att det utreds vidare hur kommuner och länsstyrelser kan ges möjligheter att omfördela resurser mellan sektorer för att på kostnadseffektiva sätt uppnå nationella miljömål.

att Naturvårdsverket tillsätter en projektgrupp med uppgift att initiera och finansiera forskning vad gäller kommunernas arbete för en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling;

att Naturvårdsverkets forskningsanslag i ökad utsträckning skall användas till forskning om lokalt utvecklingsarbete;

att Naturvårdsverkets forskningsnämnd utökas med en ledamot med förankring i kommunalt miljö- och hälsoskyddsarbete;

att forskning om tillsynsverksamheten byggs upp i anslutning till grundutbildning av miljö- och hälsoskyddsinspektörer.

8.1 Bättre nationell samverkan

8.1.1 Behovet av samverkan på nationell nivå inom miljö- och hälsoskyddsområdet

Den uppdelning av det centrala myndighetsansvaret som föreligger på miljö- och hälsoskyddsområdet ger upphov till svårigheter när det gäller att få lokalt genomslag för nationella prioriteringar liksom när det gäller det centrala stödet till den lokala verksamheten.

Särskilt i fråga om den lagreglerade tillsynen är bristen på samordning ett problem. Den centrala tillsynen utövas av flera myndigheter. De viktigaste är Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, Statens strålskyddsinstitut, Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen. Myndigheterna har etablerat sina kontakter med den lokala nivån inom sin myndighetssfär under olika tidsepoker. Olika praxis har därför vuxit fram för samarbetet med den lokala tillsynsmyndigheten.

Någon egentlig samordning av centrala myndighetsuppgifter i förhållande till miljö- och hälsoskyddsnänmnderna förekommer inte mellan dessa myndigheter. På lokal nivå medför detta att krav på åtgärder framförs från olika myndigheter utan inbördes koordinering och än mindre prioritering. Samlat ställs det också krav på större insatser än vad som finns utrymme för lokalt.

Det otillfredsställande med detta förhållande har tidigare belysts bland annat i en rapport från Stat-kommunberedningen och Statskontoret, *Driver statens styrning upp kommunernas kostnader?* I denna rapport framhålls att det förekommer vad man kan kalla överstyning från den nationella nivån. Denna överstyrning resulterar i bristande möjligheter till styrning. De lokala myndigheterna tvingas att välja och prioritera bland uppgifter som man i och för sig är skyldig att utföra. I många fall leder detta till att åtgärder som är mätbara och konkreta genomförs, trots att det ofta finns viktigare uppgifter som inte är mätbara på samma sätt. Resultatet blir också att de möjligheter som de nationella myndigheterna har att styra och påverka den lokalt bedrivna verksamheten uteblir eftersom den lokala nivån drabbas av för många och okoordinerade styrsignaler.

Vi anser att en ökad samverkan såväl mellan de olika samhällssektorerna som mellan de administrativa nivåerna - den nationella, den regionala och den lokala - är nödvändig för att insatserna inom miljö-och hälsoskyddstillsynen skall ge optimal effekt. Genom att det nu skapats en sammanhållen och samordnad regional länsförvaltning elimineras en del av olägenheterna för den lokala nivån. En samlad miljölagstiftning i en miljöbalk som inom kort kommer att föreslås medför också att en viss samordning möjliggörs. Behovet av samverkan mellan

centrala myndigheter i vissa frågor kvarstår dock.

Det krav som enligt utredningen bör ställas på den nationella nivån är att den behandlar miljö- och hälsoskyddsproblemen utifrån ett helhetsperspektiv, på samma sätt som man på lokal nivå allt mer måste arbeta samlat med miljö- och hälsoskyddsfrågorna i bland annat tillsynen och samhällsplaneringen, liksom i förhållande till allmänheten och det lokala näringslivet.

Utredningen anser att det finns behov av att inrätta ett samrådsorgan på den nationella nivån för att samverka angående vissa nationella insatser inom de områden där miljö- och hälsoskyddsnämnden har det lokala tillsynsansvaret.

Vi anser det lämpligt att enkäter och övrig insamling av uppgifter från miljö- och hälsoskyddsnämnderna när det är möjligt samordnas i tiden. Det underlättar för miljö- och hälsoskyddsnämnderna att planera sitt arbete. I samband med att miljö- och hälsoskyddsnämnderna levererar de infordrade uppgifterna skall de ha möjlighet att också redovisa till den centrala nivån hur allmänna råd och annan vägledande information, kunskapsöversikter m.m. kunnat tillämpas och vilka problem som uppkommit i samband därmed, samt om behovet av ytterligare insatser från de centrala myndigheterna.

Om miljö- och hälsoskyddsnämnderna vet att de varje år på detta sätt får möjlighet att informera de centrala myndigheterna om sina behov och erfarenheter bör dessa rapporter kunna bli till stor nytta för prioriteringen av de centrala insatserna.

Vi föreslår att samrådsorganet skall ha som uppgifter att

- samråda kring tidsplaneringen av olika nationella insatser såsom kampanjer och inventeringar,
- samverka kring insamling av uppgifter från miljö- och hälsoskyddsnämnderna,
- samråda om hur utgivandet av nya föreskrifter, allmänna råd och dylikt som ställer krav på lokala aktiviteter kan samordnas i tiden,
- vara ett forum för dialog mellan de olika tillsynsområdena på central nivå.

Vi anser vidare att representanter för den lokala och regionala nivån bör knytas till samrådsorganet.

Utredningen har övervägt olika sätt att få till stånd ett forum med den roll och de uppgifter som beskrivits. Vi har stannat för att föreslå samrådsorganet knyts till Naturvårdsverket. Övriga berörda myndigheter bör samverka med Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket har nyligen inrättat ett tillsynsråd, vars uppgift bland annat är att öka samordningen mellan olika tillsynsmyndigheter och utveckla arbetet med prioriteringar. I rådet ingår representanter från Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Arbetarskyddsstyrelsen, länsstyrelser, kommuner och närings-

livet. Skapandet av detta råd är enligt utredningen ett positivt steg mot ökad samverkan mellan centrala myndigheter, och bör även kunna underlätta planering och prioritering i kommunerna. Tillsynsrådet skall dock enbart behandla frågor som rör miljöskyddslagstiftningen (i huvudsak miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter). Från miljö- och hälsoskyddsnämndernas perspektiv behövs ett forum för nationell samordning inom ett betydligt bredare område - i princip för hela det område där nämnden har myndighetsuppgifter enligt miljö- och hälsoskyddslagarna. Tillsynsrådet innebär därför ingen lösning på det behov av samverkan som redovisats.

8.1.2 Miljöstrategier - dialog för att genomföra miljömål

För att förverkliga ambitionerna om en - även i global mening - långsiktigt hållbar utveckling krävs högt satta mål och omfattande åtgärder. För genomförandet kommer samordnade insatser att behövas mellan samhällets olika sektorer och nivåer, på sätt som både ekologiskt och ekonomiskt innebär en effektiv hushållning med de gemensamma resurserna. I många fall krävs omfattande åtgärder i kommunerna för att målen skall få genomslag.

För flera av de nuvarande nationella målen har Naturvårdsverket på regeringens uppdrag utarbetat aktionsplaner. Dessa beskriver problematiken på respektive område grundligt och behandlar de olika sektorernas ansvar och möjligheter att minska belastningen på miljön. Sektorsansvaret, liksom ekonomiska styrmedel, betonas starkt även i riksdagens beslut om miljöpolitiken.

Aktionsplanerna och besluten om nationella mål ger emellertid en otillräcklig vägledning för miljömålens förverkligande på de olika nivåerna i samhället. Den lokala nivån har inte heller deltagit i utarbetandet av dem. På vissa områden används lagstiftning som ställer krav på kommunernas arbete som medel att nå målen. Det gäller exempelvis CFC-avvecklingen och utbyggnad av kväverening i kommunala reningsverk. På andra områden saknas en strikt statlig styrning, och en sådan vore enligt utredningens mening inte heller vare sig lämplig eller verkningsfull.

Utredningens arbete visar att det visserligen utförs relativt mycket verksamhet i kommunerna inom de flesta områden där nationella miljömål har utarbetats, men att verksamheten sällan har initierats av eller uppfattas som led i ett arbete enligt rikdagens beslut. (Se vidare avsnittet *Miljö- och hälsoskyddschefers svar om det samlade miljöarbetet* i kapitel 3.) Det är vanligt att man lokalt inte ens känner till de nationella målen. Samma problem finns i fråga om många av de mål som Sverige åtagit sig att arbeta med i internationella konventioner.

Samtidigt har kommunerna enligt vår bedömning betydande möjligheter att bidra till målens förverkligande, genom ett samordnat miljöarbete i fråga om planering, utbildning, information, drift, upphandling och tillsyn.

I några kommuner har man prövat att utarbeta åtgärdsprogram för att lokalt genomföra de nationellt beslutade målen. Arbetet med en sådan nedbrytning eller anpassning har inneburit betydande svårigheter.

Vi konstaterar därför att det behöver utvecklas ett kommunikationssystem för att genomföra nationella miljömål på lokal nivå.

Anpassning - dialog - åtaganden

Samtidigt som miljöarbetet blir allt mer internationellt är det tydligt att åtgärder på de flesta områden måste vidtas lokalt. Att mål i första hand formuleras på nationell nivå är naturligt. För vissa mål, exempelvis när det gäller koldioxid, har utsläppen inte någon specifik betydelse på lokal eller regional nivå. Däremot har genomförandet specifikt olika förutsättningar i olika delar av landet. I andra fall, t.ex. för kväveproblematiken, har nationella mål **både** olika betydelse för lokala och storregionala miljöeffekter **och** olika möjligheter att genomföras på olika nivåer.

Förutsättningarna för att få genomslag för miljömål som dessa skulle enligt utredningens mening förbättras väsentligt om kommunerna fick möjlighet att spela en mer aktiv roll i formulering och genomförande. Det gäller bland annat samhällsplaneringen i vid mening.

Det finns alltså anledning att se över formerna för utarbetandet och uppföljningen av nationella miljömål. Vi vill poängtera att den gemensamma uppgiften att genomföra nationella miljömål måste formuleras i dialog mellan staten och bland annat kommunerna.

För att målen skall förverkligas i ett lokalt arbete räcker det inte med att de formuleras uppifrån. För genomförandet krävs en anpassning av den kommunala verksamheten, en effektivisering av arbetet med att minska utsläpp och störningar från befintlig verksamhet och att insatser görs för att förebygga att nya miljöstörningar uppstår. Arbetet kräver enligt vår uppfattning en aktiv dialog mellan de olika aktörerna, där det kan ske en anpassning av målen till möjligheter och behov, och där former för ömsesidiga åtaganden kan utvecklas. Det räcker inte med att målen "bryts ned" till lokal nivå.

Vi anser alltså att det behöver skapas former för en utvecklad dialog mellan stat och kommuner om hur nationella mål och internationella överenskommelser skall komma till uttryck i landets kommuner, mot bakgrund av deras möjligheter att medverka till deras förverkligande. En sådan dialog - och ännu mer åtagarden om genomförandet - förutsätter att sektorsansvaret och nivåansvaret tydligare

klaras ut i förhållande till varandra.

I samverkan mellan Naturvårdsverket, Boverket, Kommunförbundet och några länsstyrelser har ett utvecklingsarbete nyligen slutförts som presenteras i rapporten *Strategi för regional miljö*. Detta arbete är intressant och bör prövas praktiskt. Det nämnda utvecklingsarbetet innefattar hela kedjan från objektiv redovisning av miljöns tillstånd och prognos för utvecklingen, beskrivning av de viktigaste miljöproblemen, regional anpassning av miljömål till handlingsprogram som anger vem som är ansvarig för åtgärderna.

Utredningen föreslår att regeringen stöder en fortsatt utveckling av strategin för regional miljö där också utarbetande av lokala handlingsprogram som beslutas politiskt skall ingå.

Det kan i en region vara mer kostnadseffektivt att söka nedbringa belastningar på miljön genom åtgärder i en viss sektor än i andra. Detta innebär i sin tur att kommuner och länsstyrelser i sådana fall borde ha möjlighet att omfördela resurser från en sektor till en annan.

Ett utvecklingsarbete rörande förslag om hur kommuner och länsstyrelser skulle kunna omfördela resurser mellan sektorer genom en s.k. kvävepool pågår inom Boverket. Syftemet går, kortfattat, ut på att avgifter läggs på de verksamheter som belastar miljön - t.ex. ett vattensystem - med kväve. Avgifter tas ut från avloppsanläggningar, industrier och jord- och skogsbruk i förhållande till deras bidrag till kväveutsläppen efter principen "förorenaren betalar", och samlas i en gemensam pool och fördelas av kommunerna eller ett vattenvårdsförbund. Medlen i poolen skall sedan användas till att vidta de åtgärder som ger störst kväveminskning per satsad krona.

Förslaget om kvävepool och andra liknande modeller kräver omfattande förändringar, vars förutsättningar vi anser bör utredas vidare. Möjligheter av detta slag bör också kunna prövas inom ramen för ett arbete med lokala handlingsprogram med utgångspunkt från regionala miljöanalyser.

En modell för planering och uppföljning

Som framgår ovan är det viktigt att program för genomförande av beslutade miljömål kommer till stånd och får en sådan tyngd att beslutade miljömål kan genomsyra miljöarbetet i vårt land. På alla nivåer bör man identifiera sig med de nationella miljömålen. Det är också viktigt att man lokalt har stor frihet att avgöra inom vilka samhällssektorer åtgärderna bör vidtas.

Utredningen förordar att införandet av nya miljömål, liksom större revideringar av de beslutade, föregås av en process där företrädare för landets kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter samråder om hur de nationella miljömålen skall formuleras. I detta arbete bör andra parter, såsom miljörörelsen

Ett sätt att arbeta

Västsvensk Agenda 21

De regionala miljöanalyserna har för många länsstyrelser varit viktiga dokument i arbetet med att konkretisera de nationella miljömålen. De har varit en förutsättning för ökat sektorsansvar och givit ett bättre underlag för förebyggande miljöarbete och beslut om enskilda åtgärder.

I Göteborgs och Bohus län har erfarenheterna från miljöanalysen kopplats samman med ett arbete på att regionalt förverkliga handlingsplanen från FN-konferensen i Rio de Janeiro - Agenda 21 - och kretsloppsprincipen, och initierat en bred samverkan med Bohuslandstinget, GöteborgsRegionen och Göteborgs Stad. Länsstyrelsen samordnar och leder arbetet, som även innehåller samverkan med övriga kommuner i länet liksom med olika sektorer (transport, energi, avfallshantering m.fl.).

Arbetet skall under 1994 resultera i

- att de nationella målen för miljön har formulerats och konkretiserats på regional och lokal nivå,
- att en analys av miljötillståndet, utsläpps- och belastningsförhållanden skall ha genomförts och fastställt i vilken mån målen har uppfyllts,
- att åtgärdsbehov har definierats och kvantifierats,
- att åtgärdsprogram för miljövårdsarbetet i länet och Västsverige formuleras i form av miljöstrategier för regionen, lokala områden och sektorer - eller en *västsvensk Agenda 21*.

Miljömål skall redovisas för hälsa, biologisk mångfald, hushållning med naturresurser (där analysen skiljer på flödande resurser, förnybara och ändliga resurser), samt som utsläpps- och begränsningsmål för luft, vatten, mark och buller. Beskrivningen av miljötillståndet skall ta upp situationen i regionen och hur den påverkas genom miljöstörande ämnen och aktiviteter. Sammanställningen, som till stor del skall redovisas i tabeller och kartor, kommer att omfatta situationen i fyra tätorter och i naturlandskapet.

De åtgärdsförslag som den regionala miljöanalysen leder fram till sammanfattas i en Agenda 21, som skall användas både för regionen som helhet och som underlag för kommunerna och olika sektorer.

Fyra huvudområden i åtgärdsprogrammet är planerade: **miljöanpassat transportsystem, miljöanpassad energiförsörjning, produktflöden** samt **hälsa och säkerhet**.

Alla kommuner i regionen deltar, i olika utsträckning, i dialogen och i ett mer aktivt arbete med projektet. Tjänstemän från miljö- och hälsoskyddsförvaltningar och planeringsavdelningar liksom politiker medverkar.

och näringslivet, också ges tillfälle att delta.

När miljömålen sedan antagits bör de genomföras i dialog och samverkan på regional nivå mellan bland andra kommuner och länssstyrelser. Denna fas måste innebära en mycket aktiv samverkan mellan kommuner och länsstyrelser, där kommunerna ger sina tolkningar av hur nationella miljömål kan komma till uttryck i respektive kommun. Detta innebär både en förankring av målen och ett formaliserat klargörande från kommunerna av i vilken omfattning de kan genomföras.

Under processen bör man också klargöra hur olika insatser skall följas upp och utvärderas. Detta bör kunna ske fortlöpande, och innefatta en kommunikation där åtgärder som visar sig vara framgångsrika och kostnadseffektiva lyfts fram.

Det är angeläget att uppföljningen genomförs så att det lokala perspektivet kommer fram. Genom detta finns grunden för att på liknande sätt som när det gäller översiktsplaneringen bringa olika nivåers synsätt i samklang med varandra.

Den modell som skisseras skulle - om den skulle omfatta flertalet miljömål och införas samtidigt i hela landet - innebära mycket omfattande uppgifter för såväl kommuner som statliga organ. Vi föreslår i stället en uppläggning i enlighet med *Strategi för regional miljö*, och att regeringen verkar för att arbetsmodellen provas praktiskt och successivt införs. Boverket, Naturvårdsverket och andra berörda centrala myndigheter bör få i uppdrag att stödja detta utvecklingsarbete.

Vi föreslår också att frågor om hur länsstyrelser och kommuner kan ges ökad befogenhet att fördela resurser och prioritera insatser för att uppnå målen oberoende av sektorsgränser utreds vidare och provas.

8.2 Forskning och utveckling

Forskning och utveckling är ett betydelsefullt medel för att skapa ny kunskap, finna orsaker till problem, sätta in dem i teoretiska förklaringsmodeller samt förmedla kunskaper som behövs för att lösa aktuella problem.

Det lokala miljöarbetet, som är inne i en period av stark förändring, är i stort behov av stöd genom forskning och utveckling. På samma sätt är forsknings- och

utvecklingsverksamhet i behov av en närmare anknytning till den praktik som det lokala miljöarbetet innebär.

8.2.1 Sektorsforskning

En för den svenska forskningspolitikens grundläggande princip är att varje samhällssektor har ansvaret för att bedöma, formulera, initiera, finansiera, följa upp och utvärdera forskning inom den egna sektorn. I 1987 års forskningspolitiska proposition krävdes att miljöhänsyn skall tas i den egentliga sektorsforskningen avseende bland annat energiförsörjning, transporter, areella näringar, industriell utveckling och samhällsbyggnad. Denna princip är viktig och det forskningsarbete som utförs är i många avseenden värdefullt.

Det är emellertid en svaghet att kontakterna mellan denna forskning och det lokala miljöarbetet - med några undantag inom främst tekniska områden - är fåtaliga. Bristen på kontakter innebär att det ofta är svårt för de praktiskt verksamma att få information och kunskaper om de forskningsresultat som är tillämpliga inom det kommunala miljöarbetet. För forskningen medför bristen på kontakter att den alltför lite utgår från problem som man möter i det dagliga miljöarbetet. Bedömning av samhällsrelevans och av miljörelevans saknas därför ofta.

8.2.2 Behovet av tvärsektoriell forskning

Sektorsforskningen har sina begränsningar. Nya problem kräver ofta nya samverkanspartner och samverkan som sträcker sig över de traditionella sektorsgränserna. Som framhålls i utredningen *Långsiktig miljöforskning* (SOU 1992:68) är en tvärsektoriell forskning viktig för att få till stånd ett samordnat program för styrning av samhället mot en långsiktigt hållbar utveckling. Eftersom kommunerna enligt utredningen har en nyckelroll i en sådan utveckling är det angeläget att den lokala nivån får betydligt större uppmärksamhet i miljövårdsforskningen än vad den för närvarande har.

Inom Naturvårdsverket tillsätts vid behov projektgrupper för att under en begränsad tid, vanligtvis fyra år, initiera och följa upp forskning inom utvalda områden efter program som föreslås av forskningsnämnden. Dessa projektgrupper sammmansätts av forskare och representanter för avnämarna.

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket tillsätter en projektgrupp med uppgift att initiera och finansiera forskning som gäller kommunernas arbete för en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling och att forsknings-

nämnden får i uppgift att lägga upp ett program för detta.

Flera områden som behandlas i betänkandet är angelägna att stödja via ett sådant program. Det gäller bland annat forskning om miljömål och strategier för implementeringen på kommunal nivå, metoder för uppföljning och utvärdering av kommunalt miljöarbete genom bland annat miljörevision och miljöräkenskaper. Forskning om allmänhetens attityder och beteenden och om strategier för att stödja miljöanpassade levnadsvanor är ett annat angeläget område. För utvecklingen av den kommunala tillsynen enligt miljö- och hälsoskyddslagarna finns ett stort behov av forskning om metodik, liksom om hur miljö- och hälsoskyddsinspektörernas erfarenhetskunskap skall kunna systematiseras och tas bättre till vara.

För att föra forskningen närmare de behov man har i det lokala miljöarbetet föreslår vi också att Naturvårdsverkets forskningsnämnd utökas med en ledamot som representerar kommunalt miljö- och hälsoskyddsarbete.

8.2.3 Behovet av information från forskningen

Behovet av information till det lokala miljöarbetet från forskning och utveckling har behandlats i rapporten *Kontakter mellan forskning och praktik på miljö- och hälsoskyddsområdet* (publicerad i *Kunskapsöverföring och kunskapsvård*, Dalarnas Forskningsråd 1990). Enligt rapporten finns ett stort behov och intresse av ett förbättrat kunskapsutbyte mellan forskare och dem som är praktiskt verksamma. I rapporten påpekas också att informationsutbudet för närvarande är omfattande och splittrat.

Rapporten föreslår att forskningsinformationen skall bli mer lättillgänglig bland annat genom att den bearbetas med ett tillämpningsperspektiv och sammanfattas på ett lättillgängligt sätt. Informationslösningar bör så långt som möjligt ge direkta svar i stället för att hänvisa vidare till rapporter. Därför är t.ex. "fulltextdatabaser" att föredra.

Rapporten föreslår att forskningsresultat skall spridas mer aktivt genom att kunskapssammanställningar och populärversioner ges ut. Man förslår också kontakter mellan forskare och praktiker genom konferenser, arbetsgrupper seminarier etc.

På det miljömedicinska området ger Statens miljömedicinska laboratorium (numera Institutet för miljömedicin) sedan 1987 ut skriften MILJÖMEDICIN med denna inriktning. Den har blivit uppskattad i kommunerna.

Lättillgänglig och översiktlig information om kunskapsutvecklingen inom olika delområden behövs av flera skäl. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna saknar i allmänhet personal med utbildning och träning i att söka information från den

forsknings- och utvecklingsverksamhet som bedrivs inom universitet och högskolor. Miljö- och hälsoskyddet täcker därtill ett mycket brett kunskapsfält. Det är omöjligt att vid sidan av en daglig verksamhet hålla sig à jour med utvecklingen inom detta område om man skall vara hänvisad till att ta del av traditionella forskningsrapporter.

Vi anser att Naturvårdsverket och andra centrala myndigheter bör förstärka det lokala perspektivet i sin förmedling av forskningsresultat genom aktuella översikter, symposier och annan information. Verken bör också i sina kontakter med universitet och högskolor verka för att dessa skapar lättillgängliga former för information om forskning på områden som är relevanta för kommunernas miljöarbete.

Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket och Boverket bör regelbundet ge ut kunskapsöversikter inom relevanta områden för det lokala miljö- och hälsoskyddsarbetet. En lämplig utgångspunkt för sådana kunskapsöversikter är regeringens miljömål. Vi anser också att det finns ett stort behov av stöd från centrala myndigheter för implementeringen av Agenda 21 från FN:s konferens om miljö och utveckling i landets kommuner och de delar av det kommunala miljöarbetet som behöver utvecklas för att det skall bli möjligt att leva upp till intentionerna i denna.

Det är också nödvändigt att de centrala myndigheterna tar reda på inom vilka områden man lokalt har behov av sådana kunskapsöversikter. Former för detta kan skapas genom vårt förslag om inrättande av ett centralt samrådsorgan inom de olika områden där miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver tillsyn. Detta förslag innebär att varje kommun har möjlighet att en gång per år rapportera till det föreslagna organet om vilka insatser från de centrala myndigheterna man har behov av.

8.2.4 Behovet av kompetensutveckling hos miljö- och hälsoskyddspersonalen

Kunskapsöversikter ger en god allmän information om det aktuella kunskapsläget inom ett område och är värdefull att ha för att bedriva versamheten lokalt. Behovet av kunskaper är emellertid inte enhetligt, och i samband med handläggning av enskilda ärenden kan behovet av information vara mycket specifikt.

Enligt rapporten *Forskningsinformation och miljö- och hälsoskyddsinspektörer* (Thomas Tyden, Dalarnas forskningsråd) är det primära inte hur miljö- och hälsoskyddsinspektörer skall informeras om resultat från forskarvärlden, utan snarare hur miljö- och hälsoskyddsinspektörer skall informera sig om resultat från forskningen. "Tyngdpunkten bör förskjutas från att informeras mot att informera

sig. Det bör dock poängteras att det utbud av information som mellanlänkar m.fl. ansvarar för i form av framförallt kunskapsöversikter, utbildningar m.m. är viktig och behövs även framledes."

Detta ställer krav på att man lokalt har kunskaper om var och hur man söker vetenskaplig information, ringar in problemområden, definierar frågeställningar samt om vilka vägar som kan användas för att söka vetenskaplig kunskap. Kommunerna bör därför satsa mer på att få till stånd förhållanden som är gynnsamma för utvecklingsarbete, där ett sådant kunskapssökande blir ett naturligt inslag. Detta ställer också krav på de anställda att ha förmåga och vilja att själva ändra arbetssätt.

Vi anser att inspektörsutbildningen bör kompletteras så att den ger dessa kunskaper.

8.2.5 Behovet av dialog med centrala myndigheter

Miljöforskningen skär genom de sektorgränser som utgör grunden för samhällets organisation liksom genom de gränser som traditionellt finns mellan de vetenskapliga diciplinerna.

De förändringar vi föreslår innebär att det måste etableras en dialog mellan Naturvårdsverket och andra centrala myndigheter och kommunerna även i forsknings- och utvecklingsfrågor. Samtidigt måste det på kommunal nivå finnas större kunskap om forskningens villkor och förutsättningar. Förutsättningar skapas därigenom för att man lokalt skall kunna spela en betydligt mer aktiv roll än för närvarande när det gäller att följa, bedöma och tolka de forskningsresultat som kommer fram inom miljöområdet.

Detta behov av bättre forskningsanknytning bör beaktas bland annat i utbildningen av miljö- och hälsoskyddsinspektörer.

Det finns enligt utredningens uppfattning ett stort behov av att värdera miljörelevansen av den forskning som bedrivs. För närvarande görs en sådan bedömning innan ett projekt beviljas stöd. Naturvårdsverket har ansvaret för att bedöma miljörelevansen av ansökningar om forskningsbidrag. Vi anser att verket på olika sätt bör utvidga sitt samarbete med den lokala nivån i detta arbete. Ett huvudskäl till detta är att det bör ingå i den vetenskapliga processen att formulera rätt frågeställningar. Det är på lokal nivå man i allmänhet har den nära kontakten med de aktuella och praktiska problemen.

8.2.6 Behovet av utvecklingsarbete

Inom det lokala miljöarbetet äger ett omfattande utvecklingsarbete rum som inte har den vetenskapliga anknytningen att det kan sägas ingå i vad man vanligtvis menar med forskning och utveckling. Med vetenskaplig anknytning avses att man anknyter till den vetenskapliga teoribildningen och relaterar resultaten till bestämda förklaringsmodeller. I övrigt kan det vara svårt att skilja på ett systematiskt och högtstående utrednings- och utvecklingsarbete och forskning.

Utvecklingsarbetet riktas mot att lösa dagsaktuella problem. Det omfattar vitt skilda områden, som exempelvis åtgärder mot sjukahusproblematiken, samverkansformer för miljöanpassad inköpspolitik och alternativ för att lösa avlopps- och avfallshanteringen inom spridd bebyggeslse.

Medan det pågår ett relativt begränsat forskningsarbete i landets kommuner så är utvecklingsarbete av detta slag totalt sett omfattande, och utredningen bedömer att det även fortsättningsvis kommer att finnas ett stort behov av det.

Det är emellertid svårt att få ett grepp om de totala insatserna i landets kommuner. Ett problem är att arbetet är dåligt samordnat. Flera kommuner bedriver därför likartat utvecklingsarbete, samtidigt som det finns områden som inte blir föremål för utvecklingarbete trots att det finns ett stort behov. Att det inte sker någon egentlig samordning innebär dålig hushållning med de samlade resurser som står till buds. Inom flera områden har det dock byggts upp mer eller mindre formella nätverk för att gemensamt bedriva sådan utvecklingsverksamhet mellan olika kommunala förvaltningar eller mellan olika kommuner.

Det är angeläget att ta fasta på de många och relativt lösa samverkansformer som vuxit fram och att utveckla dessa vidare. Därmed kan man hushålla med de resurser som finns tillgängliga, så att det samlade kommunala utvecklingsarbetet ger så stort utbyte som möjligt. Det är också angeläget att det finns möjligheter att ekonomiskt stödja ett sådant arbete.

Utvecklingsarbetet behöver också utvärderas och resultaten spridas.
Genom att satsa mer systematiskt på utvecklingsarbete bygger man upp en kultur där de anställdas möjligheter att formulera problem, söka litteratur och metoder för att lösa problem ökar. Härigenom kan kommunerna på ett bättre sätt än för närvarande tillgodogöra sig resultat från det forsknings- och utvecklingsarbete som bedrivs.

Vi anser därför att fastare former för att kommunicera resultaten från ett sådant utvecklingsarbete mellan kommunerna i landet behöver byggas upp. Ansvaret för en landsomfattande spridning måste ligga på Naturvårdsverket.

En förutsättning för utvecklingsarbetet är att kommuner samverkar för att få till stånd en finansiering. Samtidigt bör det enligt utredningens mening finnas former för statligt stöd till utvecklingsarbetet. Regeringen har anslagit 4,4

miljoner kronor för att stimulera kommuner att utveckla kretsloppsttänkande i planeringen och sprida information om detta. Enligt utredningens mening bör regeringen på motsvarande sätt ställa medel till förfogande för annat lokalt utvecklingsarbete på miljöområdet. Grunden bör vara att stöd lämnas till utvecklingsarbete som en eller flera kommuner gemensamt tar ansvar för, och att stöd utgår till cirka halva kostnaden.

En möjlighet vi vill peka på är att de medel som Naturvårsverkets forskningsnämnd fördelar till forskning och utveckling i större utsträckning används för att stödja lokalt utvecklingsarbete. För närvarande anslås drygt 120 mkr till forskningsnämnden.

Det bör också vara en viktig uppgift för de centrala myndigheterna och länsstyrelsen att i sin nya roll följa upp och utvärdera det lokala utvecklingsarbete som bedrivs.

8.2.7 Forskning om metodik i tillsynsarbetet

Det har utvecklats olika traditioner och arbetsmetoder i den tillsyn som den lokala miljö- och hälsoskyddsmyndigheten utövar. En kritisk diskussion om metoder samt effektiviteten i olika sätt att bedriva verksamheten saknas emellertid i stort sett. Vid de anläggningar som har kontrollprogram och där tillsyn utövas enligt miljöskyddslagen kontrollerar man att kontrollprogrammet följs. På livsmedelsområdet är ett snarlikt system under uppbyggnad. I andra fall bedrivs vanligen en mer eller mindre detaljerad tillsyn, där verksamheten kontrolleras mot bakgrund av gällande bestämmelser, Allmänna råd o.s.v.

Som framgår av kapitel 7 anser vi att det finns behov av förnyelse och utveckling av det lokala tillsynsarbetet. I tillsynen kan flera arbetssätt förutom gängse inspektionsverksamhet ingå. Bland dessa kan nämnas att verka för en miljöanpassad verksamhet bland företagen genom t.ex. branschträffar och lokala tillsynsråd och genom samarbete med företag, som i Kemikaliesvepet.

Det finns stort behov av att klarlägga hur framgångsrika olika sätt att planera och genomföra tillsynen är. En utbyggd driftkontroll inom företagen leder också till andra krav på den offentliga tillsynen. Dessa bör närmare klarläggas. Det är också viktigt att det sker en utveckling av metoder för att bättre anpassa den lokala tillsynen av varje enskilt objekt till behovet.

Idag tillämpas i många fall en fortlöpande inspektionsverksamhet där man i förväg bestämt att vissa företag skall inspekteras med bestämda intervall. I andra fall väljer man slumpmässigt ut ett antal företag för inspektion. Ytterligare en metod är att inom ramen för olika projekt gå igenom ett större antal företag och utföra inspektioner i ett visst avseende. Även grunderna för provtagning och

analys skiftar. I vissa fall tas prov slumpmässigt, i andra fall med utgångspunkt från olika strategier, t.ex. på basis av erfarenheter om var brister vanligtvis uppträder.

Tyvärr saknas vetenskapliga kunskaper om hur effektiva olika metoder att bedriva tillsyn är. Någon forskning bedrivs inte inom området. Detta gör att de kunskaper och erfarenheter som landets miljö- och hälsoskyddsinspektörer vinner genom sin dagliga verksamhet inte blir föremål för insamling, sammanställning, analys, och prövning mot etablerade teorier liksom kritisk granskning på det sätt som en vetenskaplig process innebär. Det innebär också att de spridningsmekanismer som den vetenskapliga processen innebär saknas. Detta gör att tillsynen inte bedrivs mot bakgrund av den samlade kompetens som finns inom yrket.

Inspektören anses ha två roller, en kontrollerande och en rådgivande. Att olika uppfattningar om rollerna finns framgår bland annat av den undersökning statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet gjort på utredningens uppdrag.

Att förena inspektörens två roller kan vara svårt. Det är inte lätt att kräva åtgärder om en lösning man själv föreslagit inte fungerar. Samtidigt besitter ofta inspektörerna kunskaper om lämpliga tekniska lösningar som är av stort värde för den som är ansvarig för den verksamhet som inspekteras.

Undersökningar visar att många miljö- och hälsoskyddsinspektörer upplever den kontrollerande funktionen som problematisk och konfliktfylld. Den rådgivande rollen är betydligt lättare att fullgöra.

Miljö- och hälsoskyddsinspektörernas arbete kommer även i framtiden att inrymma de två roller som beskrivits. Detta ställer speciella krav på inspektörerna.

Avsaknaden av en forskningsverksamhet gör också att de centrala myndigheternas krav på insatser och föreställningar om vad tillsyn är varierar och ofta saknar den grund i verkligheten som behövs. Inte heller deras föreskrifter, Allmänna råd m.m. leder till en nödvändig professionalisering av den lokala tillsynsverksamheten.

I något fall har man tagit upp det behov av stöd som miljö- och hälsoskyddsinspektörer har i samband med att konflikter uppkommit eller att inspektörerna av andra skäl fått behov av sådant stöd. Området är emellertid hittills i stort sett förbisett. Även i detta avseende är en djupare kunskap om inspektionsverksamheten värdefull.

En rad olika aspekter på tillsynsverksamhetens bedrivande bör alltså bli föremål för forskning och kunskapsutveckling - tekniska, juridiska, beteendevetenskapliga, liksom om effektiviteten i olika metoder. Vi anser att sådan forskning i första hand bör bedrivas i anslutning till grundutbildningen av miljö- och hälsoskyddsinspektörer.

Särskilt yttrande

av sakkunniga Lars Fladvad, Peter Gavelin,
Sören Häggroth och Kia Regnér

I avsnitt 9 *Miljö- och hälsoskyddstillsynen i kommunerna* föreslår utredaren en strikt fördelning av tillsynsansvaret enligt miljöskyddslagen mellan länsstyrelserna och kommunerna. Vidare föreslås att möjligheten för länsstyrelsen att överlåta tillsynsansvaret till kommunerna tas bort.

Eftersom utredningen kunnat konstatera att de allra flesta som arbetar med eller berörs av miljötillsynen är positiva till den överföring av tillsynsansvaret till kommunerna som genomförts under de senaste åren bör den framtida miljötillsynen självfallet bedrivas på lokal nivå.

Genom det kommunala övertagandet av tillsynsansvaret har miljötillsynen förbättrats markant. Utvecklingen har också lett till resursförstärkningar inom miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna. Det i sin tur har medfört att många förvaltningar idag har en betydligt förbättrad miljökompetens. Ett fortsatt övertagande av även mera kvalificerade tillsynsobjekt är ett naturligt led i en fortsatt resurs- och komptensutveckling i kommunerna.

Närheten till objekten och medborgarna är vanligen politiska argument för ett fortsatt kommunalt övertagande av miljötillsynen. Problem med tillräcklig fackkompetens kan lösas genom förbättrade möjligheter till tjänsteutbyte mellan kommuner eller ordnade former för mellankommunal samverkan.

Av andra skäl än det utredaren för fram kan det för ett fåtal anläggningar med särskilt stor miljöpåverkan även i framtiden vara praktiskt att länsstyrelsen har tillsynsansvaret. Dock med möjlighet för den kommun som så begär att ta över tillsynsansvaret. Möjligheten till delegering av ansvar är ett viktigt led i strävandena att fatta beslut så nära den som berörs som möjligt och leder enligt vår mening i sig inte till en otydligare ansvarsfördelning. Snarare är det så att den möjlighet, som utredaren föreslår, att överföra det praktiska tillsynsarbetet på annan huvudman än den som har det formella ansvaret kan leda till oklarheter om parternas roller.

Sammanfattningsvis anser vi

att kommunerna ska ha ansvaret för miljötillsynen

att länsstyrelserna kan ha ansvar för tillsynen av ett fåtal verksamheter med särskilt stormiljöpåverkan och för miljöfarlig verksamhet som utövas av försvarsmakten samt

att länsstyrelserna efter framställan från kommunen ska överlåta ansvaret för tillsyn av verksamhet med särskilt stor miljöpåverkan.

Särskilt yttrande
av sakkunnig Ulla Fallenius

Inrättande av ett samrådsorgan

Utredningen har i sitt betänkande föreslagit att ett samrådsorgan skall inrättas mellan de myndigheter som centralt har ansvaret inom de områden som miljö- och hälsoskyddsnämnderna har det lokala tillsynsansvaret för. Utredningen föreslår att samrådsorganet administrativt knyts till Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket har nyligen inrättat ett tillsynsråd vars uppgift bland annat är att öka samordningen mellan olika tillsynsmyndigheter och utveckla arbetet med prioriteringar inom Naturvårdsverkets ansvarsområde i vid bemärkelse och med beaktande av det arbete som sker inom Kemikalieinspektionen och Arbetarskyddsstyrelsen.

Enligt min uppfattning är föreslaget samrådsorgan ej en optimal lösning för att samordna krav på åtgärder och inbördes koordinering inom hela miljö- och hälsoskyddsnämndens område. Skälet härtill är att de frågor som faller inom livsmedelsområdet, djurskydd, strålskydd och hälsoskydd är helt väsensskilda från arbetsområdena yttre miljöskydd och naturskydd.

Enligt min uppfattning bör tillsynsområdets arbetsuppgifter kunna vidgas till att omfatta andra frågor än tillsynsfrågor och härigenom bli den typ av samrådsorgan som efterfrågas inom arbetsområdena yttre miljöskydd, kemikaliefrågor, naturskyddsfrågor och likartade frågor.

Vad avser den övriga samordningen av helt väsensskilda arbetsområden i förhållande till ovanstående och även så vitt jag förstår, även sinsemellan bör detta ske genom att de centrala verken vid behov samverkar i tillämpliga delar i likhet med vad som sker mellan exempelvis Boverket och Naturvårdsverket.

Särskilt yttrande

av sakkunnig Kia Regnér

Utredningen har genomförts på kort tid och under en period av snabba förändringar i samhället. Utredningens underlag är därför till viss del ofullständigt. Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundets enkät från hösten 1992, visar att resurs- och organisationsförändringarna är mer omfattande än vad som framgår av utredningen.

Utredningen har fokuserats på tillsyn enligt miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter vilket har begränsat beskrivningen och analysen av det omfattande verksamhetsområde som miljö- och hälsoskyddet utgör.

Utredningen har delvis koncentrerats på det som är nya trender och har därmed inte tillräckligt tydligt lyft fram det som är och kommer att vara nödvändig basverksamhet bland annat inom hälsoskyddet.

Det konstateras att samma nedskärningar i dag drabbar miljö- och hälsoskyddet som övrig kommunal verksamhet trots att inga minskningar av kommunernas ansvar inom verksamhetsområdet skett. Det konstateras också att kommunerna inte får minska sina åtaganden till skydd för miljö och hälsa och att verksamheten snarare ökar.

I denna typ av verksamhet kan de effektiviserings- och rationaliseringsinsatser som naturligtvis görs inte ge några stora besparingar särskilt som resurserna redan tidigare oftast varit mycket begränsade och verksamheten fortfarande är under uppbyggnad. Även små förändringar av resurser och arbetsförutsättningar kan därför innebära avgörande skillnader i möjligheterna att arbeta förebyggande och effektivt.

Mot denna bakgrund borde utredaren ha uttalat att resurstilldelningen för miljö- och hälsoskyddsarbetet måste baseras på kunskap om och noggranna analyser av verksamhetens behov och kommunens ansvar och med en långsiktigt hållbar utveckling som mål.

I utredningen konstateras att JO i sin granskning av Pajala kommuns beslut att inte avsätta resurser för livsmedelstillsynen uttalat att det bör finnas möjlighet att ingripa mot en kommun som åsidosätter sina skyldigheter enligt lag. Det konstateras att någon sådan möjlighet att ingripa ännu inte har införts. I stället har tjänstemannaansvaret enligt brottsbalken förstärkts och en enskild tjänsteman kan bli skyldig till underlåtenhet beroende på bristande resurser.

Utredaren betonar länsstyrelsens ansvar att följa upp kommunernas arbete. Detta är dock inte tillräckligt. Frågan borde ha behandlats noggrannare med utgångspunkt i Pajala-ärendet och det utökade tjänstemannaansvaret.

Frågorna om vad kommunallagen skulle medföra för konsekvenser för miljö- och hälsoskyddet när den kommunala organisationen släpptes helt fri ledde till att KLIV-utredningen tillsattes. Organisationsfrågorna borde således ha fått ett större utrymme i utredningen. Särskilt då erfarenheterna från flertalet av de kommuner där organisationsförändringar ägt rum är negativa vad gäller miljö- och hälsoskyddets förutsättningar att hävda sig och pågående resursminskningar kan försvåra situationen ytterligare.

Utredningen går relativt grundligt in på de fall då både drift av verksamheter och tillsynsansvar ligger inom samma förvaltning och konstaterar att det kan bli problem. Utredaren uttalar att det är ett politiskt ansvar att eftersträva att drift och tillsyn inte ligger inom samma förvaltning. Det borde vara ett politiskt ansvar att tillse att så inte sker.

Intresse- och lojalitetskonflikter mellan exploateringsintressen och bevarandeintressen måste också uppmärksammas. Denna problemställning förbigås helt i utredningen.

Rättssäkerhet, opartiskhet och kompetens konstateras vara mycket viktiga förutsättningar för att kunna bedriva ett bra miljö- och hälsoskyddsarbete.

Då bör naturligtvis organisationen vara sådan att intresse- och lojalitetskonflikter minimeras, kompetensen utvecklas och integriteten i myndighetsarbetet inte behöver ifrågasättas. En organisationsmodell skall tydliggöra olika roller och ansvar både inom kommunen, inom organisationen och utåt. I propositionen till kommunallagen framhålls också att kommunen för att stärka kompetensen, oavsett nämndorganisation, har möjlighet att se till att de olika funktionerna hålls klart åtskilda på tjänstemannanivån.

Det är mycket viktigt att miljö- och hälsoskyddsfrågorna inte göms och avgörs nere i tjänstemannaorganisationen utan dessa skall lyftas fram till öppen debatt. Allmänhetens insyn och påverkansmöjligheter konstateras också i utredningen vara mycket viktiga demokratifrågor.

I utredningen klarläggs också att det i de flesta fall är miljö- och hälsoskyddsnämnderna och deras personal som genom sitt arbete och sin kompetens drivit fram ett bra miljö- och hälsoskydd och att det är angeläget att hålla ihop och använda den kompetens som miljö- och hälsoskyddet besitter i kommunens samlade miljöarbete. Effektiviseringsarbetet bör inriktas på förbättrade arbetsmodeller och ett brett samarbete inom hela verksamhetsområdet särskilt som miljö- och hälsoskyddet ingår i både en vertikal (nationell) och en horisontell (lokal) organisation.

Dessa konstateranden borde rimligen ha fullföljts med ett förord för den traditionella och väl beprövade organisationen, en fristående nämnd med en egen kompetent förvaltning, som en ändamålsenlig och tydlig organisationsmodell vilken minimerar intresse- och lojalitetskonflikter inom organisationen och som gagnar miljö- och hälsoskyddsarbetet och en öppen debatt.

En förutsättning för att kunna bedriva ett effektivt lokalt miljö- och hälsoskyddsarbete är att centrala myndigheter inom området samordnar sina insatser och ger enhetliga signaler till kommunerna. Utredarens förslag om inrättande av ett centralt forum för samråd borde ha varit ett kraftfullare krav riktat mot centrala myndigheter att åstadkomma nödvändig samordning och att etablera ett fungerande och fortlöpande erfarenhetsutbyte med kommunerna exempelvis i from av ett Miljö- och hälsoskyddsråd.

Synpunkter på utredningens förslag vad avser miljöskyddstillsynen framgår av särskilt yttrande gemensamt med Fladvad, Gavelin och Häggroth.

Utredningens direktiv

Kommittédirektiv

Dir. 1991:20

Kommunernas arbete för en god livsmiljö

Dir. 1991:20

Beslut vid regeringssammanträde 1991-03-21

Chefen för miljödepartementet, statsrådet Dahl, anfört.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att belysa hur kommunernas tillsynsuppgifter och kommunernas arbete med miljöfrågor i övrigt skall förstärkas.

Bakgrund

Kommunerna har en viktig roll i arbetet med att förbättra miljön. Miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsynsuppgifter på miljöområdet har ökat under de senaste åren. Kommunernas övergripande ansvar för samhällsbyggandet innebär att även andra kommunala nämnder har viktiga uppgifter på miljöområdet. Genom lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., naturresurslagen, och plan- och bygglagen (1987:110) har kommunerna fått ett ökat ansvar för att upprätthålla kvalitet i bebyggelse och närmiljö och för att hushålla med landets naturresurser. Kommunernas verksamhet rörande avfallshantering, energiförsörjning, trafikplanering samt vatten- och avloppsfrågor påverkar också i hög grad den lokala miljösituationen. Det samlade ansvaret för det förebyggande miljöarbetet i kommunerna vilar på kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. I propositionen (1990/91:117) om ny kommunallag föreslås att på de s.k. specialreglerade områdena skall kommunerna ges en ökad frihet att bestämma vilka nämnder som skall finnas för att fullgöra de uppgifter som enligt riksdagens beslut åligger kommunerna.

En ökad organisatorisk frihet innebär dock inte, vilket också framhålls i propositionen, att nationella mål eller statliga föreskrifter och andra regler får åsidosättas. De uppgifter som åligger kommunerna måste – oavsett hur

2

kommunen väljer att organisera sitt arbete – bli utförda i enlighet med gällande författningar. Samtidigt är det enligt propositionen särskilt viktigt att miljöhänsynen kommer in så tidigt som möjligt i all kommunal verksamhet och planering. Att hantera miljöfrågor integrerat med andra frågor i den kommunala verksamheten kan i många fall vara en fördel. Särskilt uppgiften att göra avvägningar i lokala miljöfrågor och mellan skilda samhällsintressen är väl ägnad att skötas av de politiskt ansvariga organen i kommunerna.

I propositionen har regeringen också aviserat att en särskild utredare kommer att tillkallas för att genomlysa hur miljöskyddsarbetet fungerar i kommunerna och på vilket sätt det lokala miljöarbetet kan förstärkas.

Det kommunala miljöarbetet

Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder – tidigare hälsovårdsnämnder – har sedan lång tid tillbaka tillsynsuppgifter enligt hälsoskydds-, livsmedels- och djurskyddslagstiftningen.

Genom ändringar i miljöskyddslagen (1969:387) år 1981 (prop. 1980/81:92, JoU 1980/81:21, rskr. 273) infördes möjlighet för länsstyrelsen att efter åtagande av en kommun överlåta åt hälsovårdsnämnden att utöva fortlöpande tillsyn enligt miljöskyddslagen. Den 1 januari 1991 hade 67 kommuner helt eller delvis övertagit tillsynsansvaret från berörda länsstyrelser.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna blev obligatoriska tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen fr.o.m. den 1 juli 1989. Kommunerna fick härigenom en förstärkt roll och ett eget ansvarsområde i miljöskyddsarbetet.

I fråga om fördelningen av tillsynsmyndigheternas ansvarsområden anfördes i propositionen (1987/88:85) om miljöpolitiken inför 1990-talet att utgångspunkten för detta arbete skall vara de miljöeffekter som är förbundna med den miljöfarliga verksamheten. I den nya miljöskyddsförordningen (1989:364) tillfördes miljö- och hälsoskyddsnämnderna tillsynsansvaret för bl.a. ett stort antal verksamheter för vilka länsstyrelserna haft ansvaret tidigare. Enligt uppgift har kommunerna sedan den 1 juli 1989 inrättat ca 100 nya tjänster inom miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna.

Någon samlad kartläggning av vad 1989 års ändringar i miljöskyddslagen har inneburit för det lokala miljöskyddsarbetet har av naturliga skäl ännu inte skett.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är också lokal tillsynsmyndighet enligt kemikalielagstiftningen. Även inom detta område är den lokala verksamheten under uppbyggnad inte minst mot bakgrund av det senaste decenniets lagstiftning om kemikalier. Tillsynsmyndigheterna har stora befogenheter enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter när det gäller t.ex. att tvinga dem som hanterar kemiska produkter att följa sådana krav på försiktighets-

matt som syftar till att skydda hälsa och miljön. Vad denna ordning inneburit på lokal nivå har emellertid inte närmare undersökts.

Kommunerna fick genom ändringar i renhållningslagen (1979:596), som gäller fr.o.m. den 1 januari 1991, ett övergripande ansvar för avfallsplaneringen. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna utövar för närvarande tillsynen över efterlevnaden av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna. Genom lagändringen och den nya renhållningsförordningen (1990:984) har kommunerna fått möjlighet att utvidga sitt ansvar för avfallshanteringen högst väsentligt.

Täkttillsynen enligt naturvårdslagen (1964:822) liksom beslut om inrättande av naturreservat och naturvårdsområde samt beslut om dispens från länsstyrelsen till kommunerna. I propositionen (1990/91:90) om en god livsmiljö föreslås vidare att delegation till kommunerna skall kunna ske i fråga om samråd enligt 20 § naturvårdslagen beträffande arbetsföretag som inverkar på naturmiljön.

När det gäller frågor om byggande, utformning av närmiljön och hushållning med mark- och vattenresurserna har en decentralisering av ansvar och beslutsbefogenheter från stat till kommun skett genom plan- och bygglagen och naturresurslagen. Decentraliseringen syftar till att stärka kommunernas möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen och markanvändningen på ett miljöriktigt sätt. Genom naturresurslagen har kommunala planer fått ökad vikt som underlag för beslut enligt en rad olika lagar.

I propositionen om en god livsmiljö anges att miljökonsekvensbeskrivningar bör kunna ge ett bra stöd för bedömning av lämpliga alternativ för lokalisering av projekt och anläggningar som väsentligen påverkar omgivningen eller som berör särskilt värdefulla områden. Sådana beskrivningar bör upprättas i ett tidigt skede av planeringsprocessen och bidra till att stärka miljöhänsynen i samhällets beslutsprocesser.

I 1988 års miljöpolitiska proposition betonades vikten av regionala bedömningar i miljöarbetet. De särskilda miljödelegationer som regeringen därefter tillkallade har avlämnat sina slutrapporter. Erfarenheterna och resultaten av delegationernas arbete bör enligt regeringens bedömning i propositionen om en god livsmiljö kunna läggas till grund för det fortsatta arbetet regionalt och lokalt.

Uppdraget

Det framstår som angeläget – med hänsyn både till miljölagstiftningens inriktning och förslaget till en ny kommunallag – att nu göra en samlad utredning av vad den av riksdagen fastlagda miljöpolitiken har inneburit för kommunernas vidkommande och på vilket sätt det kommunala tillsyns- och miljöarbetet i övrigt kan förstärkas.

4

En uppgift för utredaren skall vara att kartlägga den kommunala tillsynens kostnader, resurser, organisation och inriktning mot bakgrund av de förändringar som skett i miljölagstiftningen under de senaste åren. Utredaren bör särskilt uppmärksamma kommunernas roll som tillsynsmyndighet i förhållande till de övriga uppgifter som kommunerna har på miljöområdet. Utredaren bör analysera behovet av kompetensutveckling för de anställda samt hur det kommunala tillsynsarbetet kan effektiviseras.

Utredarens arbete skall också ses mot bakgrund av utredningen om naturvårdsverkets uppgifter och organisation. I direktiven (dir. 1990:67) till denna utredning betonas bl.a. vikten av att analysera ansvarsfördelningen och samarbetet mellan de olika nivåerna, centralt, regionalt och lokalt för att i det sammanhanget pröva den regionala organisationens ändamålsenlighet.

Som ett led i utredningsarbetet bör utredaren utvärdera kommunernas förebyggande hälso- och miljöverksamhet i vid bemärkelse och ta del av de erfarenheter som vunnits inom ramen för de regionala miljödelegationernas arbete. Utredaren bör lyfta fram goda exempel på organisationsformer och andra åtgärder som möjliggör att hälso- och miljöfrågorna beaktas på ett tidigt stadium vid beredningen av beslut som har konsekvenser för miljön, t.ex. översiktsplaner och miljövårdsprogram för olika kommunala verksamhetsområden, ärenden enligt plan- och bygglagen etc.

Tidsplan, arbetsformer m.m.

Utredaren bör senast den 31 december 1992 redovisa resultatet av sitt arbete.

För arbetet bör vidare gälla regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5) och EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för miljödepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppgift att utreda kommunernas miljöarbete,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

5

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Miljödepartementet)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1991

Förteckning av underlagsmaterial

Rapporter, PM:

Bosse Angelöw: Kommunerna och individers miljöengagemang, samhällsvetenskapliga institutionen. Högskolan i Växjö, 1992.

Lars Erik Liljelund, Statens Naturvårdsverk, 1992. Kommunal miljö- och hälsoövervakning - Förslag. *

Peringe Grennfelt, Manne Johansson, Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning, 1992. De lokala utsläppens andel av miljöförstöringarna inom några föroreningsområden.

Statskontoret 1992. Anders Kihlberg, Gunilla Forsling, Sofia Ericsson: PM, Länsstyrelsens roll, i det samlade miljöarbetet avseende kontakterna med kommunerna.

Statskontoret 1992. Gunilla Forsling: PM, Effekterna hos kommunerna av de olika systemen för tillstånds- och tillsynsavgifter.

Benny Hjern, Institutionen för implementationsforskning, Umeå universitet 1992. PM, Svenskt paradigmskifte, lokalt miljöpolitiskt ledarskap och organisering av samsyning. *

Statskontoret 1992. Anders Kihlberg, Gunilla Forsling, PM,
Aspekter på kommunernas miljöarbete. *

Lennart Sjöberg, Handelshögskolan, Stockholm 1992. Riskinformation och individers miljöengagemang. *

Johan Ahlgren, Tore Engen (under medverkan av Lennart J. Lundqvist), Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet 1992. Rollkonflikter, kontakter, riskuppfattning. *

Material från kommuner, länsstyrelser:

Utredningen har haft tillgång till tidigare publicerat material från, samt muntliga kontakter med

Naturvårdsverket, Boverket, Kemikalieinspektionen, Arbetarskyddsstyrelsen, LRF, Industriförbundet, Kommunförbundet, Svenska Vatten- och avloppsverks-

föreningen, Statistiska Centralbyrån, Svenska renhållningsföreningen med flera.

Statistik insamlad för utredningen:

1. I samarbete med Statistiska Centralbyrån. Enkät till samtliga miljö- och hälsoskyddsnämnder. Materialet publiceras ej.

2. Statskontoret och IMU-Testologen 1992. PM, Kommunernas planering av miljö- och hälsoskyddsarbete, redovisning av telefonintervjuer med miljö- och hälsoskyddschefer. *

* Enstaka exemplar av underlagsrapporten kan rekvireras från miljö- och naturresursdepartementet, enhet 8.

Tätortsindelning

I redovisningen av resultat från utredningens enkät och telefonintervjuer med miljö- och hälsoskyddschefer delar vi i vissa fall in kommunerna i olika grupper. Grupperingen följer en av Svenska Kommunförbundet använd indelning efter följande variabler: folkmängd, läge, tätortsgrad och näringsstruktur. Modellen tillämpas i olika sammanhang och är ej specifikt utarbetad för att beskriva miljö- och hälsoskyddsverksamhet.

Glesbygdskommun; Ytmässigt stor kommun med tätortsgrad mindre än 70 % och med mindre än 5 invånare per kvadratkilometer.

Landsbygdskommun; Kommun med mindre än 60 % tätortsgrad och med stor jord- och skogsbrukssektor.

Bruksort; Kommun med mer än 80 % tätortsgrad, mindre än 20 000 invånare, en stor industrisektor med ett dominerande företag.

Normalkommun; Kommun med en tätortsgrad på mellan 60-75 % och en folkmängd mindre än 45 000 invånare.

Mellanstor stad; Kommun med en tätortsgrad överstigande 75 % samt med ett invånarantal mellan 25 000 och 50 000.

Större stad; Kommun med mer än 75 % tätortsgrad samt med mer än 50 000 invånare.

Förortskommun; Kommun som är förort till storstad.

Storstad; Kommun med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.

Glesbygds-kommun	Landsbygd-skommun	Normalkommuner		
Arjeplog	Aneby	Alvesta	Kalix	Sotenäs
Arvidsjaur	Borgholm	Arboga	Karlsborg	Stenungsund
Berg	Båstad	Arvika	Kil	Storfors
Bjurholm	Dals-Ed	Askersund	Klippan	Strömstad
Bräcke	Essunga	Bengtsfors	Kramfors	Säffle
Dorotea	Färjelanda	Bollnäs	Kumla	Säter
Härjedalen	Gotland	Boxholm	Kungsör	Sävsjö
Jokkmokk	Grästorp	Eda	Laxå	Söderköping
Krokom	Heby	Eksjö	Leksand	Sölvesborg
Ljusdal	Herrljunga	Emmaboda	Lilla Edet	Tibro
Lycksele	Hörby	Enköping	Lindesberg	Tidaholm
Malå	Kinda	Falkenberg	Ljungby	Tierp
Norsjö	Laholm	Falköping	Lysekil	Timrå
Pajala	Mellerud	Filipstad	Malung	Tjörn
Ragunda	Munkedal	Flen	Mark	Tranemo
Sollefteå	Mörbylånga	Forshaga	Markaryd	Tranås
Sorsele	Nordanstig	Gagnef	Mora	Ulricehamn
Storuman	Nordmaling	Gnosjö	Mullsjö	Uppvidinge
Strömsund	Ockelbo	Grums	Mönsterås	Vadstena
Torsby	Orust	Gullspång	Norberg	Vaggeryd
Vansbro	Robertsfors	Götene	Norrtälje	Valdemarsvik
Vilhelmina	Simrishamn	Habo	Nybro	Varberg
Vindeln	Sjöbo	Hagfors	Nynäshamn	Vetlanda
Ånge	Sunne	Hallsberg	Orsa	Vimmerby
Åre	Svalöv	Haparanda	Osby	Vingåker
Åsele	Svenljunga	Hedemora	Ovanåker	Vännäs
Älvdalen	Tanum	Hjo	Rättvik	Åmål
Överkalix	Tingsryd	Hudiksvall	Sala	Åstorp
Övertorneå	Tomelilla	Hultsfred	Skara	Åtvidaberg
	Torsås	Hylte	Skinnskatteberg	Älmhult
	Töreboda	Höganäs	Skurup	Älvsbyn
	Vara	Högsby	Smedjebacken	Örkelljunga
	Vårgårda	Höör		Östhammar
	Ydre	Gnesta		Ö Göinge
	Årjäng	Trosa		
	Ödeshög			

Bruksorter	Mellanstora städer	Större städer	Förorts-kommuner	Storstad
Bjuv	Alingsås	Borås	Ale	Stockholm
Bromölla	Avesta	Eskilstuna	Botkyrka	Göteborg
Degerfors	Boden	Falun	Burlöv	Malmö
Fagersta	Borlänge	Gävle	Danderyd	
Hallsta-hammar	Eslöv	Halmstad	Ekerö	
Hammarö	Finspång	Helsingborg	Haninge	
Hofors	Gislaved	Jönköping	Huddinge	
Hällefors	Gällivare	Kalmar	Håbo	
Lessebo	Härnösand	Karlskrona	Härryda	
Ljusnarsb	Hässleholm	Karlstad	Järfälla	
Munkfors	Karlshamn	Kristianstad	Kungsbacka	
Olofsström	Karlsskoga	Linköping	Kungälv	
Oxelösund	Katrineholm	Luleå	Kävlinge	
Perstorp	Kiruna	Lund	Lerum	
Sura-hammar	Kristine-hamn	Norrköping	Lidingö	
	Köping	Nyköping	Lomma	
	Landskrona	Skellefteå	Mölndal	
	Lidköping	Sundsvall	Nacka	
	Ludvika	Södertälje	Partille	
	Mariestad	Umeå	Salem	
	Mjölby	Uppsala	Sigtuna	
	Motala	Västerås	Sollentuna	
	Nässjö	Växjö	Solna	
	Oskarshamn	Örebro	Staffanstorp	
	Piteå	Örnskölds-vik	Sundbyberg	
	Ronneby	Östersund	Svedala	
	Sandviken		Tyresö	
	Skövde		Täby	
	Strängnäs		Upplands-V	
	Söderhamn		Upplands-B	
	Trelleborg		Vallentuna	
	Trollhättan		Vaxholm	
	Uddevalla		Vellinge	
	Vänersborg		Värmdö	
	Värnamo		Öckerö	
	Västervik		Österåker	
	Ystad			
	Ängelholm			

Statistik

arbetstid och budget för miljö- och hälsoskyddsarbete i olika kommuntyper enligt enkätsvar från 274 kommuner

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningarnas arbetstid för olika verksamheter. Årsarbetstid per 10 000 invånare, enligt förvaltningarnas uppgifter.

	Stor stad	Förort	Större stad	Mellan-stor stad	Bruksort
A. Tillsyn, prövning enl ML och LKP	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
B. Bevakning och kartläggning av störningar i yttre miljö	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
C. Livsmedel	0,5	0,4	0,4	0,5	0,7
D. Tillsyn av lokaler, bostäder, bygglov	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4
E. Enskilda avlopp, vattentäkter och allmänt VA	0,1	0,3	0,2	0,3	0,3
F. Renhållning	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
G. Skadedjur, djurskydd, smittskydd	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
H. Samhällsplanering (fysisk planering, trafikplanering, miljövårds-program etc.)	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2
I. Ej specialreglerad verksamhet	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningarnas arbetstid för olika verksamheter. Årsarbetstid per 10 000 invånare, enligt förvaltningarnas uppgifter.

	Normal kommun	Glesbygds kommun	Lands-bygds kommun	Genom-snitt riket av dem som svarat
A. Tillsyn prövning enl ML och LKP	0,5	0,7	0,4	0,4
B. Bevakning och kartläggning av störningar i yttre miljö	0,3	0,5	0,3	0,3
C. Livsmedel	0,5	0,7	0,5	0,5
D. Tillsyn av lokaler, bostäder, bygglov	0,3	0,3	0,3	0,3
E. Esnkilda avlopp, vattentäkter och allmänt VA	0,4	0,4	0,7	0,3
F. Renhållning	0,2	0,2	0,2	0,1
G. Skadedjur, djurskydd, smittskydd	0,2	0,2	0,3	0,1
H. Samhällsplanering (fysisk planering, trafikplanering, miljövårdsprogra m etc)	0,3	0,2	0,3	0,3
I. Ej specialreglerad verksamhetet	0,2	0,2	0,2	0,2

Resurser för miljö- och hälsoskyddsnämnderna/motsvarande verksamheter som medelvärde för olika kommungrupper.

	Nettobudget[x)] 1991 per 10 000 inv. (Tkr)	Antal årsarbetskrafter 1991 per 10 000 inv.
Stor stad	834	2,6
Förort	876	2,3
Större stad	726	2,0
Mellanstor stad	907	2,6
Bruksort	1197	3,0
Normal kommun	1092	2,8
Glesbygds-kommun	1287	3,4
Landsbygds-kommun	1091	3,1
Genomsnitt riket av dem som svarat	903,5	2,48

[x)] inkl. lokalkostnad

Nationella miljömål

enligt En god livsmiljö (prop. 1990/91:90)

De miljömål som riksdagen behandlat återfinns i

prop. 1987/88:85, JoU 23, rskr. 373
prop. 1989/90:100 bil. 16, JoU 16, rskr. 241
prop. 1990/91:90, JoU 30, rskr. 343.

I regeringens proposition 1992/93:100 (Budgetpropositionen) bilaga 15 finns ett inte helt fullständigt referat av mål som tidigare behandlats av riksdagen.

Nedan återger vi miljömålen enligt regeringens miljöproposition *En god livsmiljö* (prop. 1990/91:90):

Den miljöpolitiska inriktningen

Målet med miljöpolitiken är att skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt skydda natur- och kulturlandskap.

Atmosfären och klimatet

Som riktlinjer för det fortsatta arbetet med att begränsa påverkan på atmosfären och klimatet skall följande gälla.

Uttunningen av ozonskiktet hejdas så att människors hälsa och de ekologiska systemen inte skadas. Avvecklingsplanen för CFC-föreningar fullföljs, samtidigt som den utvidgas till andra ämnen med liknande negativa effekter på ozonskiktet. Regeringen föreslår en samlad strategi för minskad klimatpåverkan. Utsläppen av samtliga klimatpåverkande gaser begränsas inom alla samhällssektorer. Sverige skall verka för att de totala koldioxidutsläppen i Västeuropa år 2000 inte överstiger nuvarande nivå för att därefter minska. Detta mål kan senare utsträckas till övriga industriländer.

Gränsöverskridande luftföroreningar

Som riktlinjer för det fortsatta arbetet gäller att nedfallet av svavel- och kväveoxider samt av flyktiga organiska ämnen begränsas till nivåer som inte skadar naturen eller människors hälsa.

Riksdagens uttalanden från år 1988 innebär att de svenska svavelutsläppen

skall minska med 80 % mellan åren 1980 och 2000. Tidigare uttalanden från riksdagen innebär att kväveoxidutsläppen skall minska med 30 % till år 1995 räknat från 1980 års nivå. Dessa utsläppsmål skall även i fortsättningen vara vägledande för arbetet. Omfattande åtgärder behövs för att uppnå kvävemålet.

Ammoniakutsläppen bör minska med 25 % till år 1995. Möjligheterna att halvera utsläppen i södra och västra Götaland till sekelskiftet undersöks. Utsläppen av flyktiga organiska ämnen bör minska med 50 % till år 2000 räknat från 1988 års nivå.

Sveriges insatser i det internationella arbetet de närmast åren inriktas främst på att få till stånd skärpta bilavgaskrav i Europa. Nya internationella överenskommelser för att minska utsläppen av svavel- och kväveoxider skall också prioriteras. Utgångspunkten skall vara kritiska belastningsgränser för miljön. Sverige skall verka för att en överenskommelse om minskning av utsläppen av flyktiga organiska ämnen kommer till stånd.

Miljön i tätorterna

Som riktlinjer för det fortsatta arbetet gäller att luftkvaliteten förbättras så att de återstående riskerna för människors hälsa till följd av utsläpp av luftföroreningar från trafik, industri och energianläggningar undanröjs. Den värdefulla kulturmiljön i städerna skall bevaras.

Behovet av grönområden i tätorter och tätortsnära områden skall tillgodoses i den kommunala planeringen.

Vid år 2000 skall halterna av koloxid, kväveoxid, svaveldioxid, sot och partiklar underskrida de riktvärden som utarbetats av naturvårdsverket. Riktvärdena syftar till att undanröja akuta hälsoeffekter.

Utsläppen av cancerframkallande ämnen bör minskas med 90 % i tätorterna för att de långsiktiga hälsoeffekterna skall vara på en acceptabel nivå. Ett delmål är att halvera utsläppen till år 2005.

Buller i tätorter bör minska så att det kommer att ligga under naturvårdsverkets nuvarande riktlinjer.

Naturresurser och naturvård

Som riktlinjer för användningen av naturresurser och vård av naturmiljön gäller följande:

Förnybara resurser skall utnyttjas inom ramen för ekosystemens produktionsförmåga. Användning av icke förnybara naturresurser skall i ännu högre grad präglas av en ansvarsfull hushållning.

Den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas.

Växt- och djursamhällen bevaras så att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.

Införande av främmande arter eller genetiskt modifierade organismer skall ske med stor restriktivitet och under betryggande kontroll så att förutsättningarna för den inhemska floran och faunan inte äventyras.

Vatten och hav

Som riktlinjer för det fortsatta arbetet skall gälla att naturligt förekommande arter i havs- och vattenområden skall kunna bevaras i livskraftiga, balanserade populationer. Föroreningar skall inte begränsa användningen av vatten från sjöar och vattendrag samt grundvatten som vattentäkt.

Återställningen av Östersjön prioriteras under den närmaste tiden i det internationella arbetet. Sverige skall bidra aktivt till att konkreta handlingsprogram för samtliga Östersjöstater utarbetas och genomförs.

De vattenburna utsläppen av kväve från mänskliga verksamheter skall halveras mellan åren 1985 och 1995.

Det långsiktiga målet är att stabila organiska och miljöskadliga ämnen inte skall få förekomma i miljön. Utsläppen av stabila organiska ämnen skall begränsas, så att de till sekelskiftet nått en sådan nivå att miljön inte tar skada. Åtgärder för att minska utsläppen av klorerade organiska ämnen från skogsindustrin prioriteras.

Utsläppen av kvicksilver, kadmium och bly skall minskas med 70 % mellan åren 1985 och 1995. Utsläppen av övriga viktiga metaller skall halveras under samma tid.

Användningen av miljöskadliga ämnen begränsas kraftigt.

Kommuner och individers miljöengagemang

- Om kommuners möjligheter att stödja individers övergång till mer miljöanpassade levnadssätt

Bosse Angelöw

Samhällsvetenskapliga institutionen, Högskolan i Växjö
Juni 1992

Bakgrund

Miljöförstöringen har skapat en överlevnadskris för mänskligheten. Därför måste hänsynen till miljön genomsyra alla samhällssektorer och all verksamhet måste på sikt utformas på ett sådant sätt att gränserna för vad människan och naturen tål inte överskrids. För att miljöförstöringen ska kunna bromsas upp måste flera bli aktiva i miljöfrågor, både som individer och tillsammans. En utveckling mot en mer miljömässigt hållbar utveckling måste stödjas av många fler människor än nu.

Lester Brown, chef för Worldwatch Institute i Washington, avslutar 1992 års upplaga av världens mest lästa miljörapport, *Tillståndet i världen*, med följande ord (Brown, 1991, s. 224): "Hittills har samhället betraktat miljörevolutionen ungefär som ett idrottsevanemang - där tusentals människor är bänkade för att titta, medan en handfull spelare på planen aktivt försöker påverka spelets utgång. I detta fall är framgången beroende av att de osynliga sidolinjer som skiljer åskådarna från deltagarna kan suddas ut, så att vi alla kan bli delaktiga. Att rädda planeten är inget publikevenemang."

I regeringens proposition *En god livsmiljö* (1991, s. 17) betonas att åtgärder för att minska miljöförstöringen ställer ökade krav på var och en personligen. "Det kommer att bli allt mer betydelsefullt att alla sorterar sopor, håller hastighetsbegränsningarna, åker mer kollektivt, inte slösar med energi eller skräpar ner. Arbetet för att trygga en god livsmiljö för oss själva och kommande generationer påkallar sålunda nya konsumtionsmönster och en omläggning av livsstilen."

Det handlar om att få till stånd en generell mobilisering beträffande individers miljöaktiviteter. Individer utgör en väsentlig faktor beträffande orsaker till och lösningar av miljöproblem. Till sist är det alltid individer som agerar och fattar beslut i sin egenskap av privatperson, förvärvsarbetande, konsument och samhällsmedborgare.

Mot bakgrund av ovan diskuteras i föreliggande rapport hur kommuner kan bidra till att stimulera individers miljöanpassade levnadssätt, så att allt fler personer dels undviker konsumtion/beteende som medför skador på miljön och dels hushållar med jordens begränsade resurser.

Miljöengagemang och miljöanpassade handlingar

Med begreppet miljöengagemang avses här individers aktiva intresse för miljöfrågor, där avsikten med olika aktiviteter är att värna miljön.

Miljöanpassade handlingar definieras som sådana handlingsformer och förhållningssätt som syftar till att minska miljöförstöringen och som försöker medföra minsta möjliga påverkan på miljön. Synonymt med begreppet miljöanpassad handling används även termen pronaturella handlingar (proenvironmentalism) för att anknyta till amerikansk forskning inom området.

Vad som räknas som miljöanpassad handling kan dock vara problematiskt och komplicerat. Alla mänskliga handlingar kan troligen placeras på en skala mellan de två motpolerna miljöanpassning och miljöfarlighet. Att bedöma vilka handlingar som räknas som miljöanpassade respektive miljöfarliga är relativt. Definitionerna på vilka handlingsformer som kan vara miljövänliga och miljöfarliga förändras tidsmässigt, allteftersom nya kunskaper utvecklas och våra attityder blir annorlunda. Det är möjligtvis lättare att diskutera utifrån principen att alla handlingar mer eller mindre är miljöfarliga men strävan är att utveckla ageranden som avser minsta möjliga påverkan på vår miljö.

Begreppet miljövänlighet används i många olika sammanhang. I samband med marknadsföring av varor, används allt oftare egenskapen "miljövänlig" om den annonserade varan som ett försäljningsargument. Marknadsdomstolen har därför slagit fast att ordet miljövänlig bara ska få användas när produkten aktivt bidrar till att förbättra miljön. Vad gäller tillverkare, som anser att deras vara är mer miljövänlig än konkurrenternas, vill konsumentverket att ordet "miljöanpassad" används i stället.

Tillämpbart på individers beteende skulle sålunda handlingar betecknas som miljövänliga om de aktivt bidrar till att förbättra miljön och miljöanpassade beteende skulle vara sådana handlingar som är mer miljövänliga jämfört med tidigare ageranden.

Allmänhetens miljöintresse

Vid upprepade tillfällen har den svenska allmänheten fått bedöma vilken/vilka samhällsproblem som är viktigast i Sverige. I tabell 1 framgår att miljöfrågan har uppfattats som en viktig samhällsfråga under de senaste åren (Bennulf, 1989).

Tabell 1. Andelen medborgare som anser att miljön är den viktigaste samhällsfrågan.

År	1987	1988	1989	1990	1991
Procent	53	62	46	32	38

År 1987, 1988 och 1989 ansåg den svenska allmänheten att miljön var den viktigaste samhällsfrågan. År 1990 och 1991 uppfattade de svenska medborgarna att Sveriges ekonomi var den viktigaste samhällsfrågan. Uppmärksamheten för miljön sjönk och blev i stället den näst viktigaste sakfrågan.

Individers grad av miljöintresse skiftar beroende på bland annat faktorer såsom kön, ålder, inkomst och utbildning. I följande grupper ökade miljöintresset mest under åttiotalet: bland politiskt intresserade medborgare, bland medborgare som dagligen läser om politik i tidningarna, bland medborgare med medelhög eller hög utbildning, bland tjänstemän och studerande, bland yngre människor och bland kvinnor (Bennulf, 1989).

Studier avseende könsmässiga skillnader visar att kvinnor är mer miljöengagerade än män (Merchant, 1980; Milbrath, 1984). Kvinnor är i högre utsträckning mer miljöengagerade beträffande t.ex. motstånd mot kärnkraft, kraftiga begränsningar mot utsläpp och att skydda människor mot föroreningar (Milbrath, 1984). Svenska opinionsundersökningar (Sifo, 1989 och 1990) visar att kvinnor har ett större miljöintresse än män. I dessa studier framgår att kvinnor har ett något högre miljöintresse och miljömedvetande samt är mer oroliga för miljön än män. Ibland kan skillnaderna vara relativt stora, t.ex. när det gäller att köpa miljövänliga varor. 63 procent kvinnor jämfört med 46 procent bland männen tänker alltid eller nästan alltid på att handla miljövänligt (Sifo, 1990). Män ser inte heller lika allvarligt på miljöförstöringen som kvinnor.

Amerikanska studier (Dillman & Christenson, 1975; McTeer, 1978; Milbrath 1981 & 1984) har påvisat att miljöintresse är större bland yngre åldersgrupper. I Sifos studier (1990a) konstateras att mest miljömedvetna är personer mellan 30 - 49 år, näst mest är de som är 50 år eller mer och minst medvetna är personer i åldersgruppen 16 - 29 år. Miljöintresset är störst hos åldersgruppen 30 - 49 år, näst störst i åldern 50 år eller mer och lägst bland åldersgruppen 16 - 29 år. Beträffande oro för miljön är skillnaderna mellan åldersgrupperna något annorlunda. Mest oroliga är individer mellan 30 - 49 år, därefter kommer de i åldersgruppen 16 - 29 år och minst oroliga är de som är 50 år eller mer.

Milbrath (1984) konstaterar att även om miljöintresse förekommer hos alla socialgrupper, så kommer de som är aktiva i miljöorganisationer från medelklassen. Personer med högst och lägst inkomst förefaller vara något mindre

miljöintresserade än medelinkomsttagare.

Studier (Ingelhart, 1981) visar att miljöintresse har starkare förankring hos personer med hög utbildning. Sifos (1990b) undersökning bland medlemmar i Svenska Naturskyddsföreningen visade att nästan varannan medlem (46 procent) har akademisk utbildning.

Hittills har den svenska allmänhetens attityder till miljöfrågan diskuterats. Även om människor har gynnsamma attityder till miljön innebär det inte automatiskt att individer utför pronaturella handlingar. Forskning har påvisat att det föreligger skillnader mellan människors attityder och faktiska beteende. En amerikansk studie illustrerar tydligt denna skillnad (Pallak m.fl., 1980). 500 personer intervjuades omkring ansvar för att plocka upp skräp från gator och i naturen. 94 procent uttryckte attityder som var negativa till nedskräpning och positiva till att ta bort skräp. Efter att ha lämnat intervjusituationen var det emellertid endast 2 procent som plockade upp skräp utlagda av undersökningsledarna utanför intervjulokalen.

Hur förhåller det sig med den svenska allmänhetens överensstämmelse mellan ord och handling, mellan miljöåsikter och miljöbeteende?

I en studie (Bennulf & Gilljam, 1991) kartlades tio aspekter på svenskarnas miljöbeteende. Svenskarna är enligt egen uppgift bäst på att avstå från att köpa drycker (81 procent) och att slänga uttjänta batterier i särskilda behållare (78 procent). En stor grupp lämnar tidningar till pappersåtervinning (69 procent), slänger tomglas i särskilda behållare (65 procent) samt avstår från att köra bil till arbetet eller skolan (45 procent). En mindre grupp handlar miljömärkta varor (24 procent), går eller cyklar i stället för att nyttja motorfordon (23 procent), plockar skräp i naturen (22 procent), äter biodynamiskt odlade grönsaker (10 procent) respektive sänker hastigheten vid bilkörning av hänsyn till miljön (10 procent). Av totalt tio miljövänliga handlingar utför den genomsnittlige svensken alltid eller mycket ofta 3,7 miljövänliga handlingar.

Modell för attityd- och beteendeförändringar

I samband med attityd- och beteendeförändringar kan generellt fem olika faktorer urskiljas, vilka i nedanstående tabell 2 tillämpas på kommuners försök att stimulera individers miljöengagemang (jfr Kotler & Roberto, 1989):

Tabell 2. Modell för attityd- och beteendeförändringar

Förändringsagent	Förändringsstrategier	Kommunikationskanaler	Målgrupp	Målsättning
- Kommun - Kommunala förvaltningar och bolag	- Tekniska - Ekonomiska - Lagstiftning - Politiska - Utbildning - Information - Socialpsykologi	- Masskommunikation - Selektiv kommunikation - Personlig kommunikation	- Kommuninvånare - Kommunalt verksamma	- Utveckla miljöengagemang

I föreliggande fall är kommunen, kommunala förvaltningar och bolag förändringsagenter. För att kunna påverka målgruppen, kommuninvånare och kommunalt verksamma, att uppnå målsättningen, ett ökat miljöengagemang, förekommer ett antal strategier.

Hittills har en teknisk strategi i hög utsträckning använts för att lösa miljöproblemen. Många tycks tro att lösningen på våra miljöproblem enbart står att finna i den "rätta" teknologin. Den ekonomiska strategin bygger på att använda olika ekonomiska styrmedel för att utveckla miljöanpassat beteende. Lagstiftning och politiska strategier kan tillämpas för att t.ex. förbjuda miljöskadliga varor och uppmuntra miljöanpassade beteenden. Utbildnings- och informationsstrategier syftar till att sprida upplysningar om miljöproblem och motåtgärder. Den socialpsykologiska strategin tar sin utgångspunkt i hur man genom kunskaper om mänskligt samspel kan förändra människors attityder och beteenden.

Kommuners möjligheter att använda olika förändringsstrategier måste ses mot bakgrund av det handlingsutrymme som kommunerna har till sitt förfogande. Riksdagen skapar t.ex. genom lagstiftning och ekonomiska beslut de spelregler som styr kommuners begränsningar och möjligheter att påverka och stimulera kommuninvånarnas miljöintresse. Förändringsstrategiernas utformning utgår även från de skilda lokala förutsättningar som föreligger i respektive kommun.

Kommunikationskanaler

I förändringsagentens försök att påverka målgruppens beteende kan diverse kommunikationskanaler användas såsom masskommunikation, selektiv kommunikation och personlig kommunikation. Här nedan ges en kortfattad presentation av dessa olika kommunikationskanaler.

Masskommmunikation

Syftet med masskommunikation är att informera och påverka, under en given tidsperiod, ett så stort antal personer som möjligt, att förändra attityder och beteenden. När förändringsagenten använder sig av masskommunikation behöver fem beslut tas; a) målsättningen med kommunikationen b) budskapets innehåll c) hur budskapet ska framföras d) var budskapet ska framföras och e) tidpunkt för kommunikation.

Masskommunikation är en vanlig metod för att förändra individers miljöbeteende.

En metod som myndigheter ofta använder för att förändra människors energibeteende är att skicka ut informationsbroschyrer om energisparande. Studier (Fisher, Bell & Baum, 1984) har visat att information om energihushållning är ett nödvändigt inslag i varje energisparstrategi och att det kan påverka människors attityder, men enbart informationsspridning är otillräckligt för att förändra individers energibeteende. Massmediakampanjer vars avsikt varit att försöka förändra attityder till energiförbrukning för att få till stånd en effektivare energianvändning, har endast haft marginella effekter (McGuire, 1985; Sjöberg & Tollgerdt-Andersson, 1990).

Rent allmänt kan konstateras att massinformationskampanjer är relativt ineffektiva. En huvudförklaring till denna ineffektivitet beror på bristande samband mellan hur en individ tar emot information och hur denne sedan handlar efter informationen. Det är också svårare att "sälja" sociala budskap än kommersiella produkter (Rotschild, 1979).

Forskare (Lazarsfeld & Merton, 1949) har analyserat vilka förhållande som ligger bakom framgångsrika massmediaorienterade kampanjer. Några av dessa är följande:

1. **Monopol**. En informationskampanj blir framgångsrik om den kan få en monopolställning i media, så att det inte finns någon annan information som står i motsatsställning till kampanjens målsättning. Naturligtvis kan inte en kampanj få någon ensamrätt i dagens massmediala samhälle, men ju fler informationskällor som ger liknande budskap desto mer förstärks möjligheterna till förändrat beteende.

2. **Kanalisering**. Informationsbaserade kampanjer beror på gynnsamma grundläggande värderingar. Kommersiella produkter är mer effektiva att sälja genom masskommunikation då företagens uppgift inte är att utveckla nya attityd- eller beteendemönster utan att i stället kanalisera existerande attityder och beteenden från en riktning till en annan. En tandkrämstillverkare behöver t.ex. inte försöka

övertyga människor att borsta tänderna utan att i stället förmå dem till att byta tandkrämsmärke. Denna faktor kan huvudsakligen förklara framgången i svenskarnas förändrade beteenden avseende inköp av oblekta pappersprodukter i stället för blekta.

3. **Supplement**. Kampanjer fungerar bäst när massmediaorienterad kommunikation kompletteras med kommunikation via socialt nätverk. När människor har möjligheter att diskutera information med andra, kommer de att bearbeta information bättre och i högre utsträckning förändra sitt beteende.

Exempel på framgångsrika massinformationskampanjer ges längre fram i rapporten.

Selektiv kommunikation

Masskommunikation kan informera och påverka en stor grupp individer under en kort tidsperiod. Vissa speciella målgrupper behöver dock ha mer och annorlunda utformad information jämfört med den breda massan. Den selektiva kommunikationen kan, till skillnad mot masskommunikationen, rikta intensiv och flexibel information till speciellt utvalda målgrupper. Direktreklam, telefonsamtal och information i speciella tidskrifter är exempel på metoder för selektiv kommunikation.

I traditionella marknadsundersökningar segmenteras ofta marknaden utifrån t.ex. behov och önskemål, ekonomiska resurser, geografisk belägenhet, attityder och beteende, samt demografiska faktorer såsom ålder, kön och yrke. Svenska forskare (Olsson, Wiberg & Wolvén, 1991) har utifrån en segmentering avseende individers olika karaktärstillhörigheter försökt utforma "rätt" budskap till "rätt" karaktär.

Skräddarsydd information för specifika användargrupper har ökat effektiviteten för energisparprogram (Sorensson, 1985; Sjöberg & Tollgerdt-Andersson, 1990). Från folkhälsoarbetet kan också hämtas exempel på att denna typ av angreppssätt är användbart. LO:s folkhälsoprojekt, vilket startade 1987 och avslutas under 1992 utgör ett sådant exempel. Dessa projekt hade två utgångspunkter; ohälsans ojämlika fördelning utgjorde den ena. Den andra tog fasta på att fackliga organisationer skulle engageras för att utifrån en facklig ideologi om solidaritet och jämlikhet få till stånd förändringar (Folkhälsogruppen, 1991, s. 87).

Tidigare konstaterades att miljöintresset skilde sig åt inom olika befolkningsgrupper, t.ex. att kvinnor är mer miljöengagerade än män, högutbildade jämfört med lågutbildade. Motivationen hos kommuninvånarna för det kommunicerade miljöbudskapet kan således variera mellan hög och låg. Den selektiva kommuni-

kationen kan därför användas för att rikta alternativa budskap till olika grupper. I marknadsföringssammanhang kan fyra huvudsakliga strategier urskiljas med tanke på målgruppens beteende och motivation (Dahlqvist & Westerståhl, 1989). En rationell strategi som bygger på kunskap och fakta är lämplig när man har en hög motivation för budskapet, och målgruppen dessutom agerar rationellt. En känslomässig strategi, kan väljas när man har en hög motivation samtidigt som målgruppen styrs av emotionella argument. När motivationen är låg och målgruppen styrs av ett rationellt beteende, kan det vara lämpligt med en repetitiv strategi, att upprepa och repetera enhetliga budskap. En social strategi är vanlig då målgruppen har låg motivation och agerar på ett emotionellt sätt. Den sociala strategin utgår från att människors sociala miljö är betydelsefull, att beteende utgår från socialt tryck och att människor söker sig en grupptillhörighet. Denna strategi har fått ökad användning under senare år och varit mer eller mindre allenarådande gentemot ungdomsgrupper.

Personlig kommunikation

Personlig kommunikation handlar om en mellanmänsklig och direkt kommunikation mellan förändringsagent och målgruppen. Den kan ske genom studiecirklar, föreläsningar och muntliga diskussioner. Den personliga kommunikation är den mest effektiva påverkansmetoden samtidigt som den även är mest kostnadskrävande (Kotler & Roberto, 1989).

Den amerikanske psykologen Kurt Lewin pekade genom sin forskning att det är lättare att förändra individers beteende genom sociala nätverk, när individer ingår i en grupp. Ett förfarande med gruppdiskussioner och gruppbeslut har visat sig mer effektiva än om man vänder sig till en person som enskild individ.

Det har visat sig effektivt att använda befintliga sociala nätverk för att motivera individer till ett energieffektivt beteende (Sjöberg & Tollgerdt-Andersson, 1990). Arbetskamrater, vänner och bekanta är en viktig del för informations- och erfarenhetsutbyte. Det sociala nätverket spelar en angelägen roll i samband med beteendeförändringar. Stöd från fackmän har betydelse, t.ex. har konsumenters inköp av energisnåla produkter ökat om personalen rekommenderar dessa produkter.

Att det sociala nätverket spelar en avgörande roll vid beteendeförändringar har även påvisats i folkhälsoarbetet. I samband med försöken att förändra hälsorelaterade levnadsvanor har det bland annat visat sig att det sociala nätverket är "det medium genom vilket hälsobudskapet skall spridas" (Hansson m.fl, 1991, s. 65).

Det sociala nätverket kan kompletteras med beteendepåverkan genom förebilder, d.v.s. att eget beteende förändras genom att observera andras beteende. Andra

forum för personlig kommunikation är att anordna träffar, idéutbytardagar, enligt principen "likar lär av likar", där ett effektivt, konkret, engagerat och insiktsfullt erfarenhetsutbyte kan ske mellan personer och organisationsföreträdare på likartad nivå.

Olika kommuner, t.ex. Ovanåkers kommun, har anordnat miljö-temakvällar om bland annat kompostering, handla miljövänligt, biologiska metoder i trädgården.

Älmhults kommun har anordnat Eko-festdagar med utställningar, föredragshållare och olika typer av festligheter. Älmhults kommun är en av de femton kommuner som ingår i "förprojekt Ekokommun". Avsikten är att dessa kommuner ska utvecklas till modellekokommuner för resten av landet.

I Nacka kommun har projekt "Nacka miljöteam" startats, vilken bygger på personlig kommunikation. Projektidéen utgår från ett samspel mellan enskilda individers vilja och förmåga att leva miljövänligt och kommunens ambitioner för att förbättra miljön. Avsikten är att på kort sikt bilda cirka 100 miljöteam runt om i Nacka kommun. Varje team består av minst fem hushåll. Varje hushåll som ingår i ett team ska gå igenom och förändra sin miljöbelastning i fråga om uppvärmning/energi, avfall, inköp och transporter/kommunikation. Nacka kommun bidrar med hjälp och rådgivning, vissa ekonomiska förmåner och genom att stimulera kontakterna mellan olika team.

Det förekommer olika intressant material att användas i miljöcirklar. "Hela Jorden-programmet" har utvecklat en ekocirkelbok för ekologisk livsstil (Gershon, Gilman och Mehlmann, 1992) vilken är uppdelad i sex olika ämnesområden; sophantering, vatten, energi, transporter, inköpsvanor och ringar på vattnet (att gå vidare och övertyga andra). Inom varje område studerar man sitt eget miljöbeteende, tar reda på alternativ, sätter upp egna mål, inför förändringar och stämmer av resultatet av sina insatser.

Individers miljöengagemang och kommunala strategier

I samband med utvecklandet av kommunala strategier för att öka kommuninvånarnas miljöintresse, blir det viktigt att förstå de faktorer som ligger till grund för individers miljöengagemang, existerande hinder för utveckling av individers miljöintresse samt hur dessa hinder kan överbryggas.

Individers miljöengagemang sammanhänger med faktorer såsom insikt, handlingsutrymme, ansvar, självförtroende och kunskap, vilka bildar den helhet som utgör miljöengagemangets plattform, se tabell 3.

Tabell 3. Viktiga faktorer för miljöengagemang

INDIVIDERS MILJÖENGAGEMANG	
Förutsättningar för engagemang	**Värden som skapas**
Insikt	Insikt om miljöproblemens allvarlighet. Förstå nödvändigheten av att miljöförbättrande insatser behöver vidtas.
Handlingsutrymme	Makt och möjlighet att genomdriva miljöförbättringar. Uppfatta att det finns olika handlingsalternativ som kan hjälpa.
Ansvar	Inse personligt ansvar att uträtta miljöinsatser.
Självförtroende	Tro på sin egen förmåga att vidta miljövänliga handlingar.
Kunskap	Information om olika möjliga miljöinsatser.

Ovanstående faktorer i modellen bildar således förutsättningar för individers miljöengemang. Här nedan presenteras olika förhållande som försvårar att ovan nämnda förutsättningar kan uppfyllas. Redovisningen bygger på cirka 150 intervjuer med allmänhet, studenter och miljöaktiva. Intervjuerna har genomförts inom ramen för forskningsprojektet "Uppkomst och hinder för individers miljöengagemang", vilket har finansierats av Forskningsrådsnämnden. Inom respektive avsnitt föreslås även hur kommuner kan agera för att mildra och undanröja dessa hinder och förstärka förutsättningar för miljöengagemang.

För att kunna förstärka individers pronaturella beteenden, behöver vi förstå individens egna föreställningar och upplevelser av olika hinder för att leva mer miljöanpassat. Om människor definierar en situation som verklig så blir den också verklig i sina konsekvenser. Individens tolkningar av verkligheten, här synen på förhindrande förhållanden avseende miljöanpassat agerande, kommer också att ligga till grund för dennes efterföljande beteende. Om hindren ses som omfattande och inte påverkbara, leder det till passivitet och frustration.

Insikt

En förutsättning för att individen ska utveckla ett miljöengagemang är att man har en insikt om miljöproblemens allvarlighet. Förnekande av miljöproblemen eller

att miljöförstöringen upplevs som abstrakt, kan förhindra förståelsen för att miljöförbättrande åtgärder behöver vidtas.

Förnekande av miljöproblem

Om förhållanden upplevs som hotfulla mot vår situation, trygghet, självkänsla och nuvarande överlevnadsmöjligheter, kan dessa omständigheter ge upphov till olika försvarsmekanismer. Bland de intervjuade användes ibland förnekandet som försvarsmekanism. Förnekande innebär att man undviker att se och uppmärksamma hotande aspekter av verkligheten. Man lägger visserligen märke till det som borde vara hotande, men man förnekar att det är väsentligt och accepterar inte dess egentliga innebörd. Förnekande kan illustreras med följande typ av kommentarer: "Alla larmrapporter om miljöförstöringar gör mig orolig, så jag försöker att inte tänka på det", eller som någon intervjuad nämnde: "Tyvärr är informationen ofta vinklad och negativ. Den borde vara mer inriktad på vad vi kan göra, i stället för att peka på allt som vi har förstört. Får man för mycket negativ information struntar man till slut i miljön." Förringandet av miljösituationen är ett annat sätt att försvara sig, såsom någon intervjuad uttryckte det: "Miljöproblemen är uppförstorade. Det är inte alls så farligt som det låter".

Det är lätt att, som en överlevnadsmekanism, förneka allvaret i hoten mot miljön. Information om miljöförstöringen skärmas av mer eller mindre fullständigt från vårt medvetande. Vi vägrar acceptera vissa fakta, eftersom det blir alltför smärtsamt. För att öka individers handlingspotential är det viktigt att förnekandet övervinns. Den oro som miljöproblemen ger upphov till kan vara en drivkraft för att åstadkomma förändringar i miljövänlig riktning. En intervjuad uttryckte det på följande sätt: "Jag såg en film om miljöförstöringen runtom i världen. Den fick mig återigen att vakna upp ifrån min slummer. Jag personligen måste nu göra något åt miljöproblemen. Jag kan inte längre sitta med armarna i kors och tro att loppet ändå är kört. Vi måste alla ta vårt ansvar." Ångesten inför miljöproblemen kan bli den stimulans som gör det nödvändigt för oss att ta initiativ. Den stora utmaningen lägger därför i att omvandla denna oro till en anspänning som kan tjänstgöra som drivkraft för förändring.

Ett engagemang i miljöfrågor bygger på en insikt om miljöproblemens allvarlighet, som i sin tur leder till behov av miljöförbättringar. Förnekandet av miljöförstöringen innebär att ett miljöengagemang inte kan utvecklas. En orsak till att individer förnekar miljöproblemen kan sammanhänga med att man inte ser hur man själv kan agera för att vidta åtgärder mot miljöförstöringen.

Erfarenheter av miljöproblem

Idag kan miljöproblem upplevas som abstrakta. Giftiga kemikalier syns inte, men de finns i luften vi andas, i maten vi äter och i vattnet vi dricker. Därmed är miljöhoten inte påtagliga och vardagsnära. Vi kan inte med våra sinnen uppleva miljöproblemen, eftersom det ofta handlar om en osynlig och långsiktig process.

Det är också när miljöhoten blir synliggjorda som engagemanget ökar. En förklaring som Manzo och Weinstein (1987) kunde observera beträffande skillnader mellan passiva och aktiva medlemmar i den amerikanska miljöorganisationen Sierra Club, var att aktiva medlemmar i betydligt högre utsträckning ansåg att de personligen eller människor i deras närhet hade upplevt lidande och problem på grund av miljöförstöringen. Vi har även fått fram liknande resultat i vår intervjustudie, att en drivkraft för miljöaktiva, var erfarenheter av miljöproblem och av vistelser i naturen.

Människor kan mötas på olika sätt och dessa möten kan ha många olika uttrycksformer. Man kan skilja mellan direkta möten och indirekta möten (Angelöw & Jonsson, 1990b). Direkta möten är när individer talar och handlar i varandras närvaro. Indirekta möten är möten med människans produkter, uttrycksformer eller konsekvenser av mänsklig aktivitet. På så sätt är förekomsten av miljöföroreningarna ett indirekt möte mellan de som är involverade i spridning av miljöbelastande ämnen samt de som utsätts för dess negativa följder. De bilavgaser som jag släpper ut blir senare andra människors inandningsluft.

Att stärka insikten om miljöproblemen:

Vissa forskare har dragit slutsatsen att s.k. skrämseltaktik inte utgör ett effektivt påverkningsmedel. Skrämseltaktik ger upphov till försvarsmekanismer hos individen: för att undvika ångest avvisar man skrämselinformation. Om skrämselinformationen dock omedelbart följs av information om hur, när och på vilket sätt åtgärder kan vidtas för att undvika problemet, blir skrämseltaktiken mer effektiv (Angelöw & Jonsson, 1990, s 174).

Från kommunalt håll blir det angeläget att diskutera hur man kan sprida information om miljöproblemen, där hotbild och handlingsmöjligheter samtidigt påpekas, så att kommuninvånarna inte förnekar eller förringar miljöproblemens allvarlighetsgrad.

Det blir även viktigt att diskutera hur miljöproblemen kan konkretiseras och göras mer vardagsnära. Frågan är även hur kommuninvånare kan ges större förutsättningar att vistas i naturen, och få utökade kunskaper om hur naturen i kommunen har påverkats av miljöförstöringen. Kommuner bör även försöka öka medvetenheten om att miljöproblemen är ett mellanmänskligt indirekt möte.

Åtgärder mot miljöförstöringen innebär med andra ord ett hänsynstagande gentemot andra människor och deras hälsa. Individers miljöinsatser handlar om solidaritet och respekt mot andra människor.

Handlingsutrymme

En viktig förutsättning för att utveckla miljöengagemang är att individer upplever att de har möjligheter att genomföra insatser för en bättre miljö. Erfarenheter av ringa handlingsmöjligheter, ekonomiska hinder och avsaknad av handlingsalternativ kan vara hinder för att agera miljöanpassat.

Att underskatta sitt handlingsutrymme

Samspelet mellan individ och samhälle handlar om ett komplicerat samband mellan situation och handling (Petterson m fl, 1989, s. 35ff). Å ena sidan bestämmer situationen handlandet genom att de yttre levnadsbetingelserna ger möjligheter och sätter gränser för det möjliga. Å andra sidan bestämmer handlandet situationen genom att tillvaron är, i större eller mindre utsträckning, möjlig att påverka genom egna initiativ. Såsom individer kan vi understödja eller undergräva strukturen. På ett samhälleligt plan sätter dock olika ekonomiska, sociala, politiska och kulturella processer upp ramar för individers handlande.

Människor har objektivt sett begränsade handlingsutrymmen, där hindren återfinns på strukturell nivå. Sådana hinder är t.ex. avsaknad av miljövänliga alternativ, begränsat utbud av miljöanpassade produkter, svårigheter att påverka regering, riksdag och partier. Individen kan emellertid genom sina handlingar förändra det objektiva handlingsutrymmet, exempelvis kan individen utvidga det objektiva handlingsutrymmet genom att bli medlem i en miljöorganisation, som kan ha större möjligheter att påverka övriga sfärer.

Individer har en mångfald handlingsmöjligheter, men samtidigt kan den enskilde individen underskatta, överskatta eller se realistiskt på sitt handlingsutrymme.

Den största skillnaden i våra intervjuer mellan personer som har ett aktivt respektive ett passivt förhållningssätt i miljöfrågor är att miljöaktiva upplever att de har handlingsutrymme och förmåga att i praktiken använda detta handlingsutrymme. De miljöpassiva underskattade sina möjligheter att handla. De framförde ofta attityder såsom; "det är ingenting jag kan göra, "ingen lyssnar på mig", "jag kan inte uträtta något".

Våra resultat har även bekräftats i andra studier. I en energisparundersökning (Olsson, Wiberg & Wolvén, 1991) konstaterades att personer som i hög grad

upplever sig kunna styra sina egna liv (hög inre kontroll) vidtar många sparåtgärder, medan de som i stället upplever sig vara styrda av yttre omständigheter (hög yttre kontroll) vidtar relativt få sparåtgärder.

Ekonomiska hinder

I våra intervjuer såg vissa individer ekonomiska hinder för att leva miljöanpassat. De ansåg att miljövänliga konsumtionsvaror är för dyra. Individer kan ha en privatekonomisk situation som inte tillåter inköp av miljövänliga produkter på grund av dess högre kostnader jämfört med konventionella produkter. Exempelvis ansåg individer att de inte hade råd att köpa alternativodlade grönsaker eftersom de är dyrare än konventionellt odlade.

Samtidigt underströk somliga miljöaktiva att ett miljöanpassat levnadssätt totalt sett är privatekonomiskt lönsamt. Även om vissa alternativodlade varor är dyrare, kan man spara desto mer på att vara resurssnål och avstå från "överflödig" konsumtion.

Avsaknad av miljöanpassade alternativ

I intervjuerna framkom att individer gör många olika miljöinsatser i sin vardag och kan åstadkomma mycket på egen hand. Man upplevde dock samhälleliga hinder, och menade att dessa strukturella hinder måste övervinnas så att man kunde leva ett mer pronaturellt liv. Områden som man pekade på var en bristfälligt utbyggd och dyr kollektivtrafik och avsaknad av miljöanpassade konsumtionsvaror. Som individ kan man t.ex. lägga tomglas i en återvinningsigloo, men inte ersätta engångsförpackningssystem med returflaskor. Det krävs kollektiva organiserade ansträngningar för att förändra dessa strukturella hinder (jfr Brown, 1992, s. 220.)

Att stärka handlingsutrymme:

Det blir angeläget att kommuner på olika sätt påvisar individers handlingsmöjligheter och ökar medvetenheten om att individer genom sina enskilda handlingar kan bidra till en förbättrad miljö.

I en amerikansk studie jämfördes olika omfattande energisparkampanjer (Pilgrim & Shoemaker, 1981). Förhållanden som ansågs ligga bakom den mest framgångsrika kampanjen, var enkla och fokuserade budskap men framför allt på att kampanjansvariga uppmuntrade enskilda insatser för att motverka upplevelser av hjälplöshet till följd av energikris och stigande bränslekostnader. Kampanjens centrala budskap riktades mot konsumenternas behov av att ha kontroll och påvisa

handlingsmöjligheter, vilket i sin tur gav upphov till förändrat energisparbeteende.

Erfarenheter pekar på att informationsstrategier har haft ökade positiva effekter om de samtidigt kopplats till olika former av belöningar. I kommunala kampanjer framförs ofta att miljöanpassat beteende (t.ex. energihushållning) även innebär lägre kostnader. Stockholm Energi har under åren 1988 - 1991 genomfört fem kampanjer med olika innehåll. Kampanjer med direktreklam och värdecheckar/rabattkuponger var mer effektiva jämfört med renodlade annonskampanjer.

Kommuner kan förmå affärer att sänka priser på miljöanpassade varor. Flera kommunala försök har t.ex. gjorts med att subventionera miljöanpassade tvättmedel. Kommuner bör även rikta krav på regering/riksdag att i högre utsträckning genom ekonomiska styrmedel göra miljöanpassade konsumtionsvaror mer konkurrenskraftiga, och andra typer av miljöbeteenden ekonomiskt lönsamma.

Det är viktigt att kommuner dels själva undersöker hur de på olika sätt kan skapa strukturella förutsättningar och dels ställer krav på nationella myndigheter och beslutsorgan att utveckla strukturella möjligheter för individer att leva mer miljöanpassat.

Ansvar

En förutsättning för att utveckla ett miljöengagemang är att enskilda individer upplever att de har ett ansvar att uträtta miljöinsatser. Ett försvagat ansvarstagande samt en bristande insikt om de globala och långsiktiga sammanhangen, utgör hinder för ett personligt ansvar.

Försvagat ansvarstagande

Individernas personliga ansvar att verka för ett mer miljöanpassat samhälle bör öka om vi ska kunna bromsa miljöförstöringen. I våra intervjuer kunde vi återfinna argument såsom; "varför ska jag ta ansvar, när ingen annan gör det?" eller "det är inte mitt ansvar, det är statens uppgift att hejda miljöförstöringen".

Individer gör hela tiden sociala jämförelser med andra individer, grupper och länder. Jämförelsen handlar om solidaritet och rättvisa. En intervjuad nämnde: "Själv har jag många gånger tyckt att det känns så meningslöst att göra något för miljön. Vad hjälper det om jag sorterar mina sopor när industrierna fortfarande står och pumpar ut otroliga mängder miljöfarliga ämnen. Varför ska lilla jag med min dåliga ekonomi satsa på ett bättre miljövänligt samhälle när inte regering/-riksdag stöder miljövänliga handlingar framför allt annat." När vi märker att

andra inte tar sitt ansvar försvagas även vår egen ansvarskänsla.

Ett svenskt företag, Gfk Marknadsforskning har tillsammans med övriga företag i samarbetsorganisationen Europanel låtit drygt 40 000 europeiska hushåll, därav 2 000 svenska hushåll, redogöra för sin inställning till miljöfrågor. Man lät bl.a. hushållen ta ställning till påståendet: "Regering och industri borde vara föregångare i miljöfrågor, inte den enskilde medborgaren". 83 procent av svenska, 54 procent av västtyska, 30 procent av danska och 23 procent av norska hushåll instämde i detta påstående. Det är intressant att notera att vi här i Sverige anser att regering och industri ska vara föregångare medan danskar och norrmän i högre grad lägger det största ansvaret på den enskilde individen.

Samtidigt med ovanstående resultat har Sifo (1990a) studerat allmänhetens förtroende för olika aktörer inom miljöområdet. Störst tilltro i miljöfrågor hade de tillfrågade till forskare, miljögrupper och universiteten. Därefter kom massmedia. Betydligt färre litade på myndigheterna, näringslivet och politiker. Med andra ord hyser inte den svenska allmänheten särskilt stort förtroende för myndigheters och politikers agerande i miljöfrågor. Sammantaget med ovan redovisade förhållande blir situationen tämligen motsägelsefull. Samtidigt som svenskarna anser att regering och industri ska vara föregångare, har man lågt förtroende för deras sätt att hantera miljöfrågorna på.

Att inte ta globalt och långsiktigt ansvar

Ett problem är den socialpsykologiska fällan. Socialpsykologiska fällor är situationer där beteenden som omedelbart erbjuder individuella belöningar kan leda till långsiktiga negativa konsekvenser för samhälle och miljö, om detta beteende delas och utförs av ett stort antal samhällsmedlemmar. På kort sikt befrämjas den enskilde individen men långsiktigt tar samhället och miljön skada. Den socialpsykologiska fällan kan motverkas genom att individens handlingar och miljöeffekter sätts in i ett helhetsperspektiv. Det är viktigt att betona individens roll som betydelsefull och viktig i kampen för att minska miljöförstöringen.

Vi måste sålunda inse att individer och kommuner är delar av en helhet och att respektive del är ömsesidigt beroende av varandra. Det är angeläget med en insikt om att miljöproblem är gemensamma och att vi tillsammans kan göra något åt dem. Vi måste även understryka vikten av ett långsiktigt ansvarstagande som inkluderar hänsynen till framtida generationers livsvillkor.

Att stärka ansvarstagande:

Det är viktigt att kommuner arbetar för att höja kommuninvånares ansvarskänsla samtidigt som krav på höjt ansvarstagande även riktas till industrier och företag.

Det är samtidigt angeläget att diskutera ansvarsfördelningen mellan t.ex. individer, företag och myndigheter, så att ansvarsfördelningen upplevs som rättvis av olika parter.

Forskning har pekat på att meddelanden som kommer från en trovärdig källa leder till större attitydförändringar än om samma budskap kommer från en icke trovärdig källa. För att kommunen ska bli mer trovärdig i miljöfrågor, bör man vidta egna kommunala miljögranskningar och åtgärder. Ett exempel är att övergå till kommunal miljömedveten upphandling, vilket t.ex. infördes i Göteborg år 1990. Där utbildas även anställda som särskilt mycket kommer i kontakt med miljöfarliga kemikalier i sitt arbete. Sollentuna kommun har miljöutbildat politiker och tjänstemän i tekniska nämnden.

Den kommunala trovärdigheten kan även öka genom att införa olika former av ekologisk kommunledning, enligt Wintermodellen, en modell för integrerad ekologisk företagsledning (Winter, 1990).

Den kommunala trovärdigheten kan också stärkas om flera organisationer samverkar för att sprida information och kunskap. Kommunen bör försöka hitta olika samverkansparter i form av miljöorganisationer, bostadsrätts- och villägarföreningar, frilufts- och friskvårdsorganisationer, kyrkan, politiska partier, för att tillsammans sprida och förstärka angelägna miljöbudskap. Flera kommuner samarbetar t.ex. med olika miljöorganisationer. Vanligt är samverkan mellan kommun och Naturskyddsförening i samband med anordnadet av "miljövänliga veckor".

Många landsting strävar för närvarande efter att skapa hälsoråd inom olika lokalsamhällen för att få en ökad slagkraft i folkhälsoarbetet. I dessa lokala råd ingår vid sidan av hälso- och sjukvård också representanter för kommunala organ och föreningsliv m.m. Aktiviteter för ett mer miljöanpassat beteende skulle även kunna vara inslag i hälsorådens program.

Erfarenheter av metoder för förstärkt ansvarstagande kan även hämtas från folkhälsoarbetet. I Västerbotten bedrivs ett brett befolkningsinriktat arbete i syfte att förebygga hjärt- och kärlsjukdomar samt diabetes. Västerbottenprojektet arbetar efter två linjer; en samhällsinriktad med insatser ute i samhället från folkbildning till livsmedelsmärkning; en individinriktad med hälsoundersökningar och individuell rådgivning i skilda former. Avsikten är att få till stånd ett samarbete där olika förändringsagenter (vårdcentraler, företagshälsovård, tandhälsovård, kommun, föreningsliv m.fl.) strävar åt samma håll. Ett centralt inslag i arbetet är att engagera hela lokalsamhället för att på så sätt skapa en attityd hos befolkningen om ägande och därmed ansvar för förändringsarbetet. De preventiva aktiviteterna gentemot de aktuella sjukdomarna får därmed ett utökat stöd bland annat av frivilliga krafter. Erfarenheterna av arbetet i Västerbotten är goda. Nyckeln till framgång har visat sig ligga i en samverkan mellan hälso- och

sjukvården, andra samhällsorgan samt med föreningar och enskilda (Spri, 1991, s. 5).

Ansvarstagande kan förstärkas om medvetenheten ökar om samspelet mellan individuellt och kollektivt agerande. I början på 1980-talet genomfördes i Israel en energisparkampanj. Kampanjen ägde rum i samarbete med en populär TV-show. För att illustrera Israels överkonsumtion av elektricitet, bad programledaren TV-tittarna att släcka alla onödiga extrabelysningar i hemmet. Samtidigt kunde tittarna se hur elmätarna vid de israelitiska elverken sjönk dramatiskt. Det nationella TV-experimentet åskådliggjorde tydligt sambandet mellan individuellt och kollektivt beteende och övertygade tittarna om att vara mer sparsamma med elektricitet. Under den åtta månader långa kampanjen sjönk Israels elkonsumtion med sex procent (Deutsch & Lieberman, 1985).

En angelägen kommunal pedagogisk uppgift blir att sammanlänka individens agerande med helheten, att sätta in enskilt och lokalt beteende i det globala sammanhanget. En stor utmaning blir även att omsätta budskapet "Tänk globalt - handla lokalt", d.v.s. att överföra globala miljökrav till kommunal och enskild nivå. Det globala ansvaret kan även förstärkas genom att internationellt miljöengagemang utvecklas i form av vänortssamarbete. Karlskrona kommun har t.ex. etablerat samarbete med Klaipeda och Gdynia. Sundsvalls kommun har startat ett internationellt miljösamarbete, där den polska staden Konik är miljövänort.

Självförtroende

Ett problem som sammanhänger med självtilliten är vad Stefan Edman (1988) kallat *Den mentala försurningen*. Även om massmedia ibland kan sprida konstruktiv och handlingsinriktad information, är det tyvärr vanligare att massmedia förmedlar olika miljökatastrofer i form av ytliga skräckskildringar utan sammanhang samtidigt som dessa media sällan pekar på vad som kan göras och faktiskt görs åt miljöproblemen. Problemen förstärks medan åtgärderna ej identifieras. Människor blir därigenom uppgivna och passiviserade, blir mentalt försurade. Edman skriver: "Denna 'mentala försurning' är farligare än det svavel och kväve som regnar ner över skog och sjö. Den riskerar att beröva oss livslusten och fantasin att personligen göra något i t ex kampen för miljön. Den, vars hjärta är surt och förgiftat av pessimism och passivitet, kan självklart inte orka uträtta något utanför sin egen privata sfär. Detta kan bli ett hot mot demokratin, ty ju fler människor som 'hoppar av' i misstro mot gemensamma lösningar, desto sjukare blir skogar och sjöar. Eller omvänt: ju fler som 'tillfrisknar' från sin uppgivenhet, desto friskare blir också naturen. Inre och yttre

försurning hör samman." (Edman, 1988)

I våra intervjuer framkom tendenser till att individer kände sig resignerade och vanmäktiga på grund av att massmedia förmedlade miljökatastrofer samtidigt som åtgärder inte behandlades. En av de intervjuade uttryckte sig på följande sätt: "Informationen känns ofta jobbig - en massa negativa saker radas upp och det gör att man känner sig så liten och hjälplös. Det jag kan göra känns så litet i sammanhanget. Vi behöver massvis med information om vad vi som privatpersoner kan göra - och vilken nytta det gör!"

En av de största utmaningarna för att lösa miljöproblemen är att människor bygger upp en tro och övertygelse om möjligheter till förändring. Förlamande effekter av mindervärde och otillräcklighet som konkretiseras i övertygelser såsom "det är ingenting jag kan göra", "ingen skulle lyssna på mig", "jag kan inte", "jag är inte kvalificerad för" o.s.v. måste ersättas med ett mera positivt förhållningssätt (jfr Walsh, 1984:100f). Människor med övertygelsen "jag (liksom var och en) kan göra en nyttig och unik insats" stärker förmågan och önskan att arbeta för ett miljövänligt samhälle. Flera studier bekräftar att våra övertygelser om vår kapacitet fungerar som en självuppfyllande profetia. Den amerikanske psykologen Henry Ford formulerade för flera decennier sedan följande tes: "De som tror att de kan uträtta något och de som tror att de inte kan det har båda rätt".

Att stärka självförtroende:

Uppgivenhet och passivitet måste ersättas med optimism och handlingskraft. Det innebär att kommuner bör förmedla budskap om miljöproblemens allvarlighet samtidigt som åtgärder anges. Kommuner kan även försöka att diskutera med lokala massmedia om förmedlandet av miljöproblem, att informationen kan bli mer konstruktiv och handlingsinriktad.

Det blir således angeläget att kommuner på olika sätt påvisar individers handlingsmöjligheter och förstärker individens tilltro till sin förmåga att var och en kan göra en nyttig och unik insats för en bättre miljö.

Att tro på sin egen förmåga till miljöhandlingar höjer miljöengagemanget. Det blir därför angeläget för kommuner att medvetandegöra och analysera små och positiva förbättringar avseende miljösituationen, så att individers självkänsla och motivation kan stärkas genom upplevda framgångar, inse att vi genom egna insatser faktiskt kan påverka situationen i positiv riktning.

I Hemmingsmark i Piteå kommun mättes effekterna i avloppsslammet efter en tids subvention av tvättmedel till hushållen och siffrorna var entydigt positiva. Här kunde man således se tydliga samband mellan enskilda individers insatser och positiva resultat. Sådana kampanjer stärker individens självkänsla och motivation.

Kunskap

Information om olika möjliga miljöinsatser är viktigt för att stimulera miljöengagemang. Bristande och motsägelsefull information kan utgöra hinder för handlingsinriktad kunskap.

Brist på kunskap

En orsak till passivitet beträffande miljöengagemang är bristen på kunskap om miljöproblemens omfattning i samhället och framför allt om hur man kan åstadkomma olika former av förbättringar. Att kunna hejda miljöförstöringen är en stor folkbildningsfråga där olika organisationer har en betydelsefull uppgift att sprida kunskaper.

Informationsspridningen kan ske genom många olika kommunikationskanaler. I en svensk energisparstudie (Olsson, Wiberg & Wolvén, 1991) tillfrågades 400 personer om hur de helst skulle vilja bli informerade om energisparande. Flera, av vissa givna alternativ, fick väljas. TV (62 %) och dagstidningar (46 %) visade sig vara populära för att få energiinformation, medan radion (28 %) spelade en blygsammare roll. Det lokala energiföretaget (38 %) tillmättes en relativt central betydelse, samtidigt som information genom personlig påverkan i form av studicirklar (12 %), energirådgivare (9 %) och släkt/vänner (7 %) var låg. Dessa resultat motsäger traditionella masskommunikationsteorier som tyder på att personlig påverkan ger störst utbyte. Möjligtvis kan man tolka resultaten så att de tillfrågade har vägt in tids- och bekvämlighetsaspekter i frågan, d.v.s. det är bekvämare och tar mindre tid i anspråk att få information via massmedia än genom socialt nätverk.

Forskning (Fisher, Bell & Baum, 1984:348ff) har påvisat ett svagt samband mellan information om miljöfrågor och förändrat beteende. Några forskare tror att miljöinformationen kan förbättras om större tonvikt läggs vid presentationer av hur miljöproblemen ska lösas än att öka medvetenheten om problemen. Fler och fler personer är medvetna om miljöproblemen men har ringa kunskap om vilka åtgärder som ska vidtas för att lösa dem.

Kunskapen måste således bli mer handlingsinriktad. Samtidigt är det viktigt att människor i högre utsträckning får olika former av feedback på sitt miljöbeteende, och därigenom vägledning och uppmuntran att fortsätta mot ett mer miljövänligt levnadssätt. De intervjuade efterlyste ofta bättre gensvar på sitt handlande: "Egentligen upplever man inte att ens handlingar har effekter och man vet inte mycket vad de leder till. Men jag mår lite bättre i själen när jag gör något och jag känner mig delaktig i ett viktigt arbete. Det leder förhoppningsvis till fler positiva handlingar".

Motsägelsefull information

Ett problem är den motsägelsefulla information som förmedlas till individen. Ett exempel är diskussionen om blekmedlet klorins miljöeffekter. Från produktionssfären, från Colgate-Palmolive, hävdas i stora helsidesannonser att klorins miljöeffekter är försumbara (Dagens Nyheter 6/3 1991). Från den offentliga sfären, från Kemikalieinspektionen, understryks att klorin visst kan ge skador i naturen och att några bevis för att klorin är ofarligt för miljön inte finns (Dagens Nyheter 7/3 1991). Men även information från samma sfär kan vara motstridiga. Forskningsresultat kan ställas mot varandra. Konsekvensen blir att den enskilde individen blir villrådig och förvirrad, vilket leder till passivisering.

Att stärka kunskap:

Det behövs en mobilisering på alla håll inom kommunerna för att sprida information om miljöproblem och framför allt vilka åtgärder som kan vidtas. Glädjande är de insatser som lärare på olika stadier lägger ner för att fostra elever i miljökunskap. I våra intervjuer framkom att inspirerande lärare bidragit till att utveckla individers miljöintresse. Kommunansvariga bör därför uppmuntra skolors miljöundervisning. Miljökontoret i Luleå kommun har t.ex. specialutbildat lärare i miljöfrågor samt anordnat miljötemakvällar för lärare inom naturvetenskapliga ämnen. Andra kommuner försöker utveckla särskilda miljöskolor.

De flesta kommuner skickar ut olika typer av miljöinformation till sina kommuninvånare. Göteborgs kommun har satsat på att distribuera en miljökatalog som innehåller allmänna råd om avfall och energi samt en lista på miljövänliga produkter. Flera kommuner har skickat ut speciella miljösnurror eller miljökalendrar till hushållen. I t.ex. Östersunds kommun och i Stockholm har miljöhandböcker sammanställts, vilka skickats ut till kommuninvånarna. Många kommuner skickar ut informationsblad, t.ex. har miljö- och hälsoskyddsnämnden i Ovanåkers kommun fortlöpande under tio år skickat ut en informationstidskrift (Salus) till sina kommuninvånare. Sundsvalls kommun utkommer varje månad med ett informationsblad om miljön "Rent Ut - om miljön i Sundsvall".

Kommunernas olika former av miljöinformation är oftast handlingsinriktad, innehåller råd och tips om hur kommuninvånare kan medverka till en bättre miljö. För att förstärka informationen har även Sundsvalls kommun inrättat en speciell miljöinformatörstjänst.

Älmhults kommunfullmäktige har antagit en kommunvision där det övergripande målet är att alla kommunala beslut och verksamheter grundas på miljömedvetenhet präglad av ekologisk helhetssyn. Älmhults kommuns ekoplan bygger till stor del på olika utbildningsinsatser. Olika planerade projekt är t.ex.

införandet av miljöskolor, marknadsföring av ekologiskt tänkande till alla kommuninvånare bland annat genom "Älmhults miljödagar", utbildning av politiker i miljöfrågor och ekologiskt tänkande, marknadsföring av ekologiskt tänkande till all kommunal personal, ekologisk grundutbildning för alla kommunal personal, specialutbildning av handläggare i ekologi och kretslopp, införandet av miljöombud på kommunala arbetsplatser och miljöutbildning för alla kommuninvånare.

Forskningsresultat tyder på att feedback är en effektiv teknik för energibesparing. Analyser visar att bostadsinnehavare som regel har bristfällig information om huruvida tänkbara energihushållningsaktiviteter är effektiva. Många studier har genomförts där energianvändarna har fått feedback i form av presenterade resultat av minskad energiförbrukning sedan föregående tidsperiod (vecka, månad, år) och återbäring på pengar som sparats p.g.a. minskad förbrukning. Ju oftare som hushållen får detaljerad återföring på sin energihushållning desto mer energi sparas.

Kommuner bör utreda på vilka olika sätt som kommuninvånarna kan få gensvar på sitt miljöbeteende. En möjlighet till feedback, samtidigt som självförtroende förstärks, handlingsmöjligheter påvisas, ansvar uppmuntras och miljöproblemen görs vardagsnära, är att utarbeta en miljöbarometer.

Miljöbarometern bygger på att kommunen ställer upp konkreta mål för miljöengagemang. Miljöbarometern kan innehålla mätbara uppgifter som kan handla om sophantering (antal komposter i kommunen; mängd insamlat papper, glas och batterier; sopmängd per invånare), inköpsvanor (försäljning av alternativodlade varor, varor märkta med "bra miljöval"), energi (försäljning av energisnåla lampor; energiförbrukning i kommunen), vatten (vattenförbrukning; förändrade fosfatvärden i vatten), transporter (luftföroreningar, bränslekonsumtion), bullerfrekvens o.s.v. Kommunen kan i samverkan med flera olika lokala organisationer välja ut lämpliga indikatorer och fastställa olika önskvärda mål. Delresultat kan publiceras och följs upp så ofta det är tekniskt, ekonomiskt och administrativt möjligt. Därigenom får kommuninvånarna återkoppling på sina ansträngningar att nå uppställda målsättningar.

Kommuners information bör bli så entydig som möjligt, att inte olika kommunala myndigheter lämnar motstridiga budskap.

Övriga hinder

Hittills har olika hinder diskuterats med tanke på att utveckla individers miljöengagemang. Här nedan diskuteras andra förhindrande faktorer som

förmedlades av de intervjuade.

Vana, bekvämlighet och tid

Vana, bekvämlighet och tid var återkommande hinder som nämndes i intervjuerna, och som kan illustreras med följande exempel: "Det som hindrar mig att engagera mig mer för miljön är tidsbrist, dåliga kunskaper, saknad av speciella erfarenheter av dålig miljö och främst vanan att leva som jag gör, dvs. bekvämlighet.

Svårigheter att förändra levnadsvanor kan vara ett hinder för att minska miljöproblemen, vilket bekräftades i våra intervjuer. Människor har anpassat sig till vissa tankesätt och levnadsmönster, vilka kan vara svåra att bryta.

Tidsbrist förefaller vara ett dominerande problem för många människor. Att t.ex. rensa grusgången fri från ogräs i stället för att använda ogräsbekämpningsmedel tar mer tid i anspråk. Det är i sin tur sammankopplat med samhällets sätt att organisera tiden. Ett exempel är lönearbetets organisation som innebär långa arbetsdagar och stora geografiska avstånd mellan arbetsplats och bostad.

Det kan vara en svårighet för kommuner att påverka hinder i form av vana, bekvämlighet och tid. Förvisso kräver somliga miljöinsatser extra tid men samtidigt förekommer en mångfald miljöhandlingar som inte är tidskrävande. Svårigheter av förändra levnadsvanor, bekvämlighet och tidsbrist sammanhänger även med individens motivation och miljöintresse. Kan man öka motivation och intresse, bör även hinder såsom bekvämlighet, vana och tidsbrist försvagas. En framkomlig väg är att här låta vanliga hushåll berätta om sina erfarenheter av att försöka leva miljöanpassat. Dessa familjer kan fungera som förebilder och som referenshushåll.

Kommuner kan även försöka vidta olika åtgärder som kan innebära att individers miljöinsatser blir mindre tidskrävande och mer bekväma.

Avslutande kommentarer

Det är viktigt att kommuner utvecklar en långsiktig strategi för hur man kan stödja kommuninvånares miljöengagemang och övergång till mer miljöanpassade levnadssätt. Strategin måste naturligtvis utformas utifrån respektive kommuns handlingsmöjligheter och lokala förutsättningar. De kommunala strategierna bör bland annat utgå från följande:

1. Kunskap om vilka faktorer som stimulerar miljöengagemang

Individers miljöengagemang sammanhänger med faktorer såsom insikt, handlingsutrymme, ansvar, självförtroende och kunskap. Därför blir det viktigt att en kommunal strategi utvecklas som försöker stimulera dessa faktorer. I uppsatsen har givits olika exempel på hur miljöengagemang kan uppmuntras, vilka översiktligt sammanfattas i tabell 4.

Tabell 4. Sammanfattande översikt

Förutsättningar för miljöengagemang	**Hinder för miljöengagemang**	**Kommunala förhållningssätt för att stimulera miljöengagemang**
Insikt	- Förneka/förringa miljöproblem - Abstrakta miljöproblem	- Sprida information om såväl miljöproblem som motåtgärder - Göra miljöproblem vardagsnära och konkreta - Uppmuntra naturvistelser
Handlingsutrymme	- Underskatta sitt handlingsutrymme - Privatekonomiska hinder - Avsaknad av miljöanpassade alternativ	- Påvisa individers handlingsmöjligheter - Betona enskilda insatsers betydelse för en bättre miljö - Belöna och subventionera miljöanpassat beteende - Utveckla strukturella möjligheter för pronaturella livsmönster
Ansvar	- Försvagat ansvarstagande - Inte inse globalt och långsiktigt ansvar	- Uppmuntra ansvarskänsla hos såväl individer som organisationer - Öka kommunal trovärdighet genom att förändra internt miljöbeteende, utveckla ekologisk kommunledning och utveckla samarbete med olika organisationer - Rättvis ansvarsfördelning mellan olika aktörer - Betona helhet och långsiktighet - Bryta ner globala miljökrav till kommunal nivå
Självförtroende	- Mindervärde och otillräcklighet - Resignation och passivitet	- Förstärka individens tilltro till förmågan att var och en kan göra en nyttig miljöinsats - Medvetandegöra små och positiva miljöförbättringar, t.ex. genom upprättande av en miljöbarometer
Kunskap	- Brist på kunskap - Motsägelsefull information	- Sprida kunskap om problem och lösningar - Stimulera skolornas miljöundervisning - Internutbilda i miljöfrågor - Starta ekologisk rådgivning - Ge återkoppling på individers miljöbeteende - Entydig information
Övriga faktorer	- Tidsbrist - Vana - Bekvämlighet	- Påvisa att vissa miljöinsatser inte är tidskrävande - Göra miljöinsatser mindre tidskrävande och mer bekväma - Förmedla individers erfarenheter av att bryta vanor, använda tid m m.

2. Mätbara och lokala målsättningar

De kommunala strategierna bör bygga på klara och praktiska målsättningar med lokal karaktär, där kommuninvånarna fortlöpande kan få gensvar på sina miljöinsatser. En sådan möjlighet är som nämndes tidigare att utarbeta en miljöbarometer, vilken innehåller konkreta och mätbara mål för miljöengagemang. I tabell 5 här nedan ges exempel på målsättningar vilka är kopplade till mätbara resultat.

Tabell 5. Mätbara målsättningar - miljöbarometer för miljöanpassad livsstil

OMRÅDE	MÅLSÄTTNING	MÄTBARA RESULTAT
INKÖP	- ökad användning av miljöanpassade produkter	- ökad marknadsandel för miljöanpassade tvättmedel/-rengöringsmedel - ökad marknadsandel för alternativodlade grönsaker/ sädesprodukter
AVFALL	- Minskad mängd avfall	- Minskad mängd hushållsavfall (kg) per år och invånare
ENERGI	- Minskad energikonsumtion	- Minskad mängd el (kwh) och olja (liter) per år och invånare
TRAN-SPORTER	- Minskad bränsleförbrukning i samband med transporter	- Minskad bränslekonsumtion (bensin/diesel) per år och invånare

I tabell 5 ges exempel på mätbara resultat vars förändringar påvisar hushållens ansträngningar att övergå till mera miljöanpassade livsstilar. Statistik kan här samlas in från kommunala myndigheter, handel och från t.ex. Statistiska Centralbyrån. Dessa indikatorer kan kompletteras med andra mätvärden som kan påvisa förändringar i miljöbelastning, såsom t.ex. fosfatvärden i avloppsvatten, tungmetaller i det kommunala avloppsslammet, halter av olika föroreningar i luften. Det blir viktigt för kommuner att diskutera vilka mätbara resultat som kan ingå i en miljöbarometer, och som kan kännas angelägna och motiverande för kommuninvånarna. Det är även betydelsefullt att koppla samman målsättningar och mätbara resultat med existerande miljöproblem samt vilka åtgärder som kan vidtas för att uppnå fastställda målsättningar.

3. Samverkan med andra aktörer

Kommunen bör skaffa sig en överblick med avseende på de samhällsorgan, föreningar, sammanslutningar, organisationer, företag, enskilda personer o. dyl. som kan fungera som konstruktiva samverkanspartners. Det är viktigt att olika aktörer tillsammans strävar åt att försöka förverkliga formulerade målsättningar. För att ha överblick och koordinera skilda aktörers aktiviteter, kan det vara betydelsefullt att kommunen utser en särskild miljösamordnare samt bildar lokala miljösamordningsgrupper bestående av intresserade samverkanspartners.

4. Personlig kommunikation

Som framgått tidigare är det sociala nätverket, den personliga kommunikationen, den mest effektiva formen för beteendeförändringar. Det innebär att kommuners strategi huvudsakligen bör bygga på och utveckla sociala nätverk, genom att arbeta med miljöcirklar, personliga förebilder, referenshushåll, idéutbytarträffar o.s.v. Den personliga kommunikationen bör på ett genomtänkt sätt kompletteras med massmediaorienterad kommunikation. Det är viktigt att budskapet oavsett val av kommunikationskanal utgår från att stärka insikt, handlingsmöjligheter, ansvar, självförtroende och förmedla handlingsinriktad kunskap.

Det krävs ett stort engagemang från var och en om miljöförstöringen ska kunna hejdas, om vi ska ha en chans att vända utvecklingen och skapa en bättre livsmiljö för alla. Mycket av tidigare insatser har inriktats mot de större punktutsläppen, mot industriernas utsläpp. I framtiden måste arbetet i högre grad även fokuseras mot de många små och diffusa utsläppen, som till stor del beror på hushållens agerande, på individers vardagliga beslut och handlingar. En nödvändig förutsättning blir därför att öka individers miljöintresse och förändra svenskens livsmönster mot en mer miljöanpassad inriktning.

Miljövårdsorganisationers arbetsmetoder och kompetens har tidigare i första hand byggts upp för att kunna hantera större punktutsläpp. För att kunna bekämpa difusa utsläpp och stimulera allmänhetens miljöintresse, behövs delvis andra arbetsmetoder utvecklas och ökad kompetens i beteendevetenskapliga frågor. För att kunna förverkliga ett önskvärt miljöengagemang bland kommuninvånarna behöver även ekonomiska resurser tillskjutas. Idag används ofantliga resurser för att reparera tidigare miljöskador uppkomna genom individers och företags agerande. Genom en ökad satsning på preventiva åtgärder kan framtida miljöskador undvikas.

Litteratur

Angelöw, Bosse & Jonsson, Thom. 1990a. *Uppkomst och hinder för individers miljöengagemang.* Samhällsvetenskapliga institutionen, Högskolan i Växjö; Växjö.

Angelöw, Bosse & Jonsson, Thom. 1990b. *Introduktion till socialpsykologi.* Studentlitteratur; Lund.

Baum, Andrew & Singer, Jerome (red). 1981. *Advances In Environmental Psychology - Volume 3, Energy: Psychological Perspectives.* Lawrence Erlbaum Associates; Hillsdales, New Jersey.

Bennulf, Martin. 1989. *Miljöopinionen under åttiotalet.* (artikeln har uppdaterats med nya siffror) I Holmberg & Weibull, 1989.

Bennulf, Martin & Gilljam, Mikael. 1991. *Snacka går ju - men vem handlar miljövänligt?* I Weibull & Holmberg, 1991.

Bickman, L (red). 1980. *Applied Social Psychology Annual, vol 1.* Sage Publications; Beverly Hills & London.

Brown, Lester m fl. 1991. *Tillståndet i världen '92.* Naturskyddsföreningen/Naturvårdsverket; Stockholm.

Dahlqvist, Ulf & Westerståhl, Peter. 1989. *Kommunikationsstrategi och reklameffekter.* Liber; Stockholm.

Deutsch, J & Lieberman, Y. 1985. *Effects of a Public Advertising Campaign on Consumer Behavior in a Demarketing Situation.* International Journal of Research in Marketing, vol. 2, s. 287-290.

Dillman, D A & Christenson, J A. 1975. *The Public Value for Pollution Control.* Cornell Journal of Social Relations. nr. 10, s. 73-95.

Edman, Stefan. 1988. *Att leva ett rikt liv.* I Liber Hermods.

Fisher, Jeffrey; Bell, Paul & Baum, Andrew. 1984. *Environmental Psychology.* Holt, Rinehart & Winston; New York.

Folkhälsogruppen. 1991. *Hela folkets hälsa - en nationell strategi.* Folkhälsogruppens nr 8. Folkhälsogruppen; Stockholm.

Gershon, David, Gilman, Robert & Mehlmann, Alexander. 1992. *Ekocirkelboken - handlingsprogram för ekologisk livsstil.* Utbildningsförlaget Brevskolan, Stockholm.

Hansson, B.S. m. fl. 1991. *Att studera hinder och möjligheter i folkhälsoarbetets förutsättningar - Några teoretiska utgångspunkter.* I Smedby, Isacsson & Westrin, 1991.

Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red). 1989. *Åttiotal - svensk opinion i empirisk belysning.* Statsvetenskapliga institutionen och Avdelningen för masskommunikation; Göteborgs universitet.

Inglehart, Ronald. 1981. *Post-materialism in an Environment of Insecurity.* American Political Science Review; vol, 75, nr 4, s 880-900.

Kotler, Philip & Roberto, Eduardo. 1989. *Social Marketing.* Free Press; New York.

Lazarsfeld, Paul & Merton, Robert. 1949. *Mass Communication, Popular Taste, and Organized Social Action.* I Schramm, 1949.

Manzo, Lynne & Weinstein, Neil. 1987. *Behavioral Commitment To Environmental Protection - a study of active and nonactive members of the sierra club.* Environment and behavior; vol.19, no. 6, s 673-694.

McTeer J H. 1978. *Teenage-Adult Differencies in Concern for Environmental Problems.* Journal of Environmental Education. nr. 9, s. 20-23.

Merchant, C. 1980. *The Death of Nature - women, ecology and the scientific revolution.* Harper & Row; San Francisco.

Milbrath, Lester W. 1981. *General Report: US. component of a comparative study of environmental beliefs and values.* Mimeo, Occassional Paper Series, Environmental Studies Center; State University of New York at Buffalo.

Milbrath, Lester W. 1984. *Environmentalists - Vanguard for a New Society.* State University of New York Press; Albany.

Olsson, Britt-Mari; Wiberg, Chatrine & Wolvén, Lars-Erik. 1991. *Att spara energi.* Högskolan i Östersund.

Pallak M S. 1980. *Commitment and Energy Conservation.* I Bickman, 1980.

Petersson, Olof; Westholm, Anders och Blomberg, Göran. 1989. *Medborgarnas makt* Carlssons; Stockholm.

Pilgrim, B F & Shoemaker, F F. 1981. *Campaigns to Affect Energy Behavior.* I Rice & Paisley, 1981.

Regeringens Proposition 1990/91:90. 1991. *En god livsmiljö, Riksdagen; Stockholm.*

Rice, R E & Paisley W J (red). 1981. *Public Communications Campaigns.* Sage Publications; Beverly Hills, Kalifornien.

Schramm, William (red). 1949. *Mass Communications.* University of Illinois Press; Urbana.

Sifo. 1989. *Det naturliga steget - eftermätning.* Sifo; Stockholm.

Sifo. 1990a. *Miljöbarometer.* Sifo; Stockholm.

Sifo. 1990b. *Svenska Naturskyddsföreningen - undersökning bland medlemmar.* Sifo; Stockholm.

Sjöberg, Lennart & Tollgerdt-Andersson, Ingrid. 1990. *Hushållens konsumtion av elenergi: Beteendestudier.* Handelshögskolan i Stockholm.

Smedby, B; Isacsson, S-O & Westrin, C-G (red). 1991. *Folkhälsans förändring och hälsoarbetets konsekvenser.* Medicinska forskningsrådet; Stockholm.

Spri. 1991. *Ringar på vattnet - Erfarenheter av förebyggande hälsoarbete i Västerbotten.* Sprirapport 306. Spri; Stockholm.

Walsh, Roger. 1987. *Lust till liv.* Hagaberg; Vallentuna.

Weibull, Lennart & Holmberg, Sören (red). *Åsikter om massmedier och samhälle.* SOM-rapport 7, Statsvetenskapliga institutionen; Göteborgs universitet.

Winter, Georg. 1990. *Ekologisk företagsledning.* Antoni Publishing; Göteborg.

Statskontorets rapport

Länsstyrelsens roll i det samlade miljöarbetet avseende kontakterna med kommunerna

enligt beslut 1992-11-05

Arbetet utfört av Anders Kihlberg och Gunilla Forsling.

Innehåll

1. Uppdraget och tillvägagångssättet
2. Kontakter och anledningar till kontakter
3. Samarbete och samordning
4. Informations- och kunskapsutbyte
5. Tillsynsansvar och tillsynsarbete
6. Bevakning av hälsa och säkerhet samt riksintressen
7. Framtida rapportering och verksamhetsuppföljning
8. Kommentar

1. Uppdraget och tillvägagångssättet

Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (M 1991:01) uppdrog med skrivelse av den 10 december 1991 åt Statskontoret att utarbeta ett utredningsunderlag rörande länsstyrelsens roll i det samlade miljöarbetet avseende kontakterna med kommunerna.

Uppdraget hade förberetts genom en dialog mellan utredningens sekretariat och utredarna vid Statskontoret varvid behandlats bland annat frågeområden och tillvägagångssätt, nämligen att genomföra intervjuer med ansvariga på ett antal länsstyrelser och med representanter från ett par kommuner i respektive län. En intervjuguide utarbetades i samråd med utredningens sekretariat.

Intervjuer har genomförts vid sex länsstyrelser med miljövårdsdirektören och dennes närmaste medarbetare samt i två kommuner i vart och ett av dessa län och där främst med miljö- och hälsoskyddschefen. I ett län intervjuades i tre kommuner.

De frågeområden som tagits upp vid intervjuerna är följande:

- Kontakter och anledningar till kontakter
- Samarbete och samordning
- Informations- och kunskapsutbyte
- Tillsynsansvar och tillsynsarbete
- Bevakning av hälsa och säkerhet samt riksintressen
- Framtida rapportering och verksamhetsuppföljning

Intervjuerna har genomförts i följande län och kommuner:

- Jämtlands läns länsstyrelse
- Östersunds kommun
- Åre kommun

- Västernorrlands läns länstyrelse
- Sundsvalls kommun
- Timrå kommun

- Södermanlands läns länsstyrelse
- Katrineholms kommun
- Oxelösunds kommun

- Kronobergs läns länsstyrelse
- Växjö kommun
- Lessebo kommun
- Tingsryds kommun

- Kristianstads läns länsstyrelse
- Kristianstad kommun
- Tomelilla kommun

- Malmöhus läns länsstyrelse
- Malmö kommun
- Skurups kommun

Preliminär redovisning av uppdraget har ägt rum vid kommittésammanträdet den 20 maj 1992 och därefter med arbetsmaterial, som redovisats under hand den 17 juni och 10 juli, omfattande sammanfattningar per frågeområde respektive minnesanteckningar från intervjuerna.

Minnesanteckningarna är redigerade och har förts tillbaka till de intervjuade som haft tillfälle korrigera, komplettera eller stryka ned genom egna noteringar. Dessa minnesanteckningar kommer att finnas tillgängliga i en ny upplaga vid den tidpunkt då kommittén lägger fram sitt betänkande.

Det följande återger sammanfattningarna i slutligt skick. Den delen av uppdraget som avser effekter hos kommunerna av de olika systemen för tillstånds- och tillsynsavgifter slutredovisas nu samtidigt med separat promemoria.

Intervjuerna har genomförts av Sofia Ericsson, Gunilla Forsling och Anders Kihlberg. Vid några intervjuer medverkade även kommitténs sekretariat. Sammanfattningarna har gjorts av Gunilla Forsling, frågeområdena 1 - 3, och Anders Kihlberg, frågeområdena 4 - 6 och kommentaren avsnitt 7. Områdena 1 - 3 är även länsvist sammanfattade i bilaga 2. (Anm. Bilagan publiceras inte i betänkandet, men går att beställa från Statskontoret.)

2. Kontakter och anledningar till kontakter

Kontakter med miljövårdsenheten

Allmänt sett är kontaktfrekvensen hög, det är vanligt med dagliga kontakter mellan kommunerna och miljövårdsenheterna.

I några län har stora kommuner mer kontakter med miljövårdsenheten än mindre kommuner. Mindre kommuner kontaktar hellre större kommuner i länet än länsstyrelsen. Det förekommer också att länet kontaktar kommuner som har kompetens.

Ärendestyrda kontakter överväger. Följande ärende- och ämnesområden nämns i fallande ordning:

- miljöskyddsärenden (handläggare och juridikkontakter)
- djurskydds- och livsmedelsärenden
- kalkningsbidragsärenden
- miljöstörande kommunala anläggningar
- planärenden
- allmän naturvård
- vatten, avlopp och renhållning
- va-frågor, täkter, fiskodlingar, infiltrationsanläggningar
- miljöövervakning

Kompetens- och expertområden som nämns i detta avsnitt som anledningar till kontakt är främst juridisk och miljöjuridisk kompetens, länsveterinären, biologisk/naturvårdskompetens, processteknik, planenheten samt lantbruksenheten.

Några kommuner ser brister på kompetens på regional nivå för framförallt kemikaliefrågor, (LKP-ärenden), avfallsfrågor och saneringsprojekt, miljöfarligt avfall samt vattenbiologi. Några kommuner nämner att bristen på kompetens gör att direktkontakt tas med centrala myndigheter som Statens Livsmedelsverk, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen.

Ett län anser att dialogen med gröna sidan skulle bli bättre om kommunerna hade ekologer.

Kontakter med allmänheten

Kommunernas kontakter med allmänheten, miljöorganisationer och massmedia är sammantaget omfattande. Kommunerna ser vanligen positivt på dessa kontakter. Kontakterna uppges ge ömsesidigt informationsutbyte. En kommun har

särskild miljöinformatör och ett par kommuner deltar i ett mellankommunalt projekt om miljöinformation.

Allmänhetens klagomål rör djurskydd, mögel, buller och enskilda ärenden som avlopp, samt planärenden. Ett par kommuner har stor öppenhet och tillgänglighet för allmänheten med jourtelefon för miljöfrågor och klagomål.

Ett par län uppger att decentralisering av tillsynsansvaret till kommunerna har minskat telefonfrågorna från allmänheten. Ett par län har strategin att inte besvara frågor/klagomål från allmänheten utan hänvisar till kommunen, däremot tas frågor till gröna sidan emot.

Ett län uppger att kontakterna med allmänheten är betungande och att miljöorganisationerna bedriver lobbyverksamhet och inte förstår myndighetsfunktionen. Ett län uppger att allmänheten är dåligt insatt i hur tillsynsansvaret är fördelat i olika ärenden mellan lokal och regional nivå, vilket ger upphov till frågor.

Flera län har frekventa kontakter med miljöorganisationer, företag och skolor.

Massmediakontakterna verkar vara mer utvecklade i kommunerna än länen. Undantag finns för vissa tyngre miljöfrågor, där ett par län har vana vid massmediakontakter.

3. Samarbete och samordning

Kommunalt samarbete

Kommunerna inom samtliga besökta län har samarbete i form av planlagda gemensamma projekt samt samplanerade utbildningsinsatser eller kurser för kommunalt anställda handläggare. Planer och projektidéer tas årligen fram i den verksamhet som bedrivs av kommunförbundets länsavdelningar. I fem I fem av sex län pågår gemensamma projekt inom livsmedelsområdet, länsveterinären brukar delta. Inom avfallsområdet med inriktning på miljöfarligt avfall drivs samarbetsprojekt i hälften av länen. I två län har på kommunalt initiativ bildats särskilda bolag för hantering av miljöfarligt avfall.

Kommunala samarbetsprojekt som sammantaget nämnts pågår inom följande områden förskolor/daghemslokaler, grustäktsplanering, grundvattentäker, Hus och Hälsaprojektet samt miljövårdsprojekt bland annat riktad tillsyn av bilvårdsmedel och bilvårdsanläggningar samt amalgam. I de senare fallen uppges länsstyrelsen vara drivande i två län.

Några av de större kommunerna har omfattande samarbete i olika gruppe-

ringar av kommuner t.ex. 10-kommunersgruppen, de fem största städerna, åtgärdsgrupp Nord, XYZ-län etc. Grupperingar av kommunala miljöansvariga finns också t.ex. Föreningen för allmänt hälsoskydd. Länsförbund och trafikförbund med landstinget samt föreningen för OPSIS-användare nämns också.

Inom folkhälsoområdet har nästan samtliga län något samarbetsprojekt med landsting eller primärvård. Detta samarbete kan vara mer eller mindre aktivt eller omfattande. Några kommuner efterlyser tydligare samordningsansvar för folkhälsofrågor och bättre tillvaratagande av miljömedicinsk kompetens både i kommunerna och inom länet.

Det förekommer tjänsteutbyte mellan kommunerna. Det vanligaste är att större kommuner säljer tjänster inom områden som djurskydd, livsmedelskontroll samt laboratorietjänster. Det förekommer mindre utbrett tjänsteförsäljning för radonmätningar, bullermätningar samt datarådgivning. Några kommuner uppger att tjänsteutbytet borde utvecklas till effektivare och smidigare former.

Regional samordning

Den regionala samordningen med länsstyrelsen som samordnare fungerar i vattenvårdsförbunden, luftvårdsförbunden, i försurnings-, och kalkningsprojekt samt för naturvårdsinventeringar i de flesta län. Några kommuner har egeninitierade samarbetsprojekt för luftmätningar. Ett par kommuner vill ha ökat ansvar för egna kalkningsprojekt.

I flera län har miljövårdsenheten tagit initiativ till särskilda miljöprojekt bland annat vatten- och avloppsfrågor, kemikaliefrågor som tätortsbränsle och bensinhantering, amalgam och kvicksilver, vägstyrning av miljöfarligt gods, grustäktsplanering, hantering av miljöfarligt avfall över kommun- och länsgränser, saneringsprojekt, enskilda avlopp samt infiltrationsanläggningar.

Kommunerna i några län efterlyser bättre regional samordning via länsstyrelsen inom folkhälsoområdet, radonfrågor, bostadsbyggen, bullerområdet samt i vissa miljötillsynsfrågor, t.ex. omprövning av villkor och tillstånd samt kemikaliefrågor med stöd av LKP (Lagen om kemiska produkter). En kommun anser att länsstyrelsen samordnande ansvar borde utvecklas för avfallsplanering, energiplanering och samhällsplanering.

I ett län har ansvarsfördelningen inom regionen för LKP-tillsynen klargjorts och i ett annat län finns behov av sådan samordning och förtydligande av LKP-tillsynen.

Miljöplanering

Samtliga kommuner har någon form av program eller verksamhetsplan för

åtgärder inom miljöområdet. I fyra av sex län har kommunerna varit initierande och drivande i arbetet med kommunala miljöprogram eller strategier. Inom dessa län pågår programutveckling tillsammans med länsstyrelsen och regionala miljöanalyser.

I ett par län har länsstyrelsen varit initierande och drivande för att få fram regionala miljöprogram. Det uppges att dessa några år gamla regionala miljöprogrammen håller på att revideras bland annat med hänsyn till nationella miljömål.

4. Informations- och kunskapsutbyte

Informationsspridning

Det är stort (enormt) flöde av miljöinformation från centrala myndigheter direkt till kommunerna. De flesta kommunerna uppger att de prenumererar på allt för säkerhets skull. Det uppstår då ett dilemma att sovra, vilket uppges som nödvändigt bland annat av besparingsskäl. De flesta kommunerna har utvecklat anpassade strategier för sortering och urval av material samt även byggt upp miljöbibliotek, som kan nyttjas av flera kommunala förvaltningar.

Samtliga statliga myndigheter tar prenumerationsavgifter och avgifter på rapporter och utbildning. Systemen för information varierar mellan myndigheterna, vilket uppges försvåra överblicken för kommunerna. Sammantaget nämns att Kemikalieinspektionen, Statens Livsmedelsverk och Boverket är bra på informationsspridning inom respektive kompetensområde. Naturvårdsverket uppges ha blivit bättre bland annat genom faktabladen. Det påpekas från en kommun att Kemikalieinspektionens rapporter utarbetas snabbare än Naturvårdsverkets och att Naturvårdsverkets allmänna råd har en långsam framtagningsprocess.

Några kommuner påpekar att länsstyrelsen borde ha en roll som samordnare av information om lagändringar. Frågan diskuteras i ett par län. En kommun anser att det lagsamordnande ansvaret med dithörande informationsspridning borde tas på departementsnivå.

I ett par län har länsstyrelsens miljövårdsenhet tagit en aktiv roll i samordning av informationsspridningen dels genom att sammanställa nyheter i en miljöbulletin dels genom att bevaka informationsspridningen från centrala myndigheter och aktivt delta i planläggning av sammankomster inom ramen för kommunförbundets länsavdelning.

Andra initiativ för att samordna informationsspridningen uppges ha tagits av

Naturvårdsverket och kommunförbundet med sammanställningar och informationsblad. I ett län fungerar miljövårdsenheten som Naturvårdsverkets försäljare av miljöskrifter till skolor och universitet.

Kunskapsutbyte

Initiativ till erfarenhetsutbyte mellan kommunerna uppges bli allt vanligare och viktigare som stöd för kunskapsutbyte och kompetensutveckling. Kommunförbundets länsavdelning uppges spela en roll i samtliga län för erfarenhetsutbytet i kurs och seminarieform. I den årliga kursplaneringen inriktas ämnesvalet på nyheter. Kunskapsnivån kan anpassas efter kommunernas behov. Dessutom uppges regionala arrangemang blir avsevärt mycket billigare på grund av mindre reskostnader.

Kunskapsutbyte i skilda former mellan kommunerna är vanliga. Det förekommer att länets experter deltar i regionalt kunskapsutbyte.

Kommunerna uppger sammantaget flera former av utbildningssamordning och upphandling av konsulter och experter för att förbilliga och anpassa kunskapsstödet till kommunernas behov. Exempel som nämns är föreläsare inbjuds från centrala myndigheter, samarbete med företag, branschorganisationer, miljö- och intresseorganisationer, högskolor och universitet.

Några kommuner uppger att det är svårt att planera kompetensutvecklingen både på grund av det varierande utbudet. De mindre kommunerna har särskilda problem att bevaka många "smala" kompetensområden.

Naturvårdsverkets kurser anses alltför dyra och har alltför många deltagare för att kunna fungera som forum för kunskapsutbyte. Som stöd för kompetensutvecklingen i kommunerna föredras genomgående fortbildnings- och distanskurser vid högskola.

Ett län är mycket aktivt som samordnare av miljöutbildning både korta och längre kurser. De längre kurserna, i vilka även företag deltar, anses alltför dyra för kommunerna i länet (20 tkr-nivån).

Ett län uppger att behovet av kompetensutveckling inte är så stort inom länet eftersom kommunerna har anställd personal med kompetens.

Antalet utbildningsdagar i kommunerna är begränsade till cirka tio dagar per år (5-7% av arbetstiden) medan utbildningsbudgeten varierar. I sammanhanget påpekas från en kommun att skyldigheten att sprida kunskap borde ingå i det centrala tillsynsansvaret och inte belasta kommunala utbildningsbudgetar i den utsträckning det gör idag.

5. Tillsynsansvar och tillsynsarbete

För relationen mellan länsstyrelsens miljövårdsenhet, motsvarande, och kommunens miljö- och hälsoskyddsförvaltning fäster de intervjuade uppmärksamheten särskilt på **tillsynen enligt miljöskyddslagen** och de förändringar som där skett de senaste åren. Det gäller dels det så kallade frivilliga övertagandet från och med 1981, dels kommunernas obligatoriska övertagande av C-listans anläggningar 1989. Men även tillsynen enligt de andra miljölagarna tas upp i viss utsträckning

Erfarenheterna hittills av **C-listeövertagandet** återges övervägande positivt. Länsstyrelser och kommuner är här samstämmiga i stort. Tillsyn anses nu komma till stånd i större utsträckning än när ansvaret låg hos länsstyrelsen. Men även varierande erfarenheter anförs. Några exempel är följande.

En kommun anför att objekten på C-listan medför problem genom att de inte som de större objekten har kännedom om reglerna och ordning på sina underlag genom kontrollprogram.

En annan kommun anför att förbättringar skett vid lantbruken sedan kommunen tagit över tillsynen. Tidigare hade man inte Miljöskyddslagen som instrument utan kunde i samband med gödselhanteringen bara använda hälsoskyddslagen eller gå via länsstyrelsen.

En större kommun, som har många objekt på C-listan, anser att hanteringen av C-objekten medfört en byråkratisering. De borde i stället behandlas som byggnadslovsärenden.

En länsstyrelse, som anser att tillsynsarbetet inom länet förbättrades när kommunerna tog över C-listan, säger att det inte blev någon större avlastning i länsstyrelsens arbete mer än att länsstyrelsen slipper klagomålen från allmänheten. Avlastning blir det när kommunen tar över frivilligt.

En annan länsstyrelse anser det vara en brist att länsstyrelsen inte getts ställning som regional tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen. Länsstyrelsen har idag rätt att ta tillbaka delegation om kommunen missköter sig. Men man skall samarbeta och då är ett uttalat regionalt tillsynsansvar en bra grund.

Frivilligt övertagande av vissa anläggningar har redan skett i några stora kommuner. Det planeras nu i varierande utsträckning i alla de besökta länen. Alla kommuner utom några av de minsta säger sig ha planer på övertagande.

En större kommun vill nu direkt ta över allt, både B och A-listans anläggningar. Man har trots uppvaktning vid länsstyrelsen inte fått fullt medhåll. Vad gäller vissa anläggningar ligger nu frågan hos Regeringen.

Det oftast förekommande är att man tar över anläggningar i viss bransch, snarare än exempelvis hela B-listans anläggningar. Flera av de kommuner som nu tar över på detta sätt ser det som naturligt att på sikt ta över all tillsyn enligt

miljöskyddslagen.

En lång rad **synpunkter** har förts fram på vad som är **lämplig omfattning av kommunernas övertagande av tillsynen**.

Från länsstyrelsehåll anförs i flera fall att det avgörande är om kommunen har eller kan förväntas skaffa kompetens och kapacitet för tillsynsarbetet i fråga. Några anför att i de fall anläggningen påverkar miljön regionalt eller ännu vidare så är detta skäl att behålla tillsynen vid länsstyrelsen. Även antalet anläggningar i en viss bransch påverkar i så måtto att ett visst minimiantal krävs för att ge underlag för specialisering i tillsynen. Länsstyrelsen som arbetar över regionen har större förutsättningar att med god ekonomi hålla specialister i komplicerade branscher med relativt få anläggningar. Om det däremot finns flera B-anläggningar av samma typ i en kommun så har kommunen nog så stora förutsättningar som länsstyrelsen att sköta tillsynen på ett kompetent sätt. Även sambandet mellan prövningen, som enligt nuvarande lagstiftning hur som helst ligger vid länsstyrelsen för B-listans anläggningar, och tillsynen kan tala för att behålla tillsyn vid länsstyrelsen. Sådana samband anges av en länsstyrelse också finnas mellan tillsynen och miljöövervakningens vidare utbyggnad.

Även kommunernas nämndorganisation är betydelsefull enligt en länsstyrelse vid dess bedömning av ansökan om övertagande. Om närhet är positivt i tillsynen så finns ändock en risk för en alltför lokal beslutsprägel.

Från några länsstyrelser famhålles att det frivilliga övertagandet nu lett till en splittrad bild och att logiken i vad som kommer att ligga på länsstyrelse respektive i kommun brister. I viss mån anser man att övertagandet snedvridits genom att kommunerna sneglat på anläggningar som betalar ansenliga tillsynsavgifter. Överblicken kommer att bli lidande också på grund av att rapporteringen av kommunernas tillsynsarbete inte är väl utvecklat. Styrmedel saknas för att kunna tvinga fram ett uppgiftslämnande. Ändock hävdar flera länsstyrelser att kommunernas önskemål är den kanske viktigaste utgångspunkten. Någon säger att ges de blott ansvaret så skaffar de det som är viktigast nämligen kompetensen.

Flertalet av kommunerna är som sagt inriktade på att frivilligt ta över mycket av miljöskyddstillsynen. Det oftast förekommande argumentet förefaller sammanhänga med närheten och kommunmedlemmarnas intresse. Man är mest berörd, det må sedan samtidigt förekomma regionala effekter eller vidare effekter. Redan i dagens läge med tillsynsansvar vid länsstyrelsen engagerar sig kommuner ibland genom besök vid anläggningarna och deltagande vid besiktningar etc. samt i remisser från länsstyrelsen eller från koncessionsnämnden. Att ta steget fullt ut är då naturligt. Erkännanden av länstyrelsens kompetens på stora industrianläggningar uttalas ändock av en kommun som själv har en stark miljöorganisation.

Det förekommer några kommunkommentarer som exemplifierar hur

resurserna bör dimensioneras för tillkommande tillsynsuppgifterna. Man har förväntningar att tillsynsavgifter skall finansiera den utvidgade verksamheten. Någon kommun är inne på att finnansiera även remissverksamheten genom att ta en avgift.

Som nämnts tidigare finns det dock några små kommuner som inte avser ta över något frivilligt. En kommun ser nuvarande arbetsfördelning som lämplig. Länsstyrelsen har i sin större organisation en djupare kompetens på många områden och en distans till aktörerna inom kommunen. Någon talar om tendenserna till "kostnadsövervältring" från staten till kommunen.

Länsstyrelserna och kommunerna uttalar sig även om **tillsyn enligt andra lagar än miljöskyddslagen.**

En länsstyrelse beskriver tillsynsansvaret genom att ange att länsstyrelsen är regional tillsynsmyndighet enligt renhållningslagen, naturvårdslagen, hälsoskyddslagen och livsmedelslagen. Länsveterinären har överinseendet över livsmedelsområdet och djurskyddsområdet. Några länsstyrelser nämner härutöver tillsynsansvaret enligt lagen om kemiska produkter (LKP) och vattenlagen.

Från kommunernas sida refereras oftast till - förutom miljöskyddslagen - LKP, livsmedelslagen, djurskyddslagen och hälsoskyddslagen i fallande ordning.

Uppgiftsfördelningen mellan kommun och länsstyrelse kommenteras bland annat vad gäller kemikalieområdet.

En länsstyrelse anför att länsstyrelsens tillsynsansvar är delat med kommunerna. Vid de företag där länsstyrelsen bedriver tillsyn enligt miljöskyddslagen bedriver länsstyrelsen också samordnat tillsyn enligt LKP. Resten ligger på kommunerna och den är mycket omfattande.

En större kommun anför att länsstyrelsen har viss tillsyn enligt LKP, men att det ändock är oklart var ansvarsgränserna går mellan länsstyrelse och kommun. Efter en sen start används nu emellertid LKP mer och mer av denna kommun. Flöden har kartlagts, substitutionsprincipen lyfts fram mer och mer, kampanjer bedrivs.

Ett område som flera länsstyrelser särskilt pekar på är naturvårdsområdet.

En länsstyrelse anför att lagstiftningen har gett kommunerna omfattande naturvårdsuppgifter och att de har goda möjligheter att genomföra dem om viljan och kompetensen finns. Medel finns redan i stor utsträckning i parkförvaltningen.

En annan länsstyrelse pekar på mängden naturvårdsärenden, bland annat rörande skogsavverkning och täktärenden, och ifrågasätter om så många små ärenden skall ligga på länsstyrelsen. Hittills har man varit rädd att delegera biologiskt kompetenskrävande ärenden, men nu är pressen så stor på länsstyrelsen att omstrukturera sin verksamhet att initiativ till delegering kan komma att tas.

En större kommun omnämner särskilt sina planer att bredda kommunens kompetens genom att bilda en ekologgrupp med miljö- och hälsoskyddskontorets

och stadsbyggnads biologer samt landskapsarkitekten.

Det stora flertalet intervjuade har **erfarenheter av nya arbetssätt i tillsynen**. Branschtillsyn omnämns av flera kommuner och då ofta i positiva ordalag. I många fall har man sammarbetat inom länet eller mellan några kommuner. Inventeringar har gjorts och budskapen har förts ut vid olika möten eller i formliga branschkampanjer. Ett omdöme från en kommun är att dylikt systematiskt arbetssätt är bättre än "klagomålshantering". Från en annan kommun framhävs branschprojekt framför objektvisa tillsynsbesök.

En utveckling av systemtillsynen omvittnas från några håll, både från länsstyrelser och kommuner. En länsstyrelse markerar emellertid att det inte räcker med att förlita sig på egenkontrollen och studera hittills utvecklade miljörapporter. Även fylliga utsläppsdata relaterade till kontrollprogram krävs för att länsstyrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Ett försök med systemtillsyn inom kemikalieområdet har genomförts under medverkan av två kommuner och yrkesinspektionen, Arbetarskyddstyrelsen, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Utgångspunkten var ett förslag enligt ett av de regionala miljöprojekten. Försöket kommer att utvecklas vidare under en tioårsperiod med syftet att stärka tillsynen enligt LKP och även samordna miljöskyddstillsyn och kemikalietillsyn.

Förväntningar uttalas från några håll att förutsättningar för tillsynsarbetet skall förbättras genom översynen av miljölagstiftningen (miljöskyddskommittén) och kraftigare genomslag för sektorernas miljöhänsyn.

Erfarenheterna av **länsstyrelsernas dubbla roller** - **rådgivande** och **kontrollerande** - har redovisats i stort enligt det följande.

Från kommunhåll anförs å ena sidan att man i praktiken inte upplever problem med att länsstyrelsen har en dubbelroll, å andra sidan att länsstyrelsen är sparsam att ge råd och att man borde kunna sträcka sig längre i generella resonemang. Man har emellertid förståelse för att särskilt juristerna aktar sig för att försätta sig i jävssituation.

Kommentarerna speglar i viss mån den utsträckning kommunerna stöder sig på länsstyrelsen. En större kommun anför inga problem med länsstyrelsens dubbelroll. Informella muntliga överläggningar är vanliga. Kommunen säger sig behöva länsstyrelsekontakterna för överblick över förekomsten av liknande ärenden. Att komma till samma ställningstagande i kommun och länsstyrelse behövs inte.

De kommuner som i större utsträckning anser sig vara i behov av stöd anför att de söker svaren på sina frågor även på annat håll. Kontakter tas direkt med central myndighet eller andra kommuner. Beträffande miljöjuridiken är dock svårt att orka med att få fram svar från annat håll än länsstyrelse och där är man försiktig med anledning av risken för jäv.

I två olika län anför kommuner exempel från djurskyddssidan. I det ena fallet klagas på alltför formellt agerande från länsveterinärens sida så att rådgivningen blivit lidande. I det andra fallet anför kommunen att länsstyrelsen allmänt är sparsam med att ge råd på grund av risk för jäv. Detta respekterar kommunen och söker svar på annat håll. Men detta är svårt på djurskyddssidan när det gäller omhändertagande av djur.

På olika länsstyrelser använder man något varierande uttryckssätt enligt det följande.

Man försöker undvika att ge konkreta råd direkt i enskilda ärenden men ändock bidra med bakgrundsfakta och allmänna resonemang. Vid förfrågan lämnar miljövårdsenhetens tjänstemän kunskapsunderlag men försöker undvika att direkt påverka kommunens beslut. Att kommunerna kontaktar oss är positivt och vi kan ge råd men inte medverka i beslutsfattandet. Vi är medvetna om jävssituationer som kan uppkomma. Handläggarna informerar sig hos juristerna för att inte hamna fel. Vid exempelvis besvärsärenden som sammanhålls av juridiska enheten stöder man sig inte på de handläggare på miljösidan som händelsevis tidigare lämnat råd i ärendet.

Kommunal tillsyn över kommunal verksamhet eller anläggning bedöms av flertalet intervjuade miljö- och hälsoskyddschefer som inte speciellt problemfylld. Några kommuner har frivilligt tagit över denna tillsyn, flera diskuterar att göra det.

Från länsstyrelsehåll varierar kommentarerna från att man är positiv till övertagandet, att man till en början var orolig att tillsynen skulle försämras, men att man nu har positiva erfarenheter, till att det finns en risk för tillsynens integritet, framför allt i små kommuner där det är nära mellan aktörerna.

I några kommentarer möts länsstyrelse och kommun då de anför att det avgörande inte är om verksamhet/anläggning är kommunal eller icke kommunal. Av betydelse för bedömningen av lämpligheten av kommunal tillsyn över kommunal verksamhet anges snarare vara miljö- och hälsoskyddsorganisationens resurser och kompetens i branschen i fråga.

En länsstyrelse pekar på betydelsen av kommunens nämnd- och förvaltningsorganisation i sammanhanget. Exempel ges på att man avvaktar effekterna av sammanslagna kommunala nämnder innan man delegerar tillsyn. Länstyrelsens huvudsakliga policy är dock att acceptera kommunalt övertagande för så vitt anläggningen inte förorsakar regionala miljöeffekter eller kräver speciell kompetens.

Från en mindre kommun ges exempel på att den kommunala tillsynen inte rått på vattenverket i vissa frågor. En annan mindre kommun framhåller de situationer som särskilt arbetssamma då tillsynen påtalar brister vars avhjälpande kräver pengar. Denna kommun kommer inte att verka för ytterligare övertagande

av tillsynsansvar.

En större kommun vittnar om att tillsynen över kommunal verksamhet är avsevärt mer tidskrävande än över företagen. Frågorna bollas mellan många olika instanser. Åtgärder som kräver pengar kräver tid. Det känns tråkigt när en nämnd överklagar en annan nämnds beslut. Länsstyrelsen tyder dock förekommande spänningar mellan kommunernas förvaltningar som att man sköter tillsynen av den kommunala verksamheten.

Det finns exempel på att miljö- och hälsoskyddsnämnd anmält kommunen till åtal, men även att man i en miljö- och hälsoskyddsnämnd voterat om anmälan till åtal skulle göras.

6. Bevakning av hälsa och säkerhet samt riksintressen

Flertalet intervjuade anför i varierande ordalag att man aktivt bevakar **miljöfrågorna i planprocessen**. En kommun beskriver det som att man utvidgat verksamheten från enbart myndighetsuppgifter inom miljöområdet till att använda miljökompetensen i planprocessen.

Man betonar, både i kommun och länsstyrelse, vikten av att komma in tidigt i planprocessen för att miljöfrågorna verkligen skall beaktas.

Från några kommuner omvittnas hur särskilda organisatoriska med flera förhållanden påverkar miljöhänsynen i planerna. En miljöberedning sammansatt av politiker och tjänstemän från alla miljörelaterade nämnder och förvaltningar sägs skapa goda förutsättningar. Särskilda utskott eller arbetsgrupper omnämns likaså.

En kommun anför att ett väl genomarbetat miljöprogram leder till att miljöfrågorna beaktas i planeringen. Ett regionalt miljöprojekt med förankring i två kommuner sägs ha stärkt kommunernas miljökompetens och lett till att miljöfrågorna beaktats i högre grad i samhällsplaneringen.

Det ges emellertid även några exempel från kommunhåll på att man inte förmått hävda miljöaspekterna gentemot exploateringsintressena eller eljest inte fått gehör. Det är lättare då man har lagen på sin sida. Svårast är det då mycket pengar står på spel.

I både kommun och länsstyrelse är det plansidan/byggsidan som sammanhåller planeringen. Miljösidan säger sig tillföra en stor del av miljöinformationen, men säger i flera fall att miljökompetens finns även på plansidan. En kommun har nyligen anställt en ekolog som ska utföra naturinventeringar innan planbeslut tas

samt vara samtalspartner till länsstyrelsen. Men det omnämns från andra håll att direktkontakter också förekommer mellan miljö regionalt och miljö lokalt.

En länsstyrelse beskriver den långa processen att arbeta fram översiktsplaner och de många kontakterna mellan länsstyrelsen och kommunerna undervägs. I samrådsskedet har man tagit upp frågor kring bland annat naturresurslagen, riksintressen, intressanta naturområden, grustäkter, vatten sundhet, skyddsavstånd, kapacitet i reningsverk. Länsstyrelsen har ytterligare ambitioner framöver att gå in för kunskapsförsörjning och arrangera seminarier.

Från kommunernas sida varierar kommentarerna vad gäller omfattningen av länstyrelsernas miljöinsatser i planprocessen. En större kommun anför att det är svårt för länsstyrelsen att skaffa sig all erforderlig detaljkunskap. Då det händer någon gång att det blir konflikt mellan planerare och miljövårdare i kommunen kan läns- styrelsen stärka miljöperspektivet så att planansvarig måste ta hänsyn.

En mindre kommun beskriver en översiktsplaneprocess som fortfarande pågår och där länsstyrelsen har granskat en tidig version av planen och tagit fram ett underlag till stadsarkitekten angående naturvården. Länsstyrelsen har därutöver haft åsikter och yttrat sig efterhand. Länstyrelsen har då bland annat bevakat samordningen mellan kommunerna.

De inventeringar av olika slag som länsstyrelsen utfört, bland annat på naturvårdens områden, anges av kommunerna i flera fall som användbara underlag för översiktsplanerandet. Den regionala miljöanalysen anges däremot i något fall åldras relativt snabbt samt vara allför mediaorienterad snarare än verksamhets-/åtgärdsorienterad. Ett bättre regionalt miljövårdsprogram efterlyses från någon kommun i detta planeringssammanhang.

Brister i den första uppsättningen översiktsplaner exemplifieras i flera fall av länsstyrelserna. Man nämner behandlingen av odlingslandskapet, sötvattnet och grundvattnet, trafiken som infrastruktur, transport av farligt gods med mera.

Kommunerna pekar i några fall på brister och konflikter vad gäller bostäder i förhållande till trafik, industrier i förhållande till bostäder, natur i förhållande till bostäder och eller trafik med mera. Buller är ett miljöproblem som utpekas som särskilt svårt att hantera. Särskilda förhandlare i frågor om trafik och miljö har tillgripits i två fall. Några kommuner beklagar att alltför många "utredningsområden" ritats in i översiktsplanerna. Miljösidan vill ha fördjupade översiktsplaner, exempelvis där bostäder-industri eller bostäder-trafik hotar komma i konflikt.

Två av de mindre kommunerna anser kommunens översiktsplan vara mindre god. Detta sägs också ta sig uttryck i att efterlevnaden brister.

Länsstyrelserna är i några fall även självkritiska vad gäller olika kunskapsunderlag och detta att man inte förmått hantera interkommunala frågor i tillräcklig utsträckning på grund av den samtidiga anstormningen av alla kommu-

ners översiktsplaner. Riksintressena och regionintressena är ibland diffusa. Länstyrelsens ansvar för avfallsfrågorna sägs i något fall också vara oklart.

En länsstyrelse anför att naturresursfrågorna är en viktig del av länsstyrelsens ansvarsområde och att det behövs en medveten vägning när det kommer till konflikter mellan olika riksintressen.

Vad gäller specifikt hälsoskyddet har en länsstyrelse uttalat att man förlitar sig på kommunerna. Länsstyrelsen har medvetet krympt denna bevakning för att undvika dubbelarbete. Det finns många miljömedicinska frågor som länsstyrelsen inte har kompetens för. Kompetens som länsstyrelsen kan anlita finns i landstingets folkhälsoråd och vid yrkesmedicinen vid universitetet. Folkhälsorådet i länet har dock en låg profil när det gäller miljömedicin enligt denna länsstyrelse.

En annan länsstyrelse anför särskilt att planerna är ett instrument för miljöhänsyn främst vid ny bebyggelse och att de inte kan lösa alla tidigare grundlagda konflikter. Miljösidan i kommun och länsstyrelse anges ha en stor del av ansvaret för att kommunen inte lokaliserar verksamhet dåligt. Det kan även bli en diskussionsfråga internt inom länsstyrelsen mellan miljö- och plansida. Redan i samrådsskedet söker man peka på eventuell dålig lokalisering. Säger länsstyrelsen slutligen nej till en plan är det kommunen som drabbas. Om kommunen däremot får bygga alltför nära en industri - otillräckligt skyddsavstånd - kan länsstyrelsen senare komma att gå in via miljöskyddslagen. Då drabbas industrin.

Från några kommuner anförs att länsstyrelserna haft svårt att tillföra några ytterligare miljöhänsynstaganden och att överprövningsmöjligheterna heller inte kommit till användning. Ändock säger sig en av dessa kommuner uppleva ett formellt tryck från länsstyrelsen.

En länstyrelse säger sig ha varslat om överprövning med hänsyn till hälsa och säkerhet, nämligen för störningar och säkerhetsrisker på grund av järnvägens sträckning och flygbuller. En annan länsstyrelse har stoppat bostadsbebyggelse vid en flygplats och vid en industri. Riskanalys som underlag för riskhänsyn i samhällsplaneringen arbetar man systematiskt med i ett län.

En länsstyrelse säger att hälsa och säkerhet inte är enkla begrepp att arbeta praktiskt med. Vad är tillräckligt stor hälsofråga för att säga nej till en plan eller kräva anpassning? Exempelvis gäller vissa generella minimiavstånd till bebyggelse, men de lokala riskerna beror ändock av den faktiska omgivningen topografiskt och bebyggelsemässigt.

Flera kommuner uttalar att miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) är ett intressant instrument och ger exempel på dess användning i den fysiska planeringen. Det betonas i några fall att det är frågan om försök för att vinna erfarenheter för en bredare introduktion. Samtidigt framhålls att MKB inte alltid

bör göras, utan selektivt och vid stora förändringar. Bland exemplen förekommer förtätning av bebyggelse, bostäder i förhållande till industrier, bostäder i förhållande till trafik, brobyggen, industriutbyggnad av stor omfattning.

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen - eller denna i dialog med kommunens planerare - initierar MKB i planeringsprocess. I en större finns relativt långtgående riktlinjer för innehåll och handläggning, medan några andra kommuner beklagar att författningarna ger så liten vägledning. Boverkets stöd sägs främst gälla processen som sådan och administrationen, ej det innehållsliga. Länstyrelsernas inventeringar på bland annat naturvårdssidan omnämns som underlag av några kommunerna. Även de regionala miljöanalyserna nämns. En kommun anger att det svåraste är att utforma en profil i programmet, allt går nämligen inte att belysa, samt att bestämma hur MKB skall användas.

I planprocessen initieras MKB som sagt inom kommunen. Än så länge är det dock i mycket begränsad utsträckning som länsstyrelse möter MKB som del av planmaterialet. En länsstyrelse anför att det inte finns några spår av MKB i kommunernas planer. En annan länsstyrelse beklagar att kommunen visar ointresse för MKB.

Länsstyrelsen kan själv initiera MKB i anslutning till olika prövnings- och tillståndsärenden. Så sker då på olika indikationer, t.ex. av väginvesteringarnas storlek. Några kommuner hävdar att länsstyrelsen i prövningsärenden bort i mycket större utsträckning än som skett kräva MKB eller dess föregångare enligt Miljöskyddslagen.

Det ges från en länsstyrelse även exempel på planering ovanifrån som innehåller eller bort innehålla MKB. Vindkraften är ett gott exempel, viss riksbangård ett dåligt där MKB-processen saknats. I anslutning till Öresundsbron pågår ett omfattande MKB-arbete.

7. Rapportering och verksamhetsuppföljning

Nuvarande rapporteringssystem: Kommunerna har i varierande utsträckning överenskommelser med länsstyrelserna om rapportering av miljöarbetet och miljötillståndet. I flera län handlar det bland annat om att länsstyrelsen tillställs kopior av beslut i tillsynsärenden enligt Miljöskyddslagen, utsläppsdata och miljörapporter, kalkningsresultat med mera.

Inmatning i KRUT direkt från kommunerna förefaller ske systematiskt blott i ett av de sex länen. En mer omfattande introduktion pågår dock, låt vara inte på samma ambitionsnivå överallt. Flera kommuner hävdar att KRUT inte passar kommunen, att systemet inte är användarvänligt och inte heller färdigutvecklat.

Den egna datormiljön ger nu ett bättre stöd för den egna verksamheten och möjliggör även datorstödd rapportering till länsstyrelsen.

Från flera länsstyrelser anförs att dagens uppföljning av kommunernas tillsyn inte är tillfredsställande i länsstyrelseperspektivet. En länsstyrelse anför att om länsstyrelsen vill göra någon översyn för att leva upp till det regionala miljöansvar som den senaste miljöpropositionen tilldelar länsstyrelsen, så måste man särskilt be kommunerna om att lämna uppgifter. Länsstyrelsen kan inte tvinga till uppgiftslämnande. Man har ingen rätt att bedriva tillsyn över kommunernas tillsyn.

Riktade förfrågningar och enkäter från centrala myndigheter, Statistiska Centralbyrån och kommittéer omnämns särskilt. De anses av kommunerna ofta vara arbetskrävande att besvara. Även realismen i utformningen ifrågasätts. Mest kritik uttalas på livsmedelsområdet. Men även enstaka goda exempel nämns. Fortlöpande registrering av tillsynsverksamheten under året är en bättre form än tidigare enkät i efterhand. Någon kommun anför att man sänder kopia av sina enkätsvar till länsstyrelsen.

Återrapporteringen till kommunerna i sammanställningar med mera anses av flera kommuner inte ha särskilt stort värde. Man upplever sig inte ha fått rimligt utbyte för mödan att lämna sina grunduppgifter (även om man inser att det finns centrala behov som måste tillfredsställas).

- Kommunerna hämtar underlag även från annat håll än via länsstyrelse, luftdata från Naturvårdsverket, mätvärden från vattenvårdsförbunden etc.

Någon kommun anför att den regionala miljöanalysen är för trubbig för kommunens behov, medan en annan kommun säger att analysen ligger till grund för kommunens miljövårdsplanering. Ytterligare en annan kommun anför att länsstyrelsen nu är mera aktiv att återföra data från miljöövervakningen men att samplaneringen av luftövervakningen bör öka.

Vid utformningen av **framtida rapporterings- och uppföljningssystem** bör kommunernas behov beaktas mer. En regionvis samordning i länsstyrelsens regi efterfrågas, vidare mer av helhetsomdömen snarare än sifferexercis.

Både från några kommuner och några länsstyrelser hänvisar man till den vidare utvecklingen av miljöövervakningen, regionala miljöanalysen och de regionala miljöprogrammen. En ökad kommunal medverkan förutses i detta arbete samtidigt som ett av syftena betonas, nämligen att underlätta för kommunen att utforma sitt miljöprogram i samklang med nationella och regionala miljömål. Kommunens uppföljning av det kommunala miljöprogrammet ger i sin tur underlag för rapportering uppåt.

Förhoppningar knyts också till nya mer flexibla tekniska hjälpmedel än dagens ADB, bland annat geografiska informationssystem. En länsstyrelse betonar emellertid att framgången med KRUT i hög grad beror på hur KRUT tas om

hand av respektive länsstyrelse och hur det etableras av länsstyrelsen hos kommunerna inom länet. Rätt uppbyggda register kan användas på många sätt. En annan länsstyrelse varnar för alltför omfattande system. Blott grova redovisningar bör lämnas till de centrala organen. Systemen bör utformas med "kärnor".

Även vid en renodling av uppgifter på regional respektive lokal nivå krävs dialog mellan nivåerna, hävdas det uttryckligen från en kommun. En länsstyrelse anför att bästa sättet att följa upp kommunerna är att träffas och samtala. En annan länsstyrelse ser det som en miss att det inte ställts som ett grundkrav att kommunen skall inrapportera i KRUT för att få ha hand om tillsyn.

8. Kommentar

Bilden av länstyrelsens roll i relation till kommunernas miljöarbete, som urskiljs i sammanfattningarna ovan på de sex frågeområdena, är inte genomgående entydig, men tydlig nog i flera avseenden. Följande **iakttagelser är av särskilt intresse** för förståelse av länsstyrelsens stödjande resp kontrollerande roll.

- Kontakterna och samarbetet och kunskapsutbytet mellan kommunerna är omfattande. Det gäller på ett flertal sakområden och ger en bild som avviker från de beskrivningar som främst tar fasta på de hierarkiskt uppbyggda nivåerna centralt, regionalt och lokalt. Nätverken framträder tydliga och överlagras hierarkierna.
- Till bilden hör också att informationsflödet och kunskapsförsörjningen i hög grad går direkt mellan central myndighet och kommunen. Även uppföljningen av kommunernas miljöarbete har hittintills i många fall skett direkt.
- Vidare utmärker sig kommunerna för att vara sinsemellan olika med olika miljöfrågor i centrum för intresset. Den stora resursstarka kommun har också andra relationer till länstyrelsen än den mindre kommunen.
- Länen är olika. De rymmer olika uppsättningar kommuner. Näringslivs- och infrastruktur i regionerna varierar.
- Därtill kommer olikheter till följd av mer eller mindre mjuka faktorer, såsom personal som växlat mellan länsstyrelse och kommun.

Sett mot denna bakgrund är det inte överraskande att länsstyrelserna gått in i de olika rollerna mer eller mindre aktivt och med variationer över den stora bredden av sakområden som hanteras i det samlade miljöarbetet. Vår ytligt sett ganska spretiga bild från intervjuerna i sex länstyrelser och tretton kommuner blir

tydligare.

Samordningen mellan kommunerna, eller vidare regionalt, har i varierande utsträckning drivits av länstyrelserna resp av kommunerna. Detta olika i olika län.

Länsstyrelsen har överflyglats av starka kommuner eller med begränsade resurser själv måst föra an i interkommunala eller i mer genuint regionala miljöangelägenheter.

Det blir också begripligt att den möda som lagts ned i arbetet på mer strategisk nivå respektive utpräglat operativ nivå är olika mellan länsstyrelserna. Övervakning av miljöeffekter (motsvarande), regional analys och programläggning och programuppföljning balanserar olika mot krav på operativa insatser på fältet eller genomförande av projekt, kampanjer etc.

Frågan om rollkonflikter i länsstyrelsen mellan de stödjande och kontrollerande framstår inte i vårt material som ohanterlig. En hämmande inverkan på samspelet mellan kommun och länsstyrelse kan ändock avläsas.

Att hävda att detta varit en starkt bidragande orsak till att kommunerna utvecklat samarbetet i nätverken vore nog att överdriva. Snarare är det kanske så att de framväxande nätverken avdramatiserar potentiella rollkonflikter i hierarkin.

Vad är mot bakgrund av denna tolkning särskilt viktigt för utvecklingen av länstyrelsens roll och samspelet mellan länsstyrelserna och kommunerna?

Några inslag i det samlade miljöarbetet, som är under utveckling och där länstyrelsen naturligen synes komma särskilt till sin rätt, är följande.

Genomslaget för de nationella målen på hela bredden av sakområden kommer i ökad utsträckning i centrum för samhällets intresse. Samtidigt är det mycket av miljöarbetet som växer fram lokalt. Livsstilsfrågorna,de många diffusa utsläppen, vardagslandskapet, planprocesserna i vilka man kan arbeta förebyggande och skapande, allt detta har tyngpunkt i kommunerna. Låt vara att ett flertal kretslopp dessutom går över kommun- och regiongränser och är beroende av strukturerna i samhället i stort och även internationellt.

Länsstyrelsens uppgifter i sammanhanget bör vara givna, nämligen att arbeta både uppåt och nedåt med målen och effekterna samt att därvid även urskilja och formulera det genuint regionala där så behövs.

Potentialen är stor. Länsstyrelsen är näst intill oumbärlig så olika som kommunerna och regionerna är i ett flertal avseenden. Överlappningar i programarbete mellan de starka kommunerna och den aktiva länsstyrelsen är kanske inte stor nackdel. I andra regioner kompletterar länsstyrelsen och kommunerna i länet varandra på andra sätt.

Kommunen präglas av närheten i triangeln mellan kommunmedlemmar-politiker-tjänstemän medan länsstyrelsen domineras av tjänstemannaprofessio-

nalism och rymmer unika möjligheter att inom husets väggar integrera miljöhänsyn inom nära nog alla sektorer. Detta gör att kommun och länsstyrelse har stora förutsättningar att komplettera varandra på ett sätt som är fruktbart. Det bör t.ex. ses som ett sundhetstecken att man inte alltid kommer till samma ställningstagande eller döljer genuina konflikter som kanske måste avdömas på rikspolitisk nivå eller utanför myndigheterna i domstol/domstolsliknande organ. Det kan även i ett EES/EG-perspektiv finnas anledning sortera ärendena dessa olika vägar.

De kanske viktigaste uppgifterna för länsstyrelsen att utveckla gäller alltså övergripande effektövervakning, analys, programläggning och programuppföljning (kan beskrivas med lite olika terminologi - vi ser relativt stora variationer i skrivsättet i länsstyrelsernas fördjupade anslagsframställningar). Ett dynamiskt samspel med framåt kommuner är därvid självklart.

Förutom arbete på mål- och programnivån, motsvarande, bör ett operativt arbete med åtgärder och ärenden även framgent kunna rymmas i lässtyrelsens arbete inom miljöområdet. Omfattningen kan dock diskuteras. Bilden i vårt intervjumaterial av kommunernas övertagande av miljöskyddstillsynen är nyanserad i olika län och olika kommuner. Decentraliseringen till kommunerna är dock den dominerande tendensen.

När det gäller miljöfrågorna i planprocessen kan förhållandet sägas vara det omvända. Det mesta sker inom kommunen, mer kanske behöver göras inom länsstyrelsen. Det blir intressant att ta del av vad den aviserade PBL-översynen kommer till för resultat i anknytande frågor.

Vi kan alltså tänka oss varierande omfattning av åtgärdsarbetet och det ärendeorienterade arbetet i olika länsstyrelser. Likafullt är det tankeväckande att överväga ett renodlat alternativ där i stort sett inget åtgärdsarbete utförs av länsstyrelsen annat än vad gäller vissa prövnings/tillståndsärenden enligt en reformerad miljöskyddslag.

En av frågorna som anmäler sig är hur man kompetensmässigt klarar av arbetet på mål- och programnivå utan att ha personal som även arbetar åtgärdsinriktat och med tillsyn.

- En lösning skulle kunna vara att på olika sätt aktivt uppmuntra tjänstgöring växelvis i kommun och länsstyrelse, och central myndighet med för den delen. Enligt erfarenheterna kräver detta en mycket resolut satsning. Att arbeta i projektform med inlånade resurser är ett alternativ.

Kompetensfrågorna är naturligtvis fundamentala även i kommunerna. Men troligen kan kompetensen utvecklas snabbare i det mer konkreta arbetet i kommunen om man väl får tillsynsansvaret och finansieringsmöjligheter.

Vid överväganden om lämplig arbetsfördelning och organisation ingår

naturligtvis även ekonomiska hänsynstaganden. Att det med en utveckling av egentillsyn och branschnormer med mera skulle vara samhällsekonomiskt mindre fördelaktigt att överlåta det mesta av tillsyn till kommunerna finns inte skäl att tro.

I nätverken kan man stödja sig på varandra, organisera tjänsteutbyte, utveckla köpet av tjänster vad gäller vissa arbetsmoment som inte i sig innebär myndighetsutövning.

Vi ser också att flera miljökompetenta aktörer kommer att uppträda till följd av ökat producentansvar och allmänt högre miljömedvetande. Kommunerna kommer att kunna samspela direkt med flertalet av dem då informationen som styrmedel träder i förgrunden som ett allt viktigare komplement till lagarna och de administrativa styrmedlen.

Samtidigt finns i kommunen risken för alltför lokal beslutsprägel där exempelvis sysselsättning kan komma att överrida miljöhänsyn. I de konjunkturer vi ser framför oss kan risken också öka. Vad man då får förlita sig på är intensifierade politiska processer samt överprövning, om inte vid länsstyrelse, så kanske vid en ny regional nämnd eller vid domstol.

En viktig aspekt vid kommunernas övertagande är som sagt de ekonomiska. A och O är då också att kommunen förmår finansiera miljöarbetet, det som tas över från länsstyrelsen eller som eljest behöver utvecklas. Möjligheterna att ta ut avgifter är högst väsentliga för att kommunernas miljöarbete skall kunna bedrivas på ett bra sätt. Vi har i en annan promemoria till utredningen kommenterat de befintliga avgiftssystemen och anfört att en översyn av avgiftsförordningarna behövs som tydliggör friheten och restriktionerna för kommunerna att utforma ändamålsenliga avgiftssystem.

Vilken är nu utvecklingssituationen, vad skulle kunna sätta igång förändring i riktning mot ännu bättre samspel mellan länstyrelse och kommun?

- Länsstyrelserna ligger i den fasen av den nya budgetprocessen där fördjupad prövning pågår. Den 10 januari 1993 ger regeringen sin syn på länsstyrelserna i budgetpropositionen. Riksdagsbehandling och utformning av regleringsbrevet till juni 1993 ger ett utrymme i tiden för att tillföra ytterligare till styrningen av länsstyrelserna.
- I mars 1993 lägger miljöskyddskommittén fram förslaget till samlad miljölagstiftning. Detta kommer troligen omgående ge startsignalen för förändringsarbete och följdutredningar.
- Kretslopps- och avfallspropositioner runt årsskiftet kommer att ge en skjuts åt bland annat det konkreta miljöarbetet i kommunerna och informationen som styrmedel med mera. Vi alla kommer successivt till insikt om allt uppfordrande

som är inskrivet i dokumenten från FNs konferens om miljö och utveckling 1992.

- Erfarenheterna av den första vändan med översiktsplaner enligt Plan och bygglagen föreligger. En kommitté kommer att tillsättas med uppgift bland annat att se över hur miljöaspekterna skall kunna stärkas i planprocesserna, det förebyggande miljöarbetets främsta instrument.

Allt detta talar för att de närmaste två åren ger goda möjligheter att utveckla och förbättra samspelet mellan länsstyrelser och kommuner. Det bör då ske i ett helhetsperspektiv och med inslag av en ideologisk debatt.

Vi vill här bidra till denna genom att återigen betona nätverken framför hierarkierna och då se miljöfrågorna som allas vår angelägenhet och inte i första hand något som delegeras från länsstyrelse till kommun. Miljöarbetet behöver inte utföras på samma sätt i alla delar av landet blott effekterna är goda. Men då olikheterna också kan bero på bristande ansvarstagande behövs matchande utvärderingar. Selektiv utvärdering från tid till annan kan vara att föredra framför att fortlöpande driva en allomfattande kontrollapparat.

Statskontorets rapport

Effekterna hos kommunerna av de olika systemen för tillstånds- och tillsynsavgifter

enligt beslut 1992-11-05

Arbetet har utförts av Anders Kihlberg och Gunilla Forsling

Innehåll

1. Uppdraget
2. Synpunkter från tretton kommuner och sex länsstyrelser
3. Synpunkter framförda i svaren på KLIV-utredningens öppna fråga i enkäten till alla kommuner
4. Utredning utförd av Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Göteborgs kommun
5. Avgiftssystemens regelverk och aktuell utveckling
6. Kommentarer

1. Uppdraget

Utredningen om kommunernas arbete för en god livsmiljö (KLIV-kommittén, M 1991:01) har den 10 december 1991 givit Statskontoret i uppdrag att utarbeta ett utredningsunderlag. Det gäller länsstyrelsernas roll i det samlade miljöarbetet avseende kontakterna med kommunerna samt i anslutning därtill även belysa effekterna hos kommunerna av de olika systemen för tillstånds- och tillsynsavgifter enligt miljöskyddslagen, livsmedelslagen, hälsoskyddslagen och djurskyddslagen.

I det följande särredovisas den sistnämnda delen av uppdraget. Preliminär redovisning har ägt rum vid kommittésammanträdet den 15 maj och med arbetsmaterial därefter. Den 17 juni och den 10 juli överlämnades sålunda minnesanteckningar och sammanfattningar från intervjuer vid sex länsstyrelser med miljövårdsdirektören och dennes närmaste medarbetare och i tretton kommuner i dessa län med främst miljö- och hälsoskyddschefen, samt promemorieutkast 1992-04-22 rörande avgiftssystemens bakgrund, regelverk och pågående arbete. Vidare har en bearbetning av svaren på en avgiftsfråga i KLIV-utredningens och SCBs stora kommunenkät redovisats med utkast PM 1992-07-15.

Syftet med denna promemoria är alltså att sammanfatta den del av uppdraget som avser avgiftssystemen. Vi tar i det följande upp synpunkter från tretton kommuner och sex länsstyrelser

- synpunkter framförda i svaren på KLIV-utredningens öppna fråga i enkäten till alla kommuner
- utredning utförd av Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Göteborgs kommun
- avgiftssystemens regelverk och aktuell utveckling
- kommentarer

2. Synpunkter från tretton kommuner och sex länsstyrelser

I anslutning till de intervjuer vi genomfört i sex län med miljövårdsdirektörerna med flera och 13 kommunala miljö- och hälsoskyddschefer rörande deras uppfattningar om länsstyrelsernas roll har vi även efterhört synpunkter på avgiftssystemen i kommunerna.

Både administrativa aspekter och påverkan på miljöarbetets innehåll belyses i de synpunkter vi fått. Det följande utgör ett sammandrag.

Avgiftsfinansieringen bedöms av några av de intervjuande **påverka inriktningen av arbetet**. Tar man betalt måste det också ske tillsyn. Flera av taxorna bygger på fasta årsavgifter. En av de intervjuade framhåller att fasta avgifter kan ge snedvridande effekter, genom att besök görs utan att det finns behov eller anledning.

Några av de intervjuade uppehåller sig vid var gränsdragningen bör gå mellan skattefinansiering och avgiftsfinansiering och hur allmänna besparingskrav i kommunerna påverkar inriktningen av verksamheten. Någon säger: Vi kan inte avgiftsfinansiera hela verksamheten, vi är till för allmänheten också. Besparingskrav kan medföra att resurserna inte ökar utan kostnadstäckningskravet skärps, vilket leder till prioriteringsproblem i verksamheten.

Några kommuner, som har grannkommuner som inte tar ut avgifter, ser detta som ett problem.

Avgiftsfrågor tycks på flera ställen i landet vara ett givet diskussionsämne vid sammankomster mellan olika kommuner. Olika problem vid tillämpningen av taxorna och en strävan att nå en enhetlighet i tillämpningen förefaller att stå i förgrunden i detta sammanhang.

Följande **kommentarer** har givits per **lagområde/avgiftssystem:**

Vårt intervjumaterial ger vid handen att flertalet kommuner infört avgifter för tillsyn enligt miljöskyddslagen. Med vissa anpassningar följs Kommunförbundets rekommendationer.

Några länsstyrelserepresentanter, som också uttalat sig om kommunernas avgiftssystem, uttrycker oro för konsekvenserna när kommunerna tar över miljöskyddstillsynen från länstyrelsen. Man befarar att resursförstärkningarna hos kommunerna blir mindre än vad som motiveras av de påtagna arbetsuppgifterna. Konsekvensen kan bli att annan angelägen verksamhet inte kan upprätthållas.

Den timtaxa, som används vid tillsyn av mindre anläggningar, beskrivs av några kommuner som vara ett problem. Man är ovan att ta betalt för sitt arbete.

Avgifterna för miljötillsyn och även djurskyddstillsyn förefaller att bereda

problem i vissa kommuner, eftersom jordbrukarna är negativa till avgifterna. Vid besöken på gårdarna går mycket tid åt att diskutera avgifterna; tid som skulle kunnat utnyttjas för tillsyn. Ansträngningar görs därför att söka samordna avgifterna för miljötillsyn och djurskyddstillsyn.

Livsmedelsavgifterna beskrivs av några som mest enhetliga. Någon framhåller att med avgifterna på livsmedelsområdet kan statsmakterna markera ambitionsnivån med livsmedelstillsynen.

En av de intervjuade pekar på behovet av att kontinuerligt justera avgifterna med hänsyn till kostnadsökningar, något som inte skett sedan avgifterna infördes.

I en kommun ger livsmedelsavgifterna mer än kostnadstäckning. Överskottet kan användas till ambitionsnivåhöjning i provtagningsverksamheten.

I annan kommun hann man under det första året då avgifterna infördes inte öka omfattningen av provtagningsverksamheten. Det överskott som härvid uppstod fick inte disponeras i verksamheten under kommande år.

Några är negativa till att 15 procent av avgifterna skall betalas till Livsmedelsverket.

Tillståndsavgifter för t.ex. torgförsäljning anser en kommun bereder problem. Dels är de tidsödande att administrera, dels väcker det irritation när kommunerna tar ut varierande avgifter.

Hälsoskyddsområdet skiljer sig från de tre andra områdena som omfattas av vår intervjuundersökning, såtillvida att avgifterna huvudsakligen rör olika typer av tillstånd. Tillsynsuppgifter är således inte avgiftsbelagda. Några av de intervjuade uttrycker farhågor för att detta leder till mindre benägenhet att arbeta med sanitära frågor. Avgifterna för olika tillstånd på hälsoskyddsområdet verkar också att ofta diskuteras både inom kommunen och mellan kommunerna. Det är ofta avgifter som berör de enskilda kommuninnevånarna.

På djurskyddsområdet har flera av kommunerna ännu inte infört tillsynsavgifter. Det är något som också framgår av en utredning som Jordbruksverket gjort om tillsyn enligt djurskyddslagen. Av utredningen framgår även att det från flera håll framförts önskemål om att man från centralt håll ska komma med riktlinjer för hur taxa för djurskyddstillsynen skall vara utformad.

Samordningsfrågor med miljöskyddstillsynen berördes i det tidigare. Flera av de intervjuade lyfter fram olika administrativa problem.

En kommun pekar på att olikheterna mellan de olika avgiftssystemen i sig bereder problem. Det gäller olikheter i krav på kommunicering, rätt att överklaga, taxefastställare, vad avgifterna skall täcka. Det medför mycket omfattande administrationsarbete. Ett enhetligt system efterlyses.

I en annan kommun beskrivs avgifterna som ett enda virrvarr; kommunen måste hantera 13 skilda varianter.

Det upplevs som betungande att avgiftsbeslut avseende främst miljöskyddet

och livsmedelskontrollen måste kommuniceras med de avgiftsskyldiga. En del kommuner anser dock att problemen till viss del var att betrakta som inkörningsproblem i anslutning till införandet av avgiftssystemen.

Avgiftsfinansieringen har också medfört överklaganden av avgiftsbeslut, vilket medför merarbete.

Små företag är mindre benägna att betala avgifterna, med administrativa konsekvenser till följd.

Sammantaget har avgiftsbeläggningen inneburit nya arbetsuppgifter av administrativ karaktär. Ingen av de besökta kommunerna har beräknat administrationskostnaderna, men några uttrycker farhågor att de är höga. För avgifter som rör mindre belopp ifrågasätts av någon rimligheten mellan avgiftsuttaget och administrationskostnadens storlek.

3. Synpunkter framförda i svaren på KLIV-utredningens öppna fråga i enkäten till alla kommuner

KLIV-utredningen har med stöd av Statistiska centralbyrån genomfört en enkät omfattande ett antal frågor om kommunernas arbete för en god livsmiljö. Enkäten som ställts till alla kommuners miljö- och hälsoskyddschefer, motsvarande, har en fråga nummer 20 av följande lydelse:

"Eventuella synpunkter på systemet för tillsyn enligt miljöskyddslagen?"

Vi har tagit del av svaren på denna öppna fråga och sammanfattar dem under ett dussintal karakteristiska rubriker enligt det följande. (Tidigare redovisning för KLIV-kommitténs sekretariat har skett med stöd av Utkast PM 1992-07-15).

Stringensen i denna gruppering kan diskuteras. Rubrikerna har helt enkelt satts med ledning av ofta förekommande formuleringar i de anförda synpunkterna och med strävan att undvika övertolkningar. Justeringar kan övervägas, exempelvis sammanslagning av 1 och 12.

Antalet kommuner/chefer som anfört synpunkter som vi här kunnat beakta uppgår till 98. 74 av dessa har förts under en rubrik, 19 under två rubriker och 5 har förts upp under flera än två rubriker.

Ytterligare ett tiotal har lämnat synpunkter av annat slag eller på annat sätt som gjort att vi ännu inte beaktat dem. Exempelvis har i svarsfältet hänvisats till särskilt insänt material. (Detta senare har omhändertagits av utredningens sekretariat.)

Enkätsvaren begärdes till senast den 8 maj 1992. Vid tidpunkten då vi tog ut materialet, månadsskiftet juni-juli, saknades fortfarande svar från ca 50 av de 286 kommunerna. Viss reservation måste alltså göras för att de enkätsvar som lämnats ännu senare skulle kunna påverka något.

Den bild som här följer anger procentuell fördelning av de avgivna svaren. (Vårt underlag till kommitténs sekretariat, ovannämnda Utkast PM 1992-07-15, redovisar även hur kommunerna fördelar sig på dessa rubriker.)

	%
1. Timdebitering är ohanterlig	6,2
2. Timdebitering är bra/rättvis	1,5
3. Fasta avgifter är dåliga	0,8
4. Fasta avgifter är att föredra	10,0
5. Besöksavgifter är bra	6,2
6. Skevheter förekommer i taxorna. Kostnadstäckning är problematisk	24,6
7. Avgiftssystemet är bra	9,2
8. Inga avgifter är bäst. Skattefinansiering lämplig. Politiskt kontroversiellt.	6,2
9. Statlig finansiering är att föredra	2,3
10. Centrala taxor är att föredra	4,6
11. Irritation eller sämre relationer till företagen	5,4
12. Svårt att administrera, ovant att hantera	16,9
13. Samordning angelägen mellan avgiftssystem, mellan grannkommuner	6,1
SUMMA	100 %

4. Utredning utförd av Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Göteborgs kommun

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Göteborg har låtit utföra en utredning rörande taxefinansiering inom nämndens område. Materialet i form av tjänsteutlåtande från förvaltningen har översänts för kännedom till KLIV-utredningen.

Utredningen beskriver principer för kommunala taxor, nuvarande taxeprin-

ciper och inkomster, samt taxefinansieringsgrad. En diskussion förs om ökade taxeinkomster och administration. Ett antal förändringar föreslås, allt från uppräkning av avgifter till ny tillämpning som att ta betalt för remissyttranden i miljöskyddsärenden.

Tjänsteutlåtandet anför i det sammanfattande avsnittet bland annat att "det är en rörig bild som tecknats ovan" och att "detta medför också att det blir en krånglig administration för avgiftshanteringen". Man uttalar förhoppningen att ett enklare taxesystem kommer att växa fram under 90-talet.

Så som lagstiftningen nu är utformad anser sig förvaltningen ändock ha skapat tillfredsställande administrativa rutiner. Man bedriver också ett administrativt utvecklingsarbete.

Avslutningsvis understryks att det bör kunna utvecklas ett naturligare förhållningssätt till att ta betalt för kvalificerade tjänster. En god debiteringskultur är naturlig i ett "kunskapsföretag". Samtidigt anförs att arbetsområdet handlar om livsbetingelserna för kommuninnevånarna och om taxefrågorna får en oproportionerlig betydelse riskerar det goda att bli det bästas fiende.

5. Avgiftssystemens bakgrund, regelverk och aktuell utveckling

Vi har med PM-utkast 1992-04-22 beskrivit de avgiftssystem för tillstånd och tillsyn som finns för kommunal verksamhet enligt miljöskyddslagen, livsmedelslagen, hälsoskyddslagen och djurskyddslagen.

Varje lag behandlas där för sig. Beskrivningen innehåller en kort bakgrund i utredningar och riksdagsbehandling som har anknytning till avgiftssystemet. Regelverkets huvuddrag redovisas därefter. Vidare beskrivs pågående arbete inom respektive område.

Promemorian, vars innehåll tidigare redovisats för utredningen, bifogas här. (Anm. Promemorian publiceras inte i betänkandet, men går att beställa från Statskontoret.) Det som i april 1992 beskrevs som pågående arbete har fortskridit. Bland annat kan anföras följande.

På miljöskyddslagens område:

- Allmänna råd rörande avgifter för tillsyn enligt miljöskyddslagen har givits ut av Naturvårdsverket i maj 1992.
- Naturvårdsverkets budgetuppföljning för 1990/91 visar bland annat att differen-

sen mellan ursprungligen beräknat belopp och faktiskt inbetalt belopp minskat väsentligt. Nu täcks mellan 80 och 85 procent av det som beräknats för statens tillsyn.

- Vissa justeringar har gjorts av saktaxan för verksamheter/anläggningar av olika omfattning. Indexuppräkning har inte gjorts inom staten. Däremot har flera kommuner indexuppräknat.
- Kommunförbundet kommer vid årskiftet lägga fram exempel och förslag på avgiftsnivåer med hänsyn till erfarenheterna av hur kommunerna arbetat med tillsyn av verksamheter/anläggningar av olika slag.
- Riksrevisionsverkets förvaltningsrevisionella projekt med huvudinriktning mot egenkontrollens funktion, men även berörande avgiftsfinansieringens eventuellt styrande effekter, rapporterar troligen under november.
- Miljöskyddskommittén förväntas lämna sitt slutbetänkande i mars 1993 med förslag om samlad miljölagstiftning.

På livsmedelslagens område:

- Livsmedelsverkets enkät för 1992 slutbehandlas i december. För 1993 kommer uppföljningen att ske i ett rapporteringssystem och inte genom enkät i efterhand.
- Frågan om avgiftsändringar är inte slutbehandlad mellan Livsmedelsverket och Kommunförbundet. Det gäller både ökade kostnader för laboratorieundersökningar och moment i tillsynen som kommunerna önskar avgiftsfinansiera.
- Riksrevisionsverkets tidigare nämnda förvaltningsrevisionella projekt om egenkontroll med mera rör även livsmedelskontrollen. Projektet rapporterar troligen under november månad.
- Betänkandet Veterinär verksamhet - behov, organisation och finansiering, SOU 1992:88, lades fram av Veterinärutredningen i september 1992.
- Förslagen till finansiering synes inte innebära förändringar i huvuddragen av nu gällande avgiftssystem för livsmedelstillsyn. Dock föreslås viss anpassning med hänsyn tagen till att länsstyrelserna föreslås överta huvuddelen av den centrala myndighetens direkta tillsyn över livsmedelsanläggningar.

På hälsoskyddslagens område:

- Socialstyrelsen har i sitt remissyttrande över statskontorets rapport "Socialstyrelsens roll inom hälso- skyddet" väckt frågan om en utvidgad avgiftsfinansiering av tillsynen enligt hälsoskyddslagen i likhet med den inom miljöskydds- och livsmedelslagstiftningen i syfte att ge utrymme för nödvändiga resursförstärkningar för tillsynen av hälsoskyddet på såväl lokal, regional som

central nivå.

Socialstyrelsen anför att hälsoskyddslagen idag tillåter uttag av avgifter i samband med tillståndsgivning, provtagning av badvatten och tillsyn för oljecisterner, men att möjligheter för närvarande saknas att ta ut avgifter för tillsynen från fastighetsägare eller nyttjanderättsinnehavare av lokaler som omfattas av hälsoskyddslagen.

- Miljöskyddskommitténs betänkande som läggs fram i mars 1993 förväntas föreslå en samlad miljölagstiftning som kan komma att påverka förutsättningarna för hälsoskyddstillsynen och därmed eventuellt även dess avgiftsfinansiering.

På djurskyddslagens område:

- Regeringen har i propositionen 1991/91:173 om tillsyn enligt djurskyddslagen med mera i stor utsträckning byggt på Jordbruksverkets rapport Tillsyn enligt djurskyddslagen 1991. Men Jordbruksverkets förslag att avgifterna för djurskyddstillsynen utformas på samma sätt som för livsmedelstillsynen har däremot inte vunnit gehör.

Tillräckliga skäl finns enligt föredragande inte att nu ändra avgiftssystem. Bland annat anförs att då möjligheten att ta ut avgift infördes användes miljöskyddslagen avgiftssystem som förebild, det vill säga kommunerna skulle själva få fastställa avgifternas storlek. Kommunförbundet har också utarbetat rekommendationer för kommunernas avgiftsuttag.

Propositionen redovisar en sammanställning över remiss- yttranden över Jordbruksverkets rapport. Avsnittet rörande avgifter återfinns på sidorna 52 - 55 (prop 1991/92:173 bilaga 2).

- Det ovannämnda betänkandet av Veterinärutredningen föreslår ett förändrat avgiftssystem för tillsynen av den yrkesmässiga djurhållningen. De rekommendationer som Kommunförbundet givit ut skulle ersättas av taxor som bestäms av den centrala tillsynsmyndigheten på samma sätt som gäller för avgifter inom livsmedelstillsynen.

Som skäl anförs bland annat att kostnaderna för tillsynen bör träffa djurägarna och därför bör avgiftsfinansieras samt att avgifterna inte som idag bör variera mellan kommunerna. (Som central tillsynsmyndighet föreslås Livsmedelsverket istället för Jordbruksverket.)

Synen på avgiftssystemet är alltså i viss mån olika i den ovannämnda propositionen daterad den 21 maj 1992 och Veterinärutredningen i september 1992.

6. Kommentarer

Den bild som det här ovan redovisade material ger är inte entydig. Men vi tycker oss ändock kunna utläsa vissa effekter av de olika avgiftssystemen och några frågor av betydelse för den fortsatta utvecklingen.

I det följande strukturerar vi våra kommentarer enligt "modellen" mål och måluppfyllelse, kostnadseffektivitet och vidare effekter samt administrativ effektivitet. Avslutningsvis kommenterar vi även möjlig framtida utveckling.

Mål och måluppfyllelse

Bemyndiganden för kommunerna att kunna ta ut avgifter har mer eller mindre tydligt i förarbetana till lagarna motiverats av att detta skulle möjliggöra en resursförstärkning i kommunerna för vissa nya uppgifter eller intensifierade insatser. Också i regelverken återfinns formuleringar som framhäver att det är frågan om finansieringsavgifter.

Införande eller förändringar av avgiftssystemen har naturligen ofta skett i anslutning till att tillsynsverksamhetens sakområde behandlats. Det har gällt bland annat ambitionsnivån i tillsynen, genomslaget för nationella mål på området i fråga, miljö- och hälsoskyddet som en kommunal angelägenhet. Avgiftssystemens utformning har då påverkats av ambitionen att styra miljö- och hälsoskyddsarbetet mot målen på de olika sakområdena.

Vi tycker mot denna bakgrund att det är relevant att kommentera avgiftssystemen med avseende på "finansieringsmål" respektive "sakmål".

Det redovisade materialet bär vittnesmål om varierande måluppfyllelse. Det anses exempelvis ofta vara problematiskt att nå eftersträvad kostnadstäckning/finansiering. Den styrning som avgiftsregelverken har på tillsynsverksamhetens inriktning och utförande förefaller inte heller alltid främja sakmålen på bästa sätt.

Balansgången mellan granskning/kontroll å ena sidan och stöd/kunskapsförsörjning å andra sidan påverkar benägenheten hos kommunerna att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för all tillsynsverksamhet enligt respektive lag.

Kostnadseffektivitet och vidare effekter

Frågan är om avgiftssystemen är kostnadseffektiva så som de är utformade, eller om det finns effektivare former som gör att man närmar sig finansieringsmålen och bättre främjar sakmålen. Effekter av mer eller mindre oförutsedda slag bör

också ingå i bedömningen.

Polluters Pays Principle är naturligtvis en grund för att välja avgiftsfinansiering. I ett samhällsekonomiskt perspektiv kan därutöver hävdas att ett avgiftssystem kan göras mer effektivt än ett skattesystem där tillsynsverksamheten anslagsfinansieras. Bland annat möjligheterna till incitament av olika slag i avgiftssystemet och den relativt låga "verkningsgraden" i skattesystemet med dess snedvridningseffekter med mera talar för detta.

Den närmare utformningen av avgiftssystemen kan, som anförts ovan, påverka hur tillsynen bedrivs och därmed dess effektivitet. Sett i ett styrningsperspektiv är det allmänt uttryckt mindre lämpligt att de tillsynsansvariga styrs av yttre krav hur tillsynen skall utformas. Snarare bör styrningen avse vad som skall uppnås.

Exempelvis är ett besöksorienterat eller provtagningsorienterat system olyckligt om branschkampanjer är det mest ändamålsenliga inom vissa kommuner. Avgiftssystemets uformning kanske gör att de skötsamma får betala för de andra eller kanske får mer uppmärksamhet från tillsynsmyndigheten än vad som egentligen behövs. Ökad frihet lokalt att utforma avgifterna så att de verksamhetsutövande ges bättre incitament att ta miljöhänsyn etc skulle kunna vara mycket effektivt. Ett relativt vittomfattande tillsynsbegrepp som rymmer både stöd-kunskapsförsörjning och granskning-kontroll är troligen att föredra jämte en anpassning av avgifterna vid mer omfattande egentillsyn.

Ett sätt att bemästra denna styrningsproblematik är att ytterligare frikoppla kommunens finansiering av tillsynen från statens styrning-uppföljning av miljöarbetet som syftar till effekter i sak såsom genomslaget för nationella mål med mera.

Administrativ effektivitet

De studerade avgiftssystemen är olika vilket påverkar den administrativa effektiviteten hos kommunerna. Fyra centrala myndigheter, sorterande under tre olika departement, har föreskriftsrätten för respektive hälsoskyddslagen, miljöskyddslagen, livsmedelslagen och djurskyddslagen. Hos de 286 kommunerna sammanstrålar regelverken eller de allmänna råden som successivt förändras.

Beroende på de vitt skilda förutsättningar betr förvaltningsresurser och avgiftspolicy med mera som råder i olika kommuner blir avgiftssystemen mer eller mindre tunga att administrera.

Förvaltningsbeslut kräver vissa administrativa former. Ändock utformas systemen olika smidigt i olika kommuner, exempelvis vad gäller kommunicering årligen eller blott vid förändrade förutsättningar samt delegationsgrad. Till bilden hör att "debiteringskulturen" i förvaltningarna är olika utvecklad. Man har skiftande förutsättningar och har vidtagit olika åtgärder vad gäller ADB-stöd.

Avvägningen mellan administrativ enkelhet och avgift svarande mot prestation görs också olika.

Framtida utveckling

I framåtperspektivet är värt att notera bland annat följande.

Förslag har väckts att förändra grunderna för uttaget av avgifter vad gäller tillsyn enligt både hälsoskyddslagen och djurskyddslagen. Som förebild anförs i det första fallet miljöskydds- och livsmedelslagstiftningen, i det andra fallet livsmedelslagstiftningen. Förslagsställare är, enligt vad vi redovisat ovan i avsnitt 5, Socialstyrelsen resp Veterinärutredningen.

Arbete pågår i Kommunförbundets regi syftande till exempel och förslag rörande avgiftsnivåer där hänsyn tas till aktuella erfarenheter av tillsynens inriktning och omfattning samt dess kostnadsutveckling. Vid årsskiftet inbjuds till konferenser.

Miljöskyddskommitténs förslag om en miljöbalk med mera planeras föreligga mars 1993 och kan ge delvis nya förutsättningar. Det kan gälla både tillsynsbegreppet och innehållet i tillsynen jämfört med nuvarande hälsoskyddslag och miljöskyddslag. I följdutredningar kommer då troligen även avgiftsförordningarna att beröras.

Den sammantagna bilden av det vi nu överblickar och här redovisat tyder på att en översyn behövs av avgiftsfrågorna och däri relationen mellan stat och kommun. Bland förändringsalternativen bör då övervägas en samlad, förenklad avgiftsförordning som ytterligare tydliggör kommunernas självbestämmande och ansvar vad gäller avgiftsfinansieringen och systemen för detta. Statens behov att styra och följa upp kommunernas miljö- och hälsoskyddsarbete frikopplas i ett sådant alternativ i möjligaste mån från avgiftssystemen och löses i annan ordning.

De lokala utsläppens andel av miljöstörningarna inom några föroreningsområden

1992-10-06

Institutet för Vatten- och luftvårdsforskning

Peringe Grennfelt och Manne Johansson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING Sida

1. DE LOKALA UTSLÄPPENS ANDEL AV MILJÖSTÖRNINGARNA INOM NÅGRA FÖRORENINGSOMRÅDEN. 1
1.1 Inledning 1
1.2 Ordlista 2
1.3 Allmänt om lokala och regionala föroreningsproblem 3
1.4 Massbalanser som ett verktyg för kommunal miljöplanering 3
1.5 Kväveföreningar i ett lokalt perspektiv 4
1.5.1 Inledning 4
1.5.2 Höga kvävedioxidhalter i svenska tätorter 4
1.5.3 Atmosfäriskt nedfall av luftföroreningar 5
1.5.4 Kväveläckage till sjöar, vattendrag och kustnära havsområden 6
1.5.5 Läckage av kväve till grundvatten 7
1.6 Hur kontrolleras effektiviteten i vidtagna åtgärder 7
2. EXEMPEL PÅ STUDIER AV FÖRORENINGSBELASTNINGEN I SVERIGE 9
2.1 Inledning 9
2.1.1 Luftföroreningsbelastningen i Norrköping 12
2.1.2 Utsläpp av flyktiga organiska ämnen i Norrköping 15
2.1.3 Utsläpp av flyktiga organiska ämnen i Göteborg 16
2.2 Kvävebudgetar 16
2.2.1 Inledning 16
2.2.2 Göteborg 16
2.2.3 Sollefteå 21
2.2.4 Ringsjön i Skåne 23
2.3 Halter av luftföroreningar i svenska tätorter 25
3. REFERENSER 31

1. DE LOKALA UTSLÄPPENS ANDEL AV MILJÖSTÖRNINGARNA INOM NÅGRA FÖRORENINGSOMRÅDEN

1.1 Inledning

Lokala miljöproblem utgjorde den främsta drivkraften för de utsläppsbegränsande åtgärder som genomfördes under 1960- och 1970-talet. Dessa åtgärder ledde ofta fram till påtagliga förbättringar i den lokala miljön. Vattenkvaliten i sjöar och vattendrag förbättrades dramatiskt, svaveldioxidhalterna minskade i många tätorter till 20 - 30% av de som förekom under tidigt 1960-tal.

Den bild vi har av dagens miljösituation är i stora delar helt annorlunda. De flesta av dagens miljöproblem har en storskalig utbredning. Försurande ämnen, tungmetaller och fotokemiska oxidanter sprids över stora avstånd och en kraftfull begränsning av problemen kräver åtgärder långt utanför den egna regionen eller det egna landets gränser. Flera av de storskaliga problemen behandlas därför inom internationella konventioner; för Sveriges del t ex Helsingforskommissionen för skydd av Östersjön och konventionen mot långväga gränsöverskridande luftföroreningar. Trots det stora intresset för de storskaliga miljöproblemen kvarstår ändå en del lokala miljöfrågor; t ex tätorternas trafikutsläpp och jordbrukets läckage av näringsämnen till omgivande sjöar, vattendrag och kustnära havsområden. Regionala (och även globala) föroreningar orsakas av utsläpp som görs på lokal nivå. För att föroreningarna skall begränsas krävs därmed att beslut om utsläppsbegränsande åtgärder även fattas på kommunal nivå.

Denna rapport skall belysa betydelsen av olika lokala åtgärder för att reducera belastningen av luftföroreningar inom den egna kommunen. Som exempel har vi tagit belastningen av främst kväve, men även belastningen av flyktiga organiska ämnen (VOC). Vi har använt undersökningar i ett antal kommuner som exempel i vilka man redan har arbetat med att försöka kvantifiera belastningen i den egna kommunen. Som exempel har vi valt:

- Göteborg som har tagit fram en kvävebalans för kommunen. Kolväteemissionernas storlek har även uppskattats
- Norrköping som har inventerat kväve- och VOC-källorna samt utfört halt- och depositionsbidragsberäkningar för att uppskatta de egna bidragen till luftföroreningsbelastningen
- Sollefteå kommun som har låtit IVL utföra en kvävebudget
- Ringsjön i Skåne där IVL har upprättat en kvävebudget.

Slutligen kommer vi i något beröra möjligheterna och metoderna att långsiktigt följa upp tätorternas miljökvalitet.

1.2 Ordlista

Nedan förklaras olika begrepp som är viktiga för förståelsen av innehållet i rapporten.

Emission

Med emission menas utsläpp av ett ämne.

Halt

Haltvärdet speglar luftens innehåll av ett visst ämne (d v s koncentrationen) och mäts normalt i enheten $\mu g/m^3$.

Deposition

Med deposition avses transport av föroreningar, ex vis svavel och kväve, från luft till mark. Depositionen anges normalt i enheten kg/ha, år eller g/m^2,år och representerar ett flöde per yt- och tidsenhet från luft till mark. Depositionen förekommer huvudsakligen som våt och torr deposition. Istället för deposition används ibland belastning. För att omvandla enheten kg/ha, år till g/m^2, år, multipliceras aktuellt värde med 0.1.

Riktvärden

Halten av uppmätta föroreningar jämförs ofta med av SNV fastställda riktvärden som uttrycks som säsongsmedelvärden och som percentiler.

Medelvärden

Med medelvärde avses den genomsnittliga halten under en given tidsperiod ex säsongsmedelvärde för vinterhalvår (1/10-31/3). För ämnen med långtidseffekter (ex vis carcinogener) är det medelvärdet över en längre tid som är intressant. Kolväten ex vis bensen och toluen brukar räknas till denna grupp.

Maxvärde och percentil

Maxvärdet är det högsta värde som uppmätts under en tidsperiod medan exempelvis 98-percentilen är den halt som överskrids under 2% av den aktuella tidsperioden. Under ett vinterhalvår motsvarar detta ca 88 timmar. För ämnen med akuttoxiska effekter ex vis svaveldioxid, kvävedioxid och ozon, är dessa korttidsvärden intressanta.

Kritisk belastning

Med kritisk belastnings menas den belastning av ett eller flera ämnen som ett ekosystem långsiktigt tål.

Flyktiga organiska ämnen (VOC)

Många av de föreningar som avses när man i miljösammanhang talar om kolväten, innehåller förutom kol och väte också t ex syre och klor, varför benämningen kolväte egentligen inte är korrekt. En mer relevant beteckning är flyktiga organiska ämnen, vilket närmast är en översättning av det begrepp som används på engelska, Volatile Organic Compounds. Med VOC avses då organiska ämnen som i gasfas avges till

atmosfären. Det är en definition som är praktiskt tillämpningsbar, även om den inte är vetenskapligt definierad.

1.3 Allmänt om lokala och regionala föroreningsproblem

I Sverige domineras de regionala föroreningsproblemen (försurning, eutrofiering av land och hav, marknära ozon, tungmetallnedfall och ackumulering av svårnedbrytbara organiska ämnen) av en storskalig spridning av föroreningar. Lokala bidrag är i allmänhet av marginell betydelse för de nämnda effekterna, såvida inte källorna är mycket stora. Lokala miljöproblem uppstår dels genom att lokalt höga föroreningshalter uppträder i recipienter (luft, vatten, mark) inom kommunen, dels genom att ämnena ackumuleras eller på annat sätt kan ge ackumulerande effekter inom kommunen.

De tydligaste problemen till följd av lokalt höga halter utgör luftföroreningar i tätorter och höga halter av näringsämnen i sjöar och vattendrag. Till de ackumulerande problemen hör försurning, ackumulering av svårnedbrytbara organiska ämnen och tungmetaller i mark och biologiska material.

De tidigare så betydelsefulla lokala föroreningsproblemen förorsakades i första hand av punktkällor - större industrier, där utsläppen dels var mycket stora och dels skedde på ett sådant sätt att närefffekterna blev avsevärda. Luftföroreningar emitterades på låg höjd och vattenföroreningar släpptes ofta ut till små recipienter där spädningsförhållandena var mycket begränsade. Begränsningen av punktkällornas betydelse har främst skett genom att utsläppen har minskats men också genom att utsläppen har flyttats så att utspädningsförhållandena blivit mer gynnsamma. Högre skorstenar och avloppstunnlar till utsläppspunkter långt från land har varit viktiga när det gäller att minska de lokala problemen.

Utsläpp av mer diffus karaktär har dock inte uppmärksammats förrän under de senaste åren. Den mest påtagliga "diffusa" källan är biltrafiken. Andra diffusa källor av betydelse är jordbrukets läckage av näringsämnen till omgivande sjöar och vattendrag, ammoniakavgång från stallgödsel samt hushållens användning av lösningsmedel.

1.4 Massbalanser som ett verktyg för kommunal miljöplanering

I samhället omsätts en mycket stor mängd ämnen från råvara via producent och konsument till avfall. Inom en kommun kan i vissa fall hela kedjan förekomma men oftare är det endast en del av kedjan som sker inom kommunen, t ex produkten transporteras in till kommunen, konsumeras och blir avfall. För att begränsa miljöbelastningen inom kommunen kan massbalanser över olika ämnen och föroreningar vara ett utmärkt hjälpmedel. I kapitel 2.2 i denna rapport redovisas tre sådana studier avseende kväve; för Göteborgs och Sollefteå kommuner samt för Ringsjöns avrinningsområde.

Vår uppfattning är att sådana massbalanser ger ett effektivt beslutsunderlag och att de bör upprättas på kommunal nivå. De hittills genomförda balanserna är i de flesta avseenden täckande och uppskattningarna av flödena är väl underbyggda. Trots detta anser vi att angreppssätt och teknik ännu befinner sig på en inledningsnivå och att

resurser bör satsas på att förbättra tekniken och utveckla modeller som kan tillämpas för att belysa konsekvenser av olika strategier och beslut på kommunal nivå.

1.5 Kväveföreningar i ett lokalt perspektiv

1.5.1 Inledning

Lokala åtgärder mot utsläpp av kväveföreningar kan motiveras av att:

a. Höga halter av kvävedioxid kan framkalla hälsoeffekter

b. Atmosfäriskt nedfall av kväve som främst härrör från långdistanstransporterademen även från lokalt emitterade luftföroreningar, bidrar till försurning och eutrofiering

c. Kvävetillförsel till sjöar, vattendrag och kustområden kan bidra till eutrofieringen

d. Kväveläckage till grundvatten kan ge höga nitrathalter i dricksvatten

Vart och ett av dessa föroreningsproblem kommer att diskuteras kortfattat i detta kapitel.

1.5.2 Höga kvävedioxidhalter i svenska tätorter

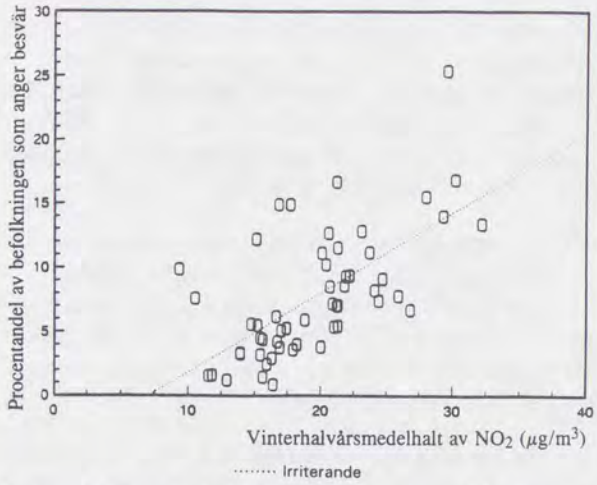
Tätorternas luftföroreningsproblem domineras idag av höga halter av kvävedioxid. Beräkningar som utförts antyder att flera 10 000-tals personer årligen utsätts för halter över gällande korttidsriktvärden. Sannolikt överskrids även riktvärdet för vinterhalvår i hårt belastade trafikmiljöer. Riktvärdena presenteras i tabell 1.

Tabell 1. Riktvärden för kvävedioxid i utomhusluft, tätorter ($\mu g/m^3$)

Som medelvärde under	Av Naturvårdsverket fastställt riktvärde
1 timme	110 [1)]
1 dygn	75 [1)]
1 halvår	50

[1)] 98-percentiler

En besvärsundersökning i svenska tätorter antyder att kvävedioxid kan vara en orsak till besvär i luftvägarna även vid halter avsevärt under nu gällande riktvärden, se figur 1 (Forsberg, 1991)



Figur 1. Åldersstandardiserad befolkningsgrupp som "dagligen eller nästan dagligen" brukar uppleva luften i centrum såsom irriterande mot vinterhalvårsvärdet för kvävedioxid.

Föroreningssituationen i svenska tätorter är relativt väl kartlagd inom det sk URBAN-projektet (Svanberg, 1992). I detta projekt har bl a halter av kvävedioxid kartlagts i och utanför ett stort antal tätorter. Mätningarna visat att i Svealands och i Norrlands tätorter förorsakas kvävedioxidhalterna till mer än 70% av lokala utsläpp. I Götalands tätorter varierar det lokala bidraget i allmänhet mellan 45 och 70%. Av bakgrundshalterna i södra Sverige bidrar "korttransport" till viss del till bakgrundsbelastningen, dvs åtgärder i en grupp av kommuner kommer att minska den totala belastningen. Mätningarna visar att om haltnivåerna av kvävedioxid i svenska tätorter skall minska så måste åtgärderna i första hand riktas mot den egna tätortens utsläpp.

Trafiken utgör den helt dominerande källan till det lokala bidraget till kvävedioxidhalterna i svenska tätorter. Utvärderingar av mätningar i Göteborg antyder att trafikens andel kan vara 90% eller mer (Galle & Grennfelt, 1983). Begränsningar av kvävedioxidhalterna kräver således i första hand åtgärder mot trafiken.

De prognoser som gjorts över trafikens utsläpp antyder att man kan få en reduktion av cirka 40% av utsläppen 1980 (se t ex figur 9). Dessa åtgärder torde i många tätorter vara otillräckliga om man även i hårt belastade trafikmiljöer skall nå under nu gällande riktvärden.

1.5.3 Atmosfäriskt nedfall av luftföroreningar

Inom det internationella arbetet för att begränsa försurning och sammanhörande effekter tillämpas idag begreppet kritisk belastning. Den kritiska belastningen för kväve har inventerats för Sverige och den visar att de största överskridandena föreligger i sydvästra Sverige (Rosén, 1992). Här är belastningen avsevärt större än den kritiska belastningen i många områden och avsevärda begränsningar erfordras om kvävenedfallet skall minska under belastningsgränsen.

Storskaliga budgetberäkningar som utförs inom EMEP (European Monitoring and Evaluation Programme) antyder att för oxiderat kväve (NO_x och dess reaktionsprodukter), är den storskaliga spridningen dominerande. Det svenska bidraget till nedfallet i Sverige uppgår till ca 10% i de flesta områden. För reducerat kväve är situationen något annorlunda. Det inhemska bidraget uppgår i södra Sverige till ca 25 - 30%, kring jordbruksintensiva områden ännu mer.

För att nå under belastningsgränserna krävs en minskning av kvävenedfallet i sydvästra Sverige med åtminstone 50%, i jordbruksintensiva områden ännu mer. Sådana begränsningar kräver naturligtvis internationella åtgärder, men det är också viktigt att Sverige tar sin del av åtgärderna. Begreppet kritisk belastning innebär i sig att det finns tröskeleffekter. Begränsande åtgärder kan därför ge betydligt mer positiva konsekvenser än vad åtgärder i ett totalt perspektiv innebär.

Den stora skillnaden i nedfallsmönster mellan reducerat och oxiderat kväve beror på att kväveoxiderna måste oxideras till salpetersyra och nitrat innan de deponeras till marken, medan ammoniak som är mycket vattenlöslig och reaktionsbenägen, deponeras i mycket större omfattning nära källan. Den främsta källan till ammoniakutsläppen är stallgödsel och områden med intensiv djuruppfödning och djurhållning. Stora ammoniakutsläpp har också visat sig öka nedfallet av svaveldioxid genom att den sura svaveldioxiden lättare deponeras till ytor som blivit alkaliska genom ammoniaknedfallet.

Slutsats: Lokala åtgärder för att begränsa kvävenedfallet är mycket effektiva när det gäller ammoniak i jordbruksintensiva områden. De har även en positiv effekt för kväveoxider även om nedfallet domineras av den storskaliga spridningen.

1.5.4 Kväveläckage till sjöar, vattendrag och kustnära havsområden

Produktionen av biomassa i sjöar och vattendrag är i allmänhet inte primärt begränsad av kvävetillförseln. Istället är det fosfor som i första hand påverkar tillväxten och eutrofieringen. I vissa sjöar kan dock eutrofieringseffekter uppträda till följd av hög kvävebelastning. I Ringsjön i Skåne tyder undersökningar på att kvävetillförseln är betydelsefull. Av betydligt större intresse är dock kvävetillförseln till de kustnära havsområdena, där den på ett tydligare sätt medverkar till övergödningen.

Eutrofieringsproblemen förekommer i många fall lokalt i enskilda sjöar och i kustområden och effekterna uppstår ofta inom eller i sjöar/kustområden omedelbart utanför kommunen. Åtgärder inom kommunen kan därför vara effektiva och eutrofieringsproblemet har varit den främsta anledningen till den omfattande utbyggnaden av de kommunala avloppsreningsverken med ett kvävesteg som nu sker. Kommunala kvävebudgetar vilka redovisas längre fram i denna rapport visar dock att reningsverksutbyggnaden ofta endast marginellt kan påverka kvävebelastningen. Kväveläckaget från jord- och skogsbruksmark är ofta flera gånger större än kvävetillförseln från reningsverken. För att begränsa kvävetillförseln från mark till sjöar och kustnära havsområden, har under senare år försök påbörjats med att utforma vattendragen så att de kan fungera som kvävefällor. Om man betraktar metoden i ett kostnads-nytto-tidsperspektiv, är den mer effektiv för att begränsa kvävetillförseln till hav än utbyggnaden av kommunala avloppsreningsverk.

1.5.5 Läckage av kväve till grundvatten

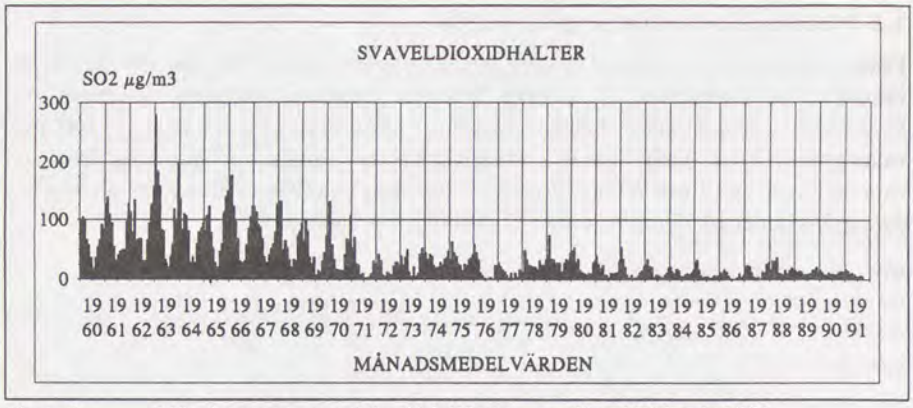
I stora områden på kontinenten är nitrathalterna i grundvatten så höga att riktvärdena för vattenkvalitet överskrids. I Sverige är detta problem vanligen begränsat till jordbruksintensiva områden. I en undersökning i Malmöhus län under åren 1983-85 togs vattenprov i över 3000 brunnar. Medelvärdet för nitrathalten för varje kommun varierade mellan 12 och 40 mg nitrat per liter, men i var femte brunn var nitrathalten över gränsvärdet på 50 mg/l, se figur 2 (Miljöplanegruppen, 1988).

Figur 2. Enskilda vattentäkters nitratinnehåll i Malmöhus län under 1983 - 1985. Andelen vattentäkter (%) med nitrathalter över 50 mg/l i respektive kommun.

Åtgärder för att reducera detta problem hänger i stort sett ihop med problemet med kväveläckage till sjöar och vattendrag. Dessutom bör spridning av handels- och stallgödsel optimeras så att minsta möjliga läckage uppstår. Det handlar om att anpassa gödselgivorna till åkerns behov, att utnyttja rätt spridningsteknik och att sprida vid rätt tidpunkt.

1.6 Hur kontrolleras effektiviteten i vidtagna åtgärder

Uppföljning av vidtagna åtgärder utgör en viktig del i kommunernas arbete med miljöövervakning. I många fall har dramatiska förändringar kunnat observerats till följd av genomförda åtgärder, t ex när det gäller minskning av svaveldioxidhalter i tätorter, se figur 3.



Figur 3. Mätningar av svaveldioxid i Göteborg mellan 1960 och 1991

De åtgärder som idag genomförs och planeras behöver också följas upp. I det följande diskuteras och exemplifieras ett sådant arbete utifrån föroreningsbelastning och åtgärder på lokal nivå.

Tätorternas luftföroreningar domineras som förut nämnts av bilavgaser. Genom de åtgärder som beslutats kan man förvänta att utsläppen kommer att minska avsevärt. Det finns dock skäl att följa upp åtgärderna för att konstatera om:

1. Den prognostiserade minskningen i föroreningshalter uppnås
2. Rikt- och gränsvärden för kvävedioxid kommer att klaras
3. Behov av ytterligare åtgärder föreligger

Ett problem i detta sammanhang är att luftföroreningshalterna i tätorter i så hög utsträckning styrs av meteorologin att man behöver långvariga mätningar för att kunna dra några slutsatser. Som exempel kan här nämnas att mätningar av kvävedioxid i svenska tätorter inom URBAN-projektet mellan 1986/87 och 1991/92 inte visar en tydligt nedåtgående trend, trots att andelen trafik med katalysatorförsedda personbilar under denna period ökat från i stort sett noll till mellan 40 och 50%.

Ett sätt att överbrygga det meteorologiska problemet är att mäta kvoten mellan föroreningar som åtgärdats och sådana som i stort sett ligger konstanta. I fallet med bilavgaser kan en mätning av kvoten mellan halten av kvävedioxid och koldioxid (kompenserat för atmosfärens bakgrundshalt) sannolikt ge en säkrare indikation på haltförändringar och hur effektiva genomförda åtgärder är. För just koldioxid är dock mätningarna relativt kostsamma.

Kvotmätningar kan även utnyttjas i andra sammanhang, t ex för organiska ämnen och tungmetaller.

Om man eftersträvar att studera långsiktiga förändringar bör integrerade biologiska provtagare kunna utnyttjas. Den mest kända metoden är mätning av tungmetallhalter i mossa, där man i de nordiska länderna har ett långsiktigt övervakningsprogram med en

regional kartering vart femte år. Denna visar på en mycket tydlig regional minskning i nedfallet av de flesta tungmetaller. Eftersom det även i många fall finns direkta lokala tillskott till den regionala föroreningsbelastningen kan metoden användas även lokalt. Sådana mätningar bör dock länkas till de regionala för att kunna urskilja de lokala bidragen.

Biologisk provtagning kan även tillämpas för persistenta organiska ämnen. Genom att analysera föroreningshalter i vaxskiktet på barr över långa tidsperioder (t ex vart femte år), kan föroreningsbelastningen sannolikt följas. Några sådana studier har dock, så vitt vi vet, inte genomförts i Sverige.

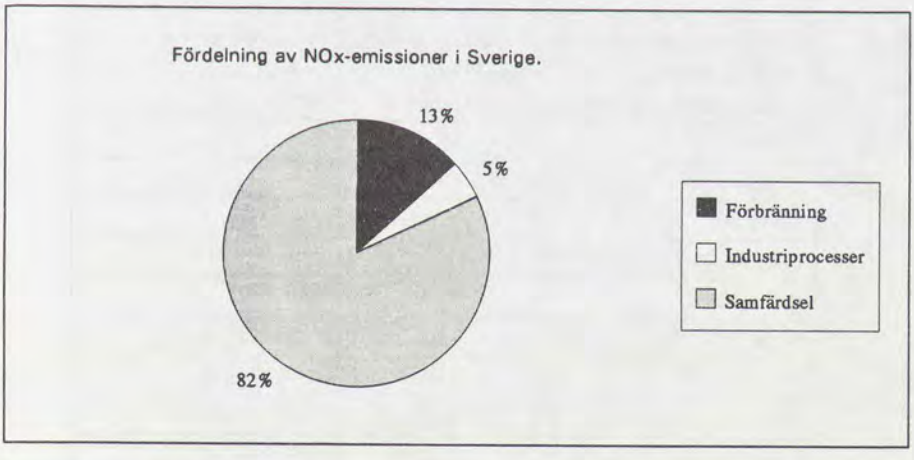
2. EXEMPEL PÅ STUDIER AV FÖRORENINGSBELASTNINGEN I SVERIGE

2.1 Inledning

I den här delen av rapporten kommer en stor del av diskussionen kring kommunernas roll som förorenare att koncentreras till kväveföreningar. För att skapa en bakgrund till den fortsatta diskussionen kan det vara lämpligt att något beröra utsläpp och belastning (nedfall) i Sverige som helhet. I tabell 2 redovisas utsläppen av NO_x i Sverige under 1990. I figur 4 redovisas fördelningen mellan olika utsläppskategorier.

Tabell 2. Utsläpp av kväveoxider i Sverige under 1990 (ton) (SCB, 1992).

	Förbränning	Industriprocesser	Samfärdsel	Totalt
NO_x (NO_2)	53 000	19 000	331 000	**404 000**



Figur 4. Fördelning av kväveoxidutsläppen i Sverige under 1990 (SCB, 1992)

Till utsläppen av kväveoxider kommer ammoniakutsläppen (NH_3). De båda ämnena ger summan av de totala kväveutsläppen. Jordbruket ger genom ammoniakavgång från stallgödselhantering ett icke oväsentligt bidrag till NH_3-utsläppet till luft. SCB har uppskattat de nationella ammoniakutsläppen till luft (SCB, 1991a). För Sverige

uppskattas ca 42 000 ton NH_3/år avgå till luft från stallgödsel. Räknat som kväve motsvarar detta ca 34 600 ton N/år.

Enbart en del av det kväve som släpps ut i Sverige faller ner inom landets gränser. Det som släpps ut i andra länder påverkar i sin tur Sverige i olika utsträckning. Sverige har ett utsatt läge, eftersom vi dels ligger i västvindsbältet och påverkas av de lågtryck och fronter som kommer från väst och nordväst, och dels med sydvindar får ta emot stora mängder av luftföroreningar när högtryck byggs upp över kontinenten. I tabell 3 presenteras storleken på kvävebelastningen i Sverige jämfört med rekommenderad kritisk belastning. I tabell 4 redovisas ursprunget till de kväveföreningar som faller ned i Sverige (Sandnes & Styve, 1992). Även de kväveföreningar som påverkar havsmiljön härrör från andra länder. I tabellerna 5 till 8 redovisas belastningen och ursprunget till de kväveföreningar som påverkar Östersjön, Bälthaven, Öresund och Kattegatt (Miljödepartementet, 1990).

Tabell 3. Belastning av kväveföreningar i Sverige

Nedfall av kväve i sydvästra Sverige	20 - 30 kg N/ha, år
Nedfall av kväve i sydöstra Sverige	4 - > 10 kg N/ha, år
Nedfall av kväve i norra Sverige	3 kg N/ha, år
Kritisk belastningsgräns för kvävenedfall för hela Sverige	5 - 15 kg N/ha, år

Tabell 4. Ursprunget till belastningen av kväveföreningar i Sverige under 1990

Utsläppsländer som belastar Sverige med nedfall av kväveföreningar ($NO_x + NH_3$)	Totalt kvävenedfall över Sverige (ton/år)	Procentuell andel av nedfallet per år ($NO_x + NH_3$)
Danmark	14 700	8
Finland	6 400	3
Frankrike	5 100	3
Tyskland	27 300	14
Nederländerna	8 500	4
Norge	7 200	4
Polen	9 800	5
Sverige	40 500	21
Sovjet	13 000	7
Storbritannien	22 900	12
Övriga källor	4 700	5
Ej identifierade källor	26 400	14
Summa	**194 800**	100

Tabell 5. Kvävebelastning på Kattegatt, Öresund och Bälthavet.

Källa	Ton kväve per år	%
Jordbruk [1]	79 000	44
Skogsbruk [1]	7 700	4
Sanitära avlopp samt utsläpp från industrier	32 000	18
Luftnedfall (direkt)	50 000	28
Övrigt	11 100	6
Totalt (avrundat värde)	**180 000**	

[1] Avser naturligt läckage samt läckage som uppstår till följd av jordbruk (ex vis gödsling, skördeuttag) eller skogsskötsel (ex vis avverkning, dikning) och till följd av nedfall.

Tabell 6. Bidrag av kväve till Kattegatt, Öresund och Bälthavet från omgivande länder

Land	Ton kväve per år	%
Danmark	46 000	36
Sverige	44 000	34
Västra Tyskland	24 000	19
Östra Tyskland	15 000	11

Tabell 7. Kvävebelastning på egentliga Östersjön

Källa	Ton kväve per år	%
Jordbruk [1]	491 000	42
Skogsbruk [1]	37 000	3
Sanitära avlopp samt utsläpp från industrier	193 000	16
Luftnedfall (direkt)	290 000	25
Kvävefixering	130 000	11
Övrigt	36 000	3
Totalt (avrundat värde)	**1 180 000**	

[1] Avser naturligt läckage samt läckage som uppstår till följd av jordbruk (ex vis gödsling, skördeuttag) eller skogsskötsel (ex vis avverkning, dikning) och till följd av nedfall.

Tabell 8. Bidrag av kväve till egentliga Östersjön från omgivande länder

Land	Ton kväve per år	%
Sovjetunionen	396 000	52
Polen	272 500	36
Sverige	35 750	5
Finland	30 200	4
Östra Tyskland	21 700	3
Danmark	680	< 1

2.1.1 Luftföroreningsbelastningen i Norrköping

Miljö- och hälsoskyddskontoret i Norrköpings kommun utförde 1991 en undersökning av luftföroreningarnas effekter på vegetation och sjöar i Kolmården norr om Norrköping (Norrköpings kommun, 1991). Undersökningen är en uppföljning av en liknande undersökning som utfördes under 1985.

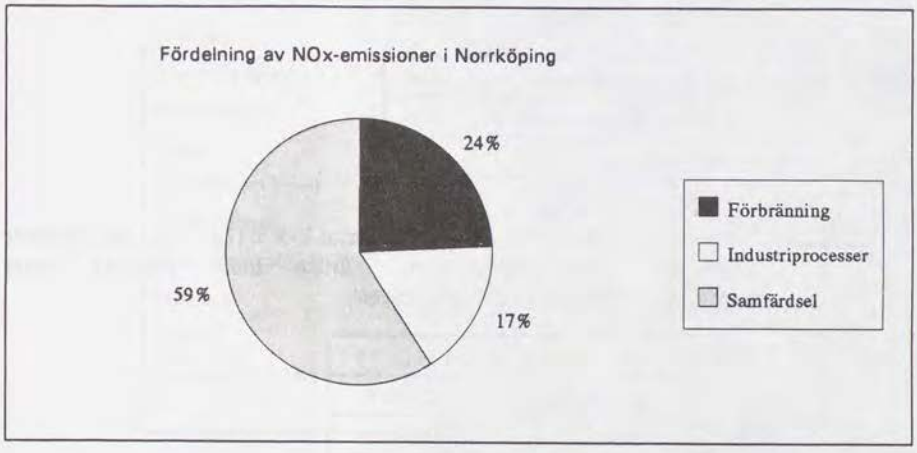
Undersökningen innehöll mätningar av luftföroreningar på olika platser i Kolmården. Dessutom har spridningsberäkningar av ett antal luftföroreningar genomförts. I tabell 9 redovisas resultat från emissionsinventeringar i Norrköping samt SCBs emissionsdata. De utförda spridningsberäkningarna baseras på emissionsdata "MHF 1" som utgår från årliga utsläpp under 1989 till 1990. Uppgifterna "MHF 2" kommer från en emissionsinventering som utfördes något senare än "MHF 1" (Norrköpings kommun, 1992). SCBs siffror redovisar emissionerna under 1990 (SCB, 1992).

Tabell 9. Utsläpp till luft av kväveföreningar från Norrköpings kommun.

	MHF 1	MHF 2	SCB
Samfärdsel	2090 ton NO_x/år	2 500 ton NO_x/år	4 900 ton NO_x/år
Förbränning	801 ton NO_x/år	1 024 ton NO_x/år	
Industriprocesser	278 ton NO_x/år	709 ton NO_x/år	
Totalt NO_x	**3170** ton NO_x/år	**4 233** ton NO_x/år	**6 500** ton NO_x/år
Stallgödselhantering		500 ton NH_3/år	

I figur 5 redovisas fördelningen mellan olika utsläppskategorier i Norrköping och är baserad på "MHF 2". Fordonstrafiken svarar för den största andelen av NO_x-utsläppen, 60 - 70%. Energiproduktionen svarar för den näst största andelen. Den största enskilda energiproduktionskällan är Händelöverket som under 1989 släppte ut 624 ton NO_x/år. Fördelning av NO_x-utsläppen mellan de olika utsläppskategorierna skiljer sig i Norrköping vid en jämförelse med den nationella fördelningen. Andelarna från förbränning och industriprocesser är större i Norrköping, vilket kan bero på att kommunens energiförsörjning i huvudsak baseras på förbränning av fossila bränslen.

Orsaken på industrisidan står att finna i det förhållandevis stora antalet skogsindustrier som finns i kommunen.



Figur 5. Fördelning av NO_x-emissionerna i Norrköping under 1989-1990

I tabell 10 redovisas uppmätta halter av kvävedioxid i och utanför Norrköping. Tabellen visar att ca 70% av kväveoxidhalten i tätorten har ett lokalt ursprung. I tabell 11 presenteras resultat från spridningsberäkningen som utfördes under Kolmårdsundersökningen. I tabell 12 och 13 redovisas uppskattade kvävedepositionsbidrag i Norrköping med omnejd (Norrköpings kommun, 1991).

Tabell 10. Uppmätta halter av kvävedioxid i Norrköping ($\mu g/m^3$)

	Tätort 1990-1991	Landsbygd 16/1-6/5 1991
Timvärde	ca 50 1)	31,5 1)
Maxtimvärde	-	61,4
Medelvärde	ca 20	5,8
Bidrag från Norrköping	ca 15 (ca 70%)	-

1) 98-percentiler

Tabell 11. Beräknade halter av kväveoxider i Norrköping ($\mu g/m^3$) som härrör från utsläpp inom kommunen, exkl bakgrundshalter

	Tätort	Mest belastade område	Landsbygd
Timvärde	15 1)	50 1)	5-10 1)
Medelvärde	5	8-9	1-2

1) 98-percentiler

Tabell 12. Uppskattad årsmedeldeposition av oxiderat kväve (kg N/ha, år) som härrör från kvävekällorna i området

Centrala Norrköping	3,4
Mest belastade område	6,4
Landsbygd	0,4

Tabell 13. Uppskattad årsmedeldeposition av oxiderat kväve (kg N/ha, år) inklusive uppskattad bakgrundsdeposition. Värden inom parentes anger Norrköpings belastningsbidrag i procent.

Centrala Norrköping	10 (34%)
Mest belastade område	13 (50%)
Landsbygd	7 (6%)
SNVs riktvärde	10

Depositionsberäkningarna visar:

- att Norrköpings bidrag till den totala depositionen av svavel och kväve i Kolmården kan vara betydande
- att den rådande kvävedepositionen ligger i nivå med, och för de känsligaste biotoperna över den kritiska belastningsgränsen för kväve
- att belastningen av kväve måste minskas med ca 60% för att komma i nivå med vad de känsligaste naturtyperna i Kolmården långsiktigt tål.

I tabell 14 redovisas ursprunget till kvävebelastningen i östra Sverige och tabellen visar att den övervägande delen av de oxiderade kväveföreningarna härrör från utländska källor (Miljödepartementet, 1990). Belastningen av reducerade kväveföreningar härrör däremot i större grad från inhemska källor.

Tabell 14. Ursprunget till kvävebelastningen i Norrköpingsområdet

NO_3-N		NH_4 -N	
Sverige	20,7%	Sverige	53%
Västra Tyskland	14,5%	Sovjetunionen	17%
Storbritannien	9,1%	Polen	7%
Polen	9,1%	Danmark	5%
Obestämbara källor	8,7%	Västra Tyskland	4%
Sovjetunionen	8,7%	Östra Tyskland	3%
Östra Tyskland	5,8%	Resterande (<3%)	11%
Danmark	5,0%		
Finland	4,1%		
Resterande (<3%)	14,3%		

2.1.2 Utsläpp av flyktiga organiska ämnen i Norrköping

Norrköpings kommun har inventerat utsläppen av flyktiga organiska ämnen i kommunen (Norrköpings kommun, 1992). Resultatet redovisas i tabell 15. Inventeringen saknar flera diffusa källor av betydelse t ex lösningsmedelsanvändning i hushållen och i samband med byggnation. Förekommande halter av VOC i luft, exklusive metan, härrör till största delen från lokala utsläpp. Bakgrundshalten av kolväten exkl metan i södra Sverige, uppgår under normala förhållanden till ca 15 $\mu g/m^3$ och till ca 30 $\mu g/m^3$ vid episodtillfällen. Mätningar av VOC i tätorter koncentreras ofta till trafikrelaterade kolväten såsom bensen och toluen.

Tabell 15. Utsläpp till luft av flyktiga organiska ämnen (VOC) (ton/år) i Norrköpings kommun.

Fordonstrafik	750
Bensindepåer	525
Tryckerier	400
Bensinstationer	72
Mekaniska verkstäder	37
Lackeringsanläggningar	37
Plastindustrier	23
Övriga anläggningar	102
Totalt	**1 946**

2.1.3 Utsläpp av flyktiga organiska ämnen i Göteborg

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Göteborgs kommun har utfört en översiktlig inventering av VOC-utsläppen i kommunen som redovisas i tabell 16 (Ramberg, 1991).

Tabell 16. Utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC) i Göteborgs kommun

År	1988	2005
Industri	22 000	5 500
Trafik	5 000	1 300
Energi	200	100
Hushållskem. etc	6 000	4 000
Summa	**33 000**	**10 900**

Utsläppen från industrin dominerar och svarar för ca 60% av VOC-utsläppen i Göteborg. Utsläppen från denna sektor och från fordonstrafiken är i avtagande. Enligt Göteborgs kommun förväntas vägtrafikens utsläpp minska i kommunen med 70% till år 2000, vilket är en större minskning än för NO_x. Enligt en nordisk handlingsplan för minskade utsläpp av flyktiga organiska ämnen har målet angivits vara en 50%-ig minskning fram till år 2005 i förhållande till 1988 års nivå.

Sammanlagt skulle minskningen av VOC-utsläppen i Göteborg kunna uppgå till ca 65% fram till år 2005. Förutsättningen är att ytterligare åtgärder genomförs för att minska utsläppen från industriprocesser och att bland annat användningen av vissa hushållskemikalier minskar eller att sammansättningen hos dessa ändras.

2.2 Kvävebudgetar

2.2.1 Inledning

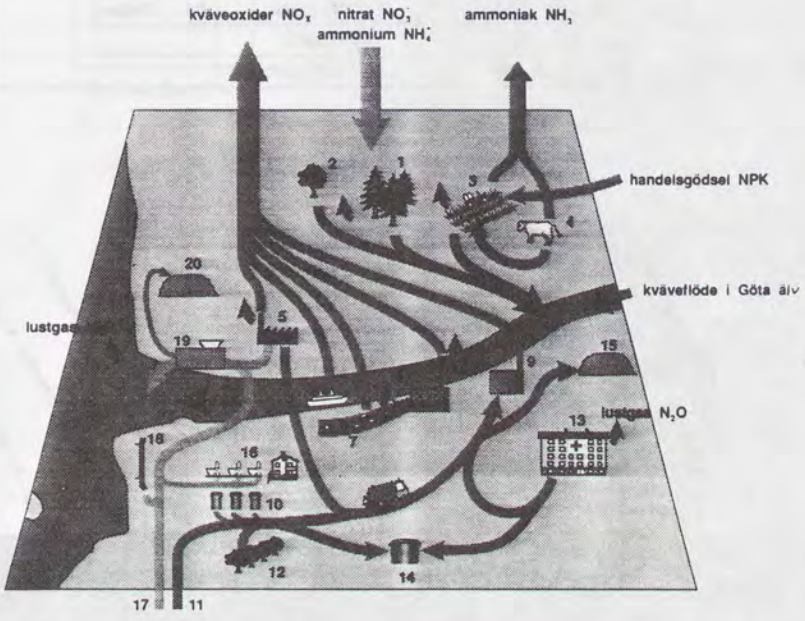
Med hjälp av en så kallad kvävebudget kan olika källors bidrag till kvävebelastningen i ett område bestämmas. Med denna kan man också bedöma vilka åtgärder som är effektivast för att minska belastningen. Kvävebudgeten kan göras för en hel region eller för ett enskilt vattendragssystem. Nedan följer tre exempel som beskriver kvävebudgetar, dels för Göteborgs och Sollefteå kommuner, dels för Ringsjön i Skåne.

2.2.2 Göteborg

Göteborgs stad har i en kvävebalans uppskattat hur mycket kväve som omsätts i kommunen. Rapporten är ett första steg i att utveckla metoder för att införa fysisk resursanalys i den kommunala planeringen. Den ingår som underlagsmaterial till översiktsplaneringen och kommer att bli en del av kommunens miljöarbete. Arbetet har avgränsats till att beskriva kväveföreningar vilkas förekomst och flöden innebär potentiella miljörisker och har koncentrerats till kvävets olika förekomstformer (Göteborgs Stad, Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen, 1992).

Figur 6 redovisar de flöden inom kommunen som kvävebalansen behandlar. Den visar vilka verksamheter som ger upphov till lustgasbildning, ammoniakavdunstning och kväveoxidutsläpp. Hanteringen av organiskt material i form av bioavfall och dess effekter framgår också. Via nedfallet av nitrat och ammonium kan man följa kvävet från luften till havet.

Kvävebalansen har kommit fram till följande omsättning av kväve i Göteborgs kommun, tabell 17 och figur 7. Fördelningen av NO_x-emissionerna i Göteborg redovisas i tabell 18 samt figur 8 där utsläppen har anpassats till SCBs kategoriindelning.



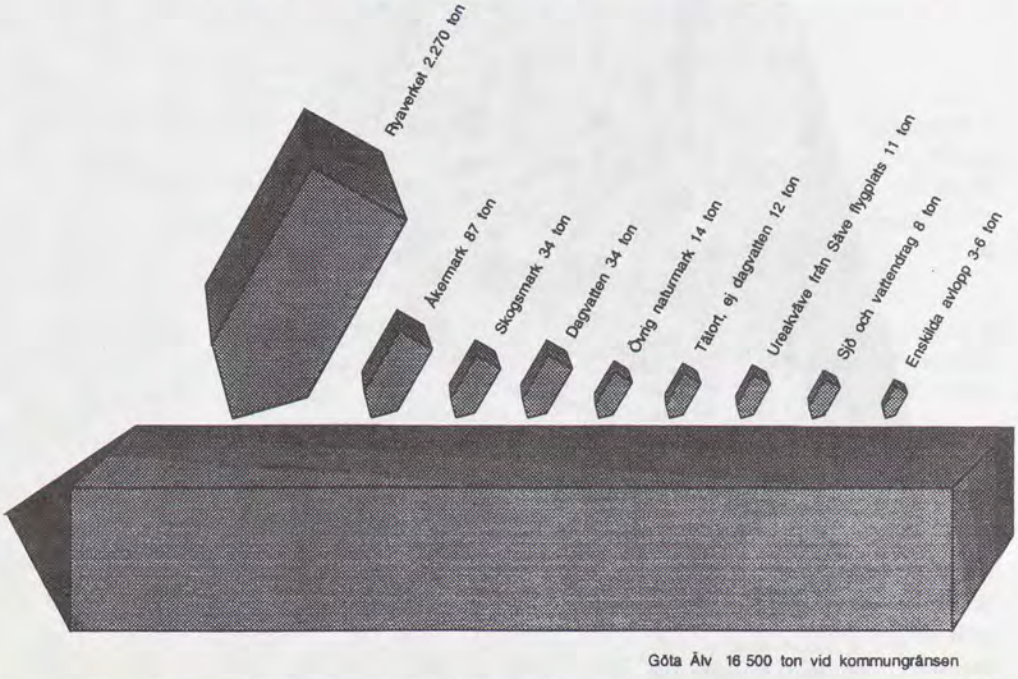
1 Skogsmark
2 Övrig mark
3 Åkermark
4 Gödselhantering
5 Industriell verksamhet
6 Sjöfart
7 Vägtrafik
8 Värmeproducenter
9 Sävenäs avfallförbränning
10 Hushållsavfall
11 Avfall från andra kommuner
12 Park- och trädgårdsavfall
13 Sjukhus och liknande
14 Kompostering
15 Tagene avfallsupplag
16 Hushållsavlopp i kommunen
17 Hushållsavlopp från andra kommuner
18 Dagvatten
19 Rya avloppsreningsverk
20 Slamupplag i Syrhåla

Posterna 1, 2 och 3 avser naturligt läckage samt läckage som uppstår till följd av jordbruk (ex vis gödsling, skördeuttag) eller skogsskötsel (ex vis avverkning, dikning) och till följd av nedfall

Figur 6. Studerade kväveflöden inom Göteborgs kommun

Tabell 17. Omsättningen av kväve i Göteborgs kommun

Utsläpp av kväve i Göteborg		
	N_2O	300 ton N/år
	NO_x	5250 ton N/år
	NH_3	70 ton N/år
Nedfall	22 kg N/ha, år	granskog
	11 kg N/ha, år	öppet fält (havsyta)
Nedfall totalmängd	940 ton N/år	
Mängd i Göta Älv	16 500 ton/år	före inflödet i Göteborg
Mängd i Göta Älv	2 500 ton/år	från Göteborg
Varav läckage från mark	190 ton/år	
Totalt utflöde i Kattegatt	19 000 ton/år	



Figur 7. Tillförseln av kväve till havet från Göteborgs kommun och Göta älv 1990

Avloppsreningsverket Ryaverket svarar för den största delen av kvävetillskottet från kommunen via Göta Älv, ca 2 300 ton kväve/år (figur 7). Kväveflödet från Ryaverket utgör ca 6% av det svenska kvävebidraget till Kattegatt. Utbyggnaden av ett kvävereningssteg förväntas halvera detta utsläpp. Kväveläckaget från mark uppgår till ca 190 ton/år, varav knappt hälften kommer från åkermarken.

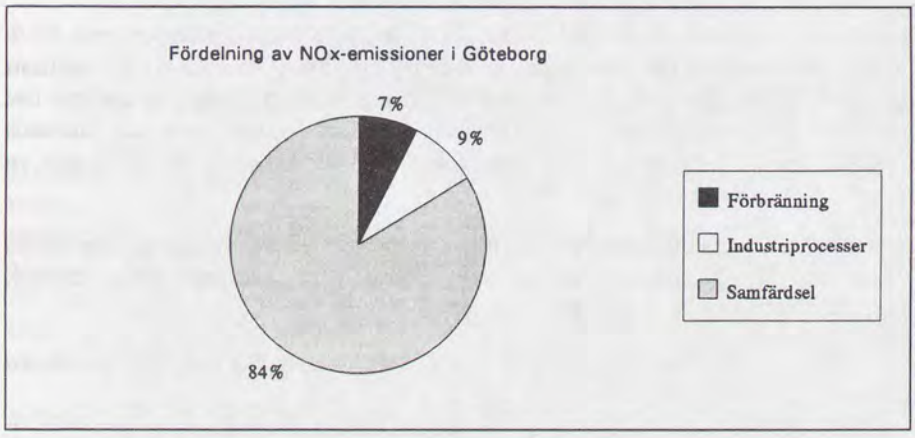
Den tänkbara kritiska belastningen för kvävetillförseln till Kattegatt, Öresund och Bälthavet har uppskattats till 1,5 g N/m^2,år. Den faktiska tillförseln har uppskattats till 4,2 g N/m^2,år. För att nå den tänkbara kritiska belastningen erfordras således en

minskning med ca 60%. I det internationella miljösamarbetet har man antagit målet att kvävebelastningen på havet skall halveras (Miljödepartementet, 1990).

Tabell 18. Göteborgs kommuns utsläpp av kväveoxider 1990

Utsläppskällor	NO_x-kväve(ton/år)	NO_x (ton/år)
Vägtrafik	2 300	7 600
Övrig samfärdsel	2 100*	6 850*
Industri	450	1 500
Energi	400	1 300
Summa	**5 250**	**17 250**

* Preliminära siffror

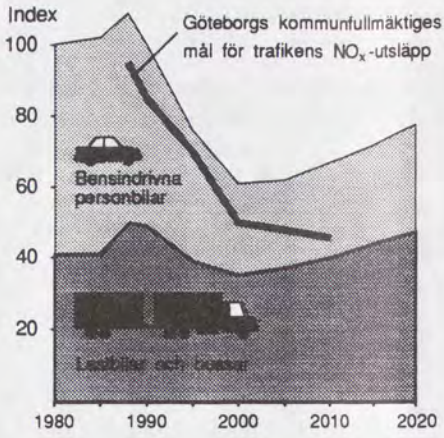


Figur 8. Fördelningen av NO_x-emissionerna i Göteborg under 1990

Av utsläppen av kväveoxider till luft svarar fordonstrafiken för över 80% (ca 7 600 ton NO_x/år), figur 8. Utsläppen från energiproduktion uppgår totalt till 1300 ton NO_x/år. En av de största punktutsläppen är avfallsförbränningsanläggningen i Sävenäs som för närvarande släpper ut ca 600 ton NO_x/år. Utsläppet kommer dock att minska i framtiden i samband med att förbränningskapaciteten ökas. Totalt har NO_x-emissionerna från energiproduktion i Göteborg hittills halverats jämfört med 1980.

Åtgärder mot energiproduktionen är av stor betydelse ur ett regionalt perspektiv men har en jämförelsevis liten betydelse för att förbättra miljön i Göteborg. Dock kan en punktkälla i storleksordningen 600 ton NO_x/år ge kortvarigt höga halter i närområdet.

En prognos av NO_x-utsläppen från vägtrafiken i Göteborg har också utförts. Denna bygger på en årlig trafikökning på 1,5 % från 1988 till år 2000. Prognosen redovisas i figur 9.



Figur 9. Prognos för vägtrafikens NO_x-utsläpp i Göteborg

Göteborgs kommun har som mål att minska de totala kväveoxidutsläppen med 50 % mellan 1988 och 2010. En utgångspunkt är en 55%-ig reduktion av trafikens kväveoxidutsläpp från 1980 år nivå. En förutsättning för detta är dock att trafiken inte ökar och att utsläppsreduktionen från industriell verksamhet sker enligt de nationella målsättningarna, alltså en 30%-ig reduktion från 1980 års nivå till 1995 och en ytterligare minskning fram till år 2000.

I tabell 19 redovisas uppmätta halter av kvävedioxid i och utanför Göteborg. Den största delen av NO_2-belastningen i Göteborg härrör från stadens egna utsläpp, bakgrundshaltens andel av totalhalten uppgår till ca 30%.

Tabell 19. Uppmätta halter av kvävedioxid i Göteborg jämfört med bakgrundshalten i området

	NO_2 ($\mu g/m^3$)
Maxtimvärde	269*
Maxdygnsvärde	73,5**
Göteborg vinterhalvårsmedel	34,7**
Landsbygd vinterhalvårsmedel	ca 10***
Göteborgs eget bidrag	ca 25 (70%)

* Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen 1990
** Urbanmätnätet vintern 91/92.
*** Rörvik medelvärde 1988-1990

Nedfallet av kväve till Göteborgsområdet har uppskattats inom det internationella luftvårdsarbetet i Europa (Miljödepartementet, 1990). Denna visar att ca 90 % av belastningen av oxiderade kväveföreningar härrör från utsläpp i andra länder, se tabell 20.

Tabell 20. Ursprunget till belastningen av luftburet kväve i Göteborg

NO_3-N		NH_4 -N	
Västra Tyskland	22,8%	Sverige	46%
Storbritannien	16,4%	Danmark	15%
Sverige	10,5%	Västra Tyskland	8%
Danmark	9,6%	Storbritannien	5%
Obestämbara källor	6,8%	Östra Tyskland	5%
Östra Tyskland	5,9%	Frankrike	4%
Nederländerna	5,7%	Nederländerna	4%
Frankrike	5,0%	Polen	4%
Tjeckoslovakien	3,3%	Sovjetunionen	3%
Norge	3,3%	Resterande (<3%)	6%
Resterande (<3%)	6,3%		

2.2.3 Sollefteå

Målsättningen med kvävebudgeten för Sollefteå kommun var att ta fram ett underlag för bedömning av kvävetillförselns eventuella miljöproblem inom kommunen, kopplat till eventuella åtgärdsinsatser (Enell & Bergqvist, 1990). Utredningen genomfördes genom att samla in befintliga data om kvävesituationen i kommunen; inga mätningar utfördes. När data inte fanns tillgängligt gjordes uppskattningar, t ex med hjälp av beräkningar på basis av andra undersökningar eller med hjälp av realistiska schabloner eller arealkoefficienter.

Sollefteå kommun har en area på 5 400 km^2 och utgörs till 80% av skogsmark, till 10% av myr- och andra våtmarker och till endast 2% av jordbruksmark. Kommunen är glest befolkad (4,6 personer/km^2) och industritätheten är liten.

Kommunen tillförs årligen 2 300 ton kväve med atmosfärsdepositionen (våt- och torrdeposition). Av detta härrör ca 40 ton (ca 2%) från egna källor i kommunen (trafik och uppvärmning). Utsläppen till luft från källorna i kommunen uppgår totalt till ca 420 ton/år. Detta innebär att ca 90% av luftutsläppen exporteras till andra kommuner och områden; endast 10% deponeras i den egna kommunen. Personbilarnas kväveutsläpp utgör ca 190 ton/år, de tunga lastbilarnas utsläpp ca 160 ton/år. Länstrafikens utsläpp, dvs bussarna, uppgår till ca 7 ton/år. Fordonens utsläpp står för ca 88% av kväveutsläppen till luft och bidrar därmed med den största andelen av NO_x-utsläppen i kommunen.

Ångermanälven, Faxälven och Fjällsjöälven transporterar in ca 5 100 ton kväve/år in till kommunen. Med luft och vatten tillförs kommunen följaktligen ca 7 400 ton kväve/år.

Utsläppen av kväve i kommunens vattendrag och sjöar kan delas upp i dels diffusa källor (dvs läckage från mark), dels punktkällor (t ex kommunala avloppsreningsverk, industrier, fiskodlingar, glesbygdsboende och soptippar).

Det diffusa markläckaget uppgår totalt till ca 740 ton kväve/år, av vilket ca 500 ton/år härrör från skogsmarken, ca 170 ton/år från myr- och annan våtmark, ca 60 ton/år från jordbruksmark, och ca 5 ton/år från tätorter. Skogsmarken representerar 80% av kommunens yta och ca 68% av det diffusa markläckaget. Av skogsmarkens kväveläckage kommer ca 380 ton/år från opåverkad skogsmark, ca 35 ton/år från gödslad mark, ca 80 ton/år från avverkad mark och ca 4 ton/år från dikad skogsmark. Om hela skogsarealen i kommunen var opåverkad skulle markläckaget uppgå till ca 430 ton/år, dvs 70 ton mindre än idag.

Punktkällornas kväveutsläpp till vattendragen uppgår till ca 110 ton/år. Av detta kommer ca 100 ton/år (ca 90%) från kommunala avloppsreningsverk, bräddning, glesbygdsboende och soptippar. Endast 10% härrör från industrier och fiskodlingar. Som jämförelse kan nämnas att atmosfärsdepositionen (våt- och torrdeposition) direkt på sjö- och älvytor är av samma storleksordning som punktkällornas utsläpp. Punktkällornas utsläpp till älvarna motsvarar ca 2% av den kvävemängd som älvarna transporterar in i kommunen.

Ut ur kommunen transporterar Ångermanälven ca 4550 ton kväve/år och borttransporten med luften är ca 380 ton/år. Ackumuleringen uppgår till ca 3 860 ton/år, av vilket ca 2 560 ton/år fastläggs i mark och vegetation och ca 1 300 ton/år i sjö- och älvsystemen. Kommunen fungerar följaktligen som en kvävefälla. Denitrifikationen i sjöar och älvar har beräknats uppgå till ca 240 ton/år. Fastläggningen i skogen (mark och vegetation) har beräknats uppgå till ca 1 360 ton/år. Avverkningen av skogen medför ett kväveborttag på ca 570 ton/år och ackumulationen i trädstammar har beräknats uppgå till ca 240 ton/år. Jordbruksmarkens ackumulering uppskattas till ca 340 ton/år.

Om man antar att hela kommunen utgörs av opåverkad skogsmark och att all mänsklig aktivitet i form av punktutsläpp upphör, kommer kvävebelastningen på vattensystem nedströms Sollefteå kommun att minska med ca 4% (160 ton/år). Atmosfärsdepositionen i kommunen kommer att minska med ca 2% (40 ton/år). Punktkällornas kväveutsläpp (ca 110 ton/år) motsvarar atmosfärsdepositionen på endast 4% av kommunens yta. Av detta framgår att omfattningen av belastningen från diffusa källor och punktkällor i Sollefteå kommun är av marginell betydelse jämfört med sk bakgrundsvärden. Den hypotetiska minskningen skulle dock ge en liten positiv effekt. Ångermanälvens kvävebidrag till Bottenhavets totala kvävebelastning (dvs bidrag från Sverige och Finland samt nedfall) uppgår till ca 4%. Av de svenska vattendragen som belastar Bottenhavet och som tillsammans tillför Bottenhavet ca 35 500 ton kväve/år, utgör Ångermanälven ca 13%.

De limniska systemen i Sverige är oftast begränsade i sin biologiska produktion av tillgången på fosfor. I den marina miljön är det dock oftast kvävetillgången som styr produktionen, och detta gäller bland annat Bottenhavet, som Ångermanälven rinner ut i.

De eventuella åtgärder som bör sättas in för att minska kväveläckaget från markerna och utsläppen från punktkällor bör i första hand motiveras av att kvävebelastningen på Ångermanälven, och därmed Bottenhavet, måste begränsas. Denna åtgärd är därför ett led i regeringens målsättning att halvera de svenska kväveutsläppen till de omgivande havsområdena. Några lokala effekter inom kommunen av en belastningsminskning kan inte förväntas.

2.2.4 Ringsjön i Skåne

Ringsjöns avrinningsområde är 387 km^2 och är beläget i en gränszon mellan urberg i norr och sedimentära bergarter i söder. Av tillrinningsområdets yta är 39 % skogsmark och 38 % jordbruksmark. Den resterande delen utgörs av våtmarker, tätorter etc. Vattenomsättningen för Ringsjön är ca ett år (Enell & Henriksson, 1991).

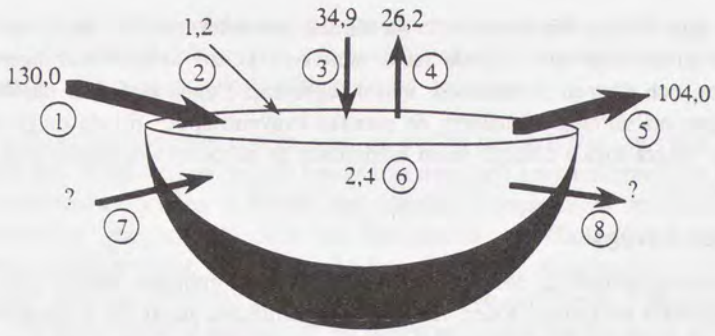
I Ringsjöns tillrinningsområde bor det ca 17 600 personer, av vilka 64 % bor i tätorterna. De kommunala avloppsreningsverken i Höör och Hörby använder Ringsjön som recipient för det renade avloppsvattnet.

Ringsjön är ett näringsrikt ekosystem. Halterna av näringsämnen visar dock en nedåtgående trend. Mätningar och andra observationer tyder på att såväl kväve som fosfor är av betydelse för sjöns höga näringsstatus

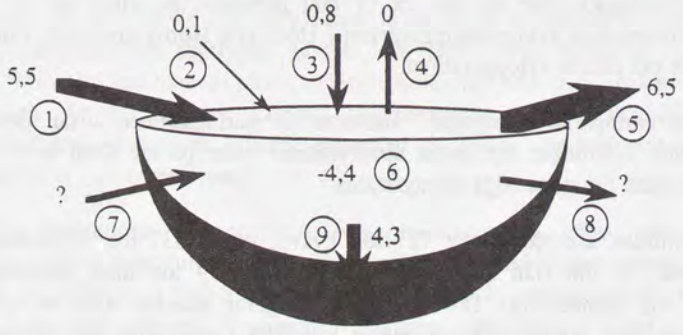
Under 1990 tillfördes Ringsjön totalt 727 ton kväve, varav 637 ton tillfördes med ytvattentillflödena, 31 ton från avloppsreningsverket och 59 ton med nederbörden. Borttransporten via Rönneå var 169 ton. Sjön fungerar således som en effektiv kvävefälla och ca 75% av det tillförda kvävet kvarhålls i sjön eller denitrifieras till atmosfären. I figur 10 redovisas budgetar för Ringsjön, avseende hydrologi, fosfor och kväve.

Ringsjön är eutrof (näringsrik) men även utan mänsklig påverkan, skulle sjön vara mesotrof, dvs måttligt näringsrik. Detta bland annat beroende på de geologiska förutsättningarna.

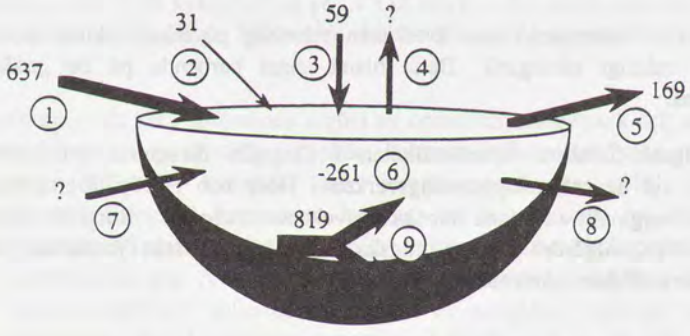
För att ytterligare förbättra vattenkvaliteten i Ringsjön diskuteras införandet av kvävereduktion vid de två avloppsreningsverken i Höör och Hörby. Detta kommer troligen endast marginellt att kunna minska kvävekoncentrationen i Ringsjön (Enell & Henriksson, 1991). Åtgärder för att minska kväveläckaget från jordbruket skulle sannolikt få större effekter på minskad belastning.



Översiktlig hydrologisk budget 1990 för Ringsjön. Sort = $10^6 \cdot m^3$.



Översiktlig fosforbudget 1990 för Ringsjön. Sort = ton



Översiktlig kvävebudget 1990 för Ringsjön. Sort = ton

1. Ytvattentillflöden
2. Avloppsreningsverk
3. Nederbörd
4. Avdunstning
5. Utflöde, Rönneån
6. Volymsförändring i sjön
7. Grundvattentillrinning
8. Sjövattenavrinning till grundvattenmagasinet
9. Fastläggning i sedimentet/ avgång till atmosfär

Figur 10. Hydrologi, fosfor- och kvävebudgetar för Ringsjön.

2.3 Halter av luftföroreningar i svenska tätorter

IVL bedriver tillsammans med ca 40 kommuner runt om i landet mätningar av svaveldioxid, kvävedioxid och sot i luft inom det s k Urbanmätnätet (Svanberg, 1992). Mätpunkterna i kommunerna placeras så att de skall representera platser med centrala innerstadlägen där många människor vistas. Dessutom skall mätplatsen avspegla "den mera storskaliga" trafikbelastningen i tätorten. Mätningarna utförs dygnsvis under vinterhalvåret, oktober - mars och utförs med samma mätmetod och mätstrategi på alla platser. I flera av de deltagande kommunerna har även bakgrundshalterna av svavel- och kvävedioxid mätts med hjälp av så kallade passiva provtagare. Genom att jämföra mätningarna i tätorten med bakgrundsmätningarna kan man få en uppfattning av hur stor del av luftföroreningsbelastningen som tätorten själv står för.

Inom projektet bedrivs även spridningsberäkningar för att jämföra de lokala haltbidragen med de uppmätta halterna. Genom detta kan de enskilda kommunerna bedöma nyttan av att vidta åtgärder mot luftföroreningsutsläppen inom den egna kommunen.

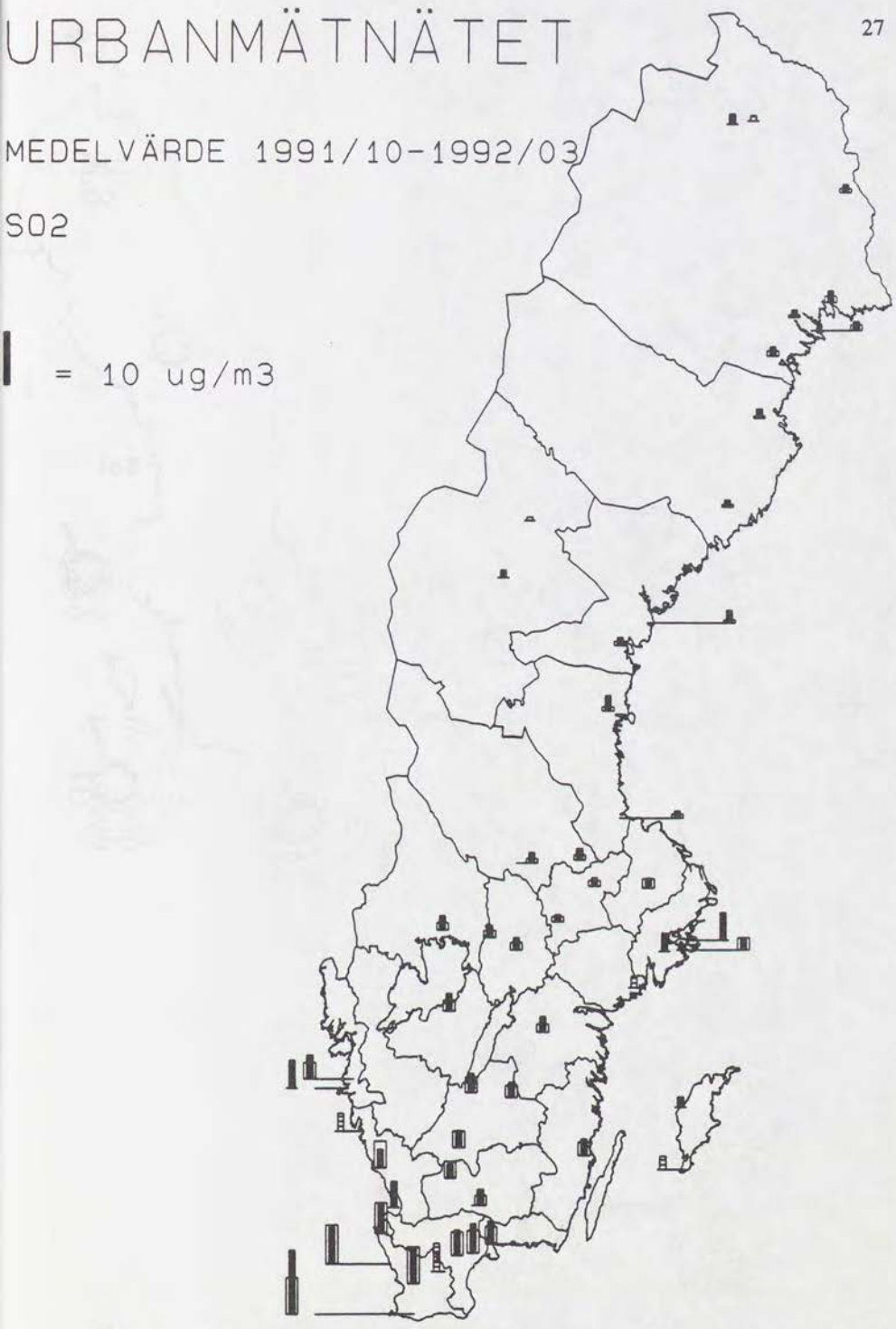
Hittills utförda mätningar av SO_2 har visat att det förekommer en tydlig haltgradient över landet, där södra Sverige uppvisar den största belastningen. I södra Sveriges tätorter är det storskaliga bidraget helt dominerande, se figur 11. De senaste årens resultat från bakgrundsstationen Esrange utanför Kiruna och den passiva provtagningen visar dock att bakgrundshalten även i norra Sverige är högre än vad man tidigare antagit. Resultat från mätssäsongen 1991/92 tyder dock på en väsentligt lägre bakgrundsbelastning av SO_2, och några utpräglade episoder med intransport av förorenade luftmassor från Kolahalvön har inte kunnat påvisas. Denna lägre bakgrundsbelastning återspeglas också i tätorternas vinterhalvårsmedelvärden.

Vid mätstationerna i södra Sverige uppmäts i de flesta fall både den högsta medelbelastningen och extremhalter i sektorn sydliga till ostliga vindar, se figur 12. Bakgrundsstationen vid Aspvreten utanför Nyköping avviker dock markant, där extremhaltstillfällen främst förekommer vid nordostlig vind. Detta förhållande kan sannolikt hänföras till påverkan från Stockholmsområdet.

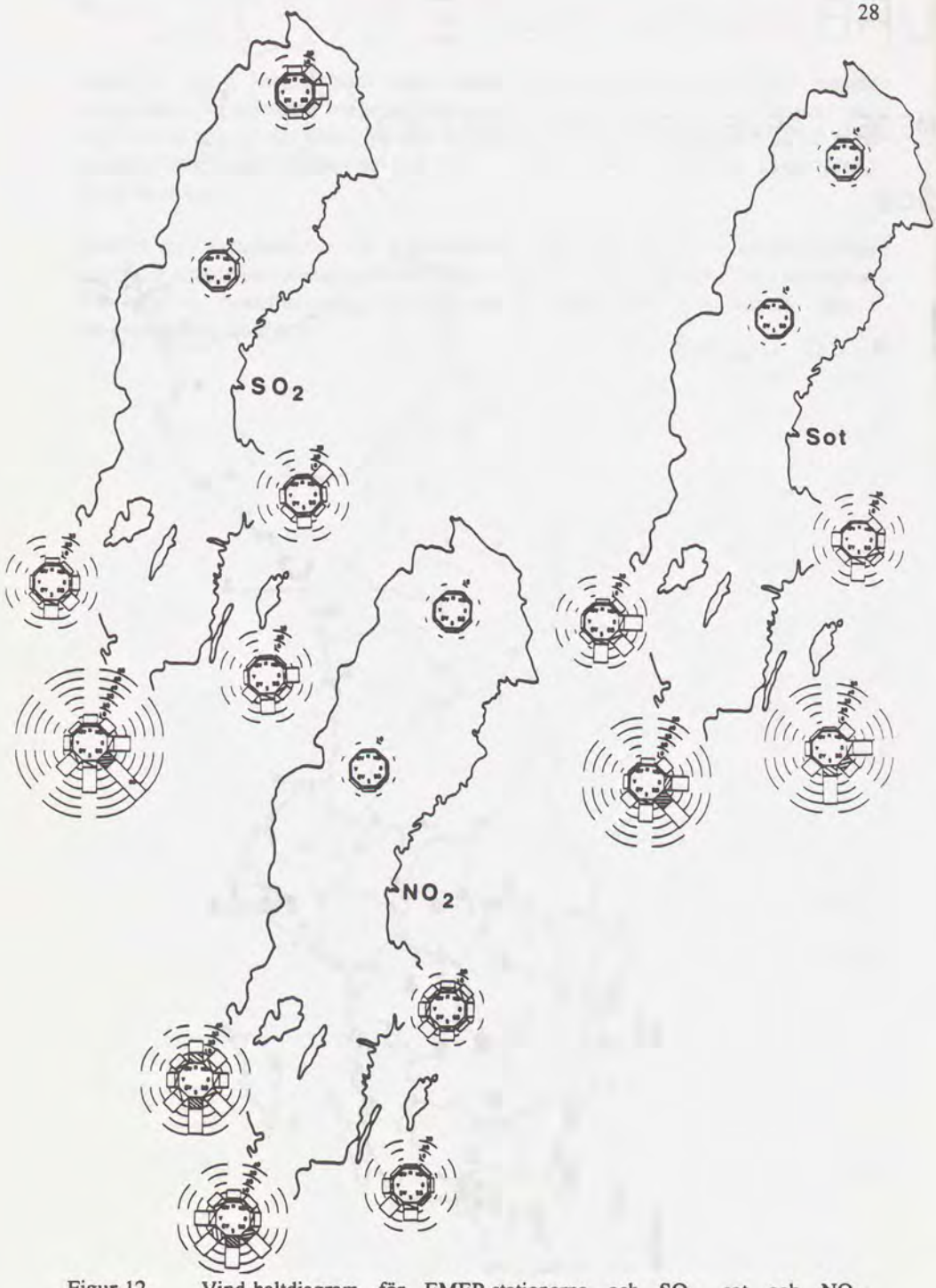
För NO_2 är de lokala haltbidragen av störst betydelse för haltnivån i tätorterna, se figur 13. I västra och sydligaste Sverige utgör dock bakgrundsbelastningen en relativt stor andel av de uppmätta haltnivåerna i tätorterna, ca 40 - 50%. Detta beror sannolikt dels på att trafiken ger stora lokala bidrag även i bakgrundsluft i södra Sverige, dels på att intransporten av kväveoxider är förhållandevis större från de västra än från de östra delarna av Europa, se figur 13 och tabell 21. Även i Stockholmsområdet antyds en förhöjd bakgrundsbelastning, som främst kan antas härröra från utsläpp i regionen. Haltnivån i bakgrundsluften är också högre längs Norrlandskusten än i inlandet (Bredkälen och Esrange). Sannolikt beror detta dels på ett relativt lokalt bidrag från trafiken, dels även på intransport av förorenad luft från öster. I genomsnitt utgör bakgrundsbelastningen ca 10% av totalbelastningen i Norrland.

Halter av sot i bakgrundsluft mäts endast vid EMEP-stationerna, vilket medför svårigheter i att uppskatta bakgrundsbidraget för de flesta av tätorterna. Generellt sett kan vi ändå anta att det lokala bidraget är större än för SO_2. Liksom för SO_2 var även sothalten som vinterhalvårsmedelvärde högre i Esrange utanför Kiruna än i Bredkälen i norra Jämtland.

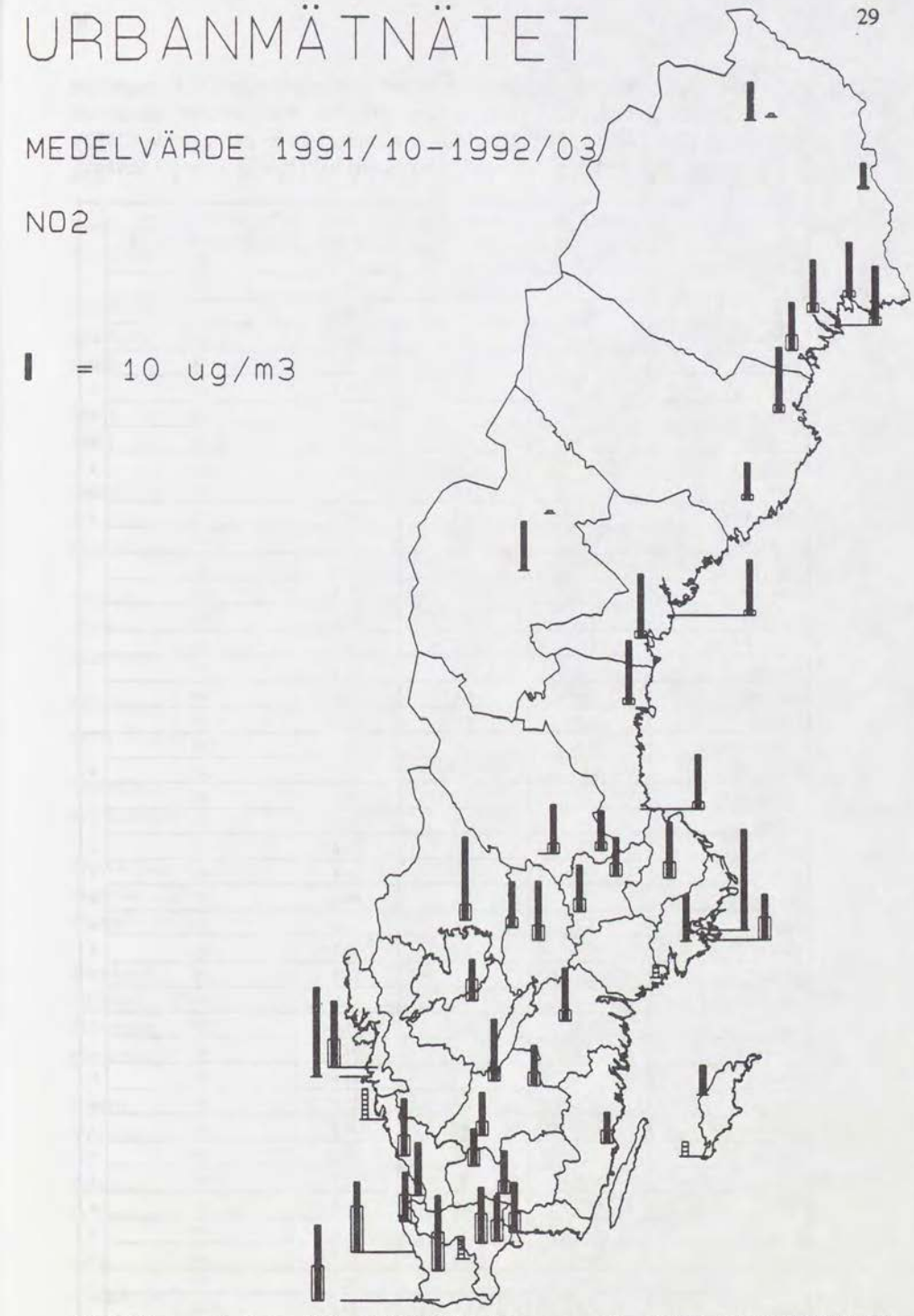
Jämfört med föregående år var medelhalten av både SO_2 och sot i bakgrundsluften under det senaste vinterhalvåret 30-40% lägre, vilket för SO_2 även var fallet i tätorterna. För NO_2 var medelbelastningen i stort sett på samma nivå som tidigare, både i bakgrunds- och tätortsluft.



Figur 11. Halter av SO_2 vid URBAN-stationerna under vinterhalvåret 1991/92. Ej fyllda staplar markerar bakgrundshalter.



Figur 12. Vind-haltdiagram för EMEP-stationerna och SO_2, sot och NO_2-belastningen under de tre senaste vinterperioderna



Figur 13. Halter av NO_2 vid URBAN-stationerna under vinterhalvåret 1991/92. Ej fyllda staplar markerar bakgrundshalter.

Tabell 21. De lokala NO_2-haltbidragens andel av totalbelastningen vid respektive URBAN-station under vinterhalvåret 1991/92. Vid stationer markerade med * har värden på bakgrundshalter hämtats från en närliggande EMEP-station. Vid övriga har respektive kommuns bakgrundsmätningar använts.

Ort	Lokalt bidrag ($\mu g/m^3$)	Bakgrundshalt ($\mu g/m^3$)	Totalhalt ($\mu g/m^3$)	Det lokala bidragets andel av totalhalten (%)	
Trelleborg	15,9	13,5	29,4	54	
Lund	14,2	15,1	29,3	48	
Höganäs	8,5	10,5	19,0	45	
Kristianstad	10,4	11,3	21,7	48	G
Bromölla	9,6	8,1	17,7	54	ö
Karlshamn	11,4	7,7	19,1	60	t
Ljungby	7,6	6,6	14,2	54	a
Älmhult	11,6	4,9	16,5	70	l
Eksjö	10,1	5,2	15,3	66	a
Värnamo	11,2	5,3	16,5	68	n
Jönköping	18,5	5,2	23,7	78	d
Mönsterås	6,9	4,9	11,8	58	
Visby *	5,8	5,6	11,4	51	
Laholm *	10,1	11,7	21,8	46	
Falkenberg	14,2	7,9	22,1	64	
Göteborg *	23	11,7	34,7	66	
Kungälv	15,1	10,8	25,9	58	
Mariestad	7,8	8,4	16,2	48	
Linköping	16,6	4,3	20,9	79	
Huddinge-Skogås *	12,9	5	17,9	72	
Tyresö	8,9	8,8	17,7	50	S
Stockholm *	34	5	39,0	87	v
Uppsala	15,1	6,3	21,4	71	e
Örebro	16,8	5,8	22,6	74	a
Sala	9,8	5	14,8	66	l
Köping	13,2	5,3	18,5	71	a
Karlskoga	13,7	3,9	17,6	78	n
Karlstad	26,1	6	32,1	81	d
Avesta	12	3,3	15,3	78	
Ludvika	14,8	4	18,8	79	
Gävle	18,5	2,7	21,2	87	
Hudiksvall	22,2	2,2	24,4	91	
Timrå	22,2	2,4	24,6	90	N
Härnösand	19,4	1,9	21,3	91	o
Östersund *	17,9	1	18,9	95	r
Vännäs	12,5	2	14,5	86	r
Skellefteå	22,2	3	25,2	88	l
Kalix	18,7	2,2	20,9	89	a
Pajala	8,9	1	9,9	90	n
Luleå	19,9	2,8	22,7	88	d
Piteå	12,7	6	18,7	68	
Boden	16,6	3,5	20,1	83	
Kiruna *	13,6	1,1	14,7	93	

3. REFERENSER

Enell, M. Bergqvist, C. (1990). Kvävebudget för Sollefteå kommun. IVL Rapport B 983.

Enell, M. Henriksson, J. (1991) Ringsjön - ekosystem i förändring 1990. Mellanskånes Kommunalförbund.

Forsberg, B. (1991). Luftföroreningar i svensk urbanmiljö. Besvärsupplevelse och symtomförekomst i relation till luftföroreningshalter i omgivningsluft. Institutionen för miljö- och hälsoskydd. Umeå Universtitet.

Galle, B. Grennfelt, P. (1983). Höghaltsepisoder av kväveoxider i Göteborg 1975 - 1981. IVL Rapport B 722.

Göteborgs stad, Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen. (1992). Kvävecykeln i Göteborg. En materialflödesanalys av kväve i olika förekomstformer inom Göteborgs kommun. Underlagsmaterial 1:92.

Miljödepartementet, (1990) Vem förorenar Sverige? Svensk och utländsk föroreningsbelastning på svensk miljö. Underlagsrapport till utredningen om Sveriges internationella miljösamarbete. ISBN 91-38-10682-5.

Miljöplanegruppen, (1988) Vatten. Delrapport om vattenföroreningar i Malmöhus län samt förslag till åtgärder. delrapport 2, 1988-10-03, rev. 1988-12-08.

Norrköpings kommun. (1991). Kolmårdsmiljön. Mätningar, beräkningar och effektstudier av luft, mark och vatten. Miljö- och hälsoskyddskontoret. Rapport 1991:1.

Norrköpings kommun. (1992). Kolmårdsmiljön. Norrköpingsluften. En sammanställning av luftföroreningsutsläpp i Norrköpings kommun. Miljö- och hälsoskyddskontoret. Rapport 1992:4.

Ramberg, C. (1991). Kommunstyrelsens hemställan till Miljö- och Hälsoskyddsnämnden att redovisa en aktuell översikt av vissa utsläpp till luften i Göteborg samt översiktlig bedömning av effekterna på utsläppen som pågående planering förväntas ge. Milöjöplaneringssekretariatet, Dnr 2062/87.

Rosén, K. m fl. (1992). Nitrogen Enrichment of Nordic Surface Waters. Ambio. Volume 21. Nr 3: 356 - 363.

Sandnes, H. Styve, H. (1992) Calculated budgets for Airborne Acidifying Components in Europe 1985, 1987, 1988, 1989, 1990 and 1991. EMEP/MSC-W Report 1/92.

SCB. (1991a). Utsläpp till luft av ammoniak i Sverige 1988 från jordbruk, trädgårdsbruk och skogsbruk samt från andra antropogena källor. Statistiska meddelanden. Na 37 SM 9101. Statistiska centralbyrån, 115 81 Stockholm.

SCB. (1991b). Utsläpp till luft i Sverige av svaveldioxid (SO_2), kväveoxider (NO_x), och koldioxid (CO_2) 1988. Regional redovisning. Statistiska meddelanden. Na 18 SM 9103. Statistiska centralbyrån, 115 81 Stockholm.

SCB. (1992). "Utsläpp till luft i Sverige av svaveldioxid (SO_2), kväveoxider (NO_x) och koldioxid (CO_2) 1990", Statistiska meddelanden Na 18 SM 9202. Statistiska centralbyrån, 115 81 Stockholm.

Svanberg, P-A. m fl (1992). Halter av svaveldioxid, sot och kvävedioxid i svenska tätorter vintern 1991 - 1992. IVL-rapport B 1076.

Enkätblankett

Enkät till samtliga miljö- och hälsoskyddskontor eller motsvarande

Kommun: .....

Kontaktperson: .....

Tel: .....

Anvisningar: För de kommuner som ej har fristående miljö- och hälsoskyddsnämnd eller miljö- och hälsoskyddsförvaltning avser frågorna den nämnd respektive del av förvaltning som bedriver miljö- och hälsoskyddsverksamheten.

Förvaltningsorganisation

1 a **I vilken kommunal organisation var den personal, som biträder det politiska organet för miljö- och hälsoskydd, inplacerad den 1 januari 1992?**

1 ☐ Fristående miljö- och hälsoskyddsförvaltning

2 ☐ Kommunkansli

3 ☐ Miljö- och byggkontor/bygg- och miljökontor

4 ☐ Annan förvaltning, nämligen .....

1 b **Har man fattat beslut om att under 1992 ändra inplaceringen av personalen?**

1 ☐ Ja

2 ☐ Nej ⟶ Fråga 2

1 c **Var blir då den personal som biträder det politiska organet för miljö- och hälsoskydd inplacerad i den kommunala organisationen?**

1 ☐ Fristående miljö- och hälsoskyddsförvaltning

2 ☐ Kommunkansli

3 ☐ Mljö- och byggkontor/bygg- och miljökontor

4 ☐ Annan förvaltning, nämligen .....

2

Samordnande organ inom miljöområdet

2a **Fanns det den 1 januari 1992 politiskt nämndövergripande organ i kommunen, t ex miljöberedning, för samordning inom miljöområdet?**

1 ☐ Ja
2 ☐ Nej

2b **Har man fattat beslut om att under 1992 införa sådant organ?**

1 ☐ Ja
2 ☐ Nej

2c **Om ja i fråga 2a eller 2b, ange vilket organ.**

1 ☐ Miljöberedning
2 ☐ Annat, nämligen .....

3a **Fanns det den 1 januari 1992 förvaltningsövergripande tjänstemannaorgan för samordning av miljöfrågor?**

1 ☐ Ja
2 ☐ Nej

3b **Har man fattat beslut om att under 1992 införa sådant organ?**

1 ☐ Ja
2 ☐ Nej

3c **Om ja i fråga 3a eller 3b, ange vilket organ.....**

4 **Finns det för 1992 egen personal för detta samordnande organ?**

1 ☐ Ja. Antal årsarbetskrafter .....
2 ☐ Nej
3 ☐ Vet ej

5 **Finns det för 1992 egen budget för detta samordnande organ?**

1 ☐ Ja. Kronor .....
2 ☐ Nej
3 ☐ Vet ej

Budget

Observera att med MHN respektive miljö- och hälsoskyddsförvaltning avses även de eventuella andra organ som i vissa kommuner ansvarar för dessa frågor.

6 **Budget 1992 för miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet (exklusive verksamhet som finansieras med statliga bidrag t. ex. viss kalkning av sjöar).**

Bruttokostnader[X] ..... kronor

Nettokostnader[XX] ..... kronor

[X] Bruttokostnader är samtliga kostnader för MHN eller motsvarande utom kapitaltjänstkostnader. Med kapitaltjänstkostnader avses avskrivning och internränta.

[XX] Nettokostnader är bruttokostnader efter avdrag för externa intäkter, inkomst av avgifter och ersättningar

7 **Ingår kostnader för kontorslokaler m. m. i beloppen i fråga 6?**

1 ☐ Ja. Ange om möjligt beloppet .....kr

2 ☐ Nej

8 **Budgeterade personalkostnader för miljö- och hälsoskyddsförvaltning.**

1991 ..... kronor inkl personalomkostnader

1992 ..... kronor inkl personalomkostnader

Personalresurser och kompetens för kommunalt miljö- och hälsoskydd

9 **Antal anställda totalt 1991**

Frågan avser enbart personal anställd för miljö- och hälsoskydd på den förvaltning som ansvarar för dessa frågor. Personal med miljöinriktning på andra förvaltningar, t. ex. parkförvaltning, stadsbyggnadskontor, teknisk förvaltning, renhållningsbolag, reningsverk etc. skall ej räknas.

Antal årsarbetskrafter ..... (uppgiften används i fråga 13)

Antal individer .....

Följande fråga besvaras endast av miljö- och hälsoskyddsförvaltningar som har fyra anställda eller färre.

10 **Antal anställda 1991 med miljö- och hälsoskyddsinspektörsutbildning eller motsvarande kompetens.**

Antal årsarbetskrafter .....

Antal individer .....

Arbetsuppgifter

11 **Finns speciella förhållanden i kommunen som kräver mycket personal för miljö- och hälsoskyddsarbete (t. ex. omfattande fritidsbebyggelse)?**

1 ☐ Ja

2 ☐ Nej ⟶ Fråga 13

12 **Ge en kort beskrivning och ange de ungefärliga kostnaderna för denna verksamhet under 1991.**

.....

.....

Uppskattad kostnad ..... kr

Verksamhetsinriktning och arbetstid för olika uppgifter

13 **Uppskattad fördelning av den totala arbetstiden (inkl utbildning, intern administration och personalledning m. m.) för år 1991. Med 100 % avses det antal årsarbetskrafter som redovisats i fråga 9.**

	Uppskattad arbetstid i %
Tillsyn och prövning av miljöfarliga verksamheter och kemiska produkter	.....
Bevakning av störningar i utomhusmiljön (kartläggning och bevakning av yttre miljön beträffande luft, vatten, buller, mark)	.....
Livsmedel - tillsyn och information	.....
Tillsyn av lokaler, bostadshygien, bygglov	.....
Enskilda avlopp, vattentäkter och allmänt VA	.....
Renhållning	.....
Skadedjur, djurskydd, smittskydd	.....
Samhällsplanering (fysisk planering, trafikplanering, miljövårdsprogram etc.)	.....
Ej specialreglerad verksamhet enligt specifikation i fråga 14	.....
Övrigt	
.....	
.....	
.....	
.....	.....
Summa	100 %

14 Vilka uppgifter åvilar MHN (motsvarande) utöver de specialreglerade och vilka personalresurser åtgick för år 1991.

	Uppskattad arbetstid i % av förvaltningens totala arbetstid
Bevakning av naturvårdsfrågor	.....
Upphandling och kontroll av renhållningsentrepenad	.....
Förvaltning av grönområden och fritidsområden	.....
Övriga ärenden, nämligen	
.....	
.....	
.....	.....
Summa (införes under fråga 13)	.....

Tillsyn över kommunala anläggningar

15 Hur många anläggningar ägda av kommunen, kommunala bolag eller aktiebolag ägda gemensamt av flera kommuner hade kommunens *miljö- och hälsoskyddsnämnd tillsyn* över den 31 december 1991?

Antal anläggningar på A-listan (MFs bilaga) .....

Antal anläggningar på B-listan (MFs bilaga) .....

Antal anläggningar på C-listan (MFs bilaga) .....

16 Hur många anläggningar ägda av kommunen, kommunala bolag eller aktiebolag ägda gemensamt av flera kommuner hade *länsstyrelsen tillsyn* över den 31 december 1991?

Antal anläggningar på A-listan .....

Antal anläggningar på B-listan .....

1 ☐ Vet ej

17 Ungefär hur mycket arbetstid lades under 1991 ned på tillsyn över kommunalt bedriven verksamhet?

	Antal arbetsdagar
Tillsyn enligt miljöskyddslagstiftningen, lagen om kemiska produkter och hälsoskyddslagstiftningen över kommunala anläggningar	.....
Tillsyn enligt hälsoskyddslagstiftningen över det kommunala fastighetsbeståndet , undervisningslokaler, förskoleverksamhet, samlingslokaler, idrottsanläggningar etc.	.....

6

Inkomst av avgiftsbelagd tillsynsverksamhet

18 Vilka intäkter erhålls via de avgifter som tas ut för vissa tillsynsverksamheter?

	Intäkter av avgifter under 1991 års verksamhet i kronor	Budgeterade intäkter av avgifter för 1992 års verksamhet i kronor
Miljötillsynsavgifter	.....	.....
Avgifter för handläggning av ärenden enligt hälsoskyddslagen	.....	.....

19 Följs kommunförbundets förslag till avgifter enligt kommunförbundets cirkulär 1989:96 för miljö- och hälsoskyddsnämndernas verksamheter då det gäller miljötillsynsavgifter?

1 ☐ Ja

2 ☐ Nej

Om man tillämpar andra principer för avgiftsdebitering, bifoga om möjligt taxebeslut.

20 Eventuella synpunkter på systemet med avgiftsdebitering för tillsyn enligt miljöskyddslagen?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Vänligen skicka in organisationsschema för politisk- och förvaltningsorganisation för miljöarbetet i kommunen samt dokument om vilka avgiftstaxor man tillämpar om annat än kommunförbundets förslag.

Vi tackar för värdefull medverkan med enkätsvaren på de frågor vi ställt.

Antagligen har Ni synpunkter på frågeställningar som Ni tycker att vi borde behandla och som har betydelse för att kommunerna ska bli välrustade i kampen för en god livsmiljö. Vi är tacksamma för Era synpunkter och lämnar utrymme för dem på bifogat blad.

RÅD OCH SYNPUNKTER TILL UTREDNINGEN

Denna och följande sida insamlas av SCB och lämnas vidare till utredningen.

Lämna gärna bilagor eftersom utrymmet är begränsat.

Kommun: .....

Kontaktperson: ..... tel: .....

21 Synpunkter och önskemål till utredningen.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

22 Vi inom utredningen är också tacksamma för tips om särskilda insatser och utvecklingsarbete som bedrivits i Er kommun.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

23 **Förslag om hur arbetet med miljötillsyn kan förbättras.**

24 **Möjligheter till effektivisering genom arbetsbyte med andra.**

25 **Förslag om hur arbetet med långsiktigt hållbar utveckling kan förbättras.**

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
   Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
    – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]

KUNGL. BIBL.
1993-03-26
STOCKHOLM