



Regeringen
Miljö- och energidepartementet
133 33 STOCKHOLM

Betänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU:2015:43)

Ert D:nr M2015/1539/S

Miljömålen i myndighetsstyrningen

Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att ytterligare tydliggöra olika aktörers roller inom miljömålssystemet. Länsstyrelsen har inom sitt breda verksamhetsområde mycket goda möjligheter att göra insatser för att nå miljömålen och generationsmålet och detta bör beaktas. Nuvarande skrivning ”verka för” i 5 § länsstyrelseinstruktionen ger ingen tydlig vägledning vad som förväntas av en myndighet inom arbetet att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Länsstyrelsen instämmer i förslaget att tydligare formulera verksamhetsanpassade uppgifter i instruktionen för länsstyrelserna och de myndigheter som i dag ingår i miljömålssystemet som i sin tur bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Förslaget ökar enligt Länsstyrelsen möjligheten till riktade insatser inom områden där rådighet och mandat finns.

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att i 3 § myndighetsförordningen införa en ny uppgift som innebär att myndighetsledningen ska se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Förslaget skulle enligt länsstyrelsen stärka det interna miljöledningsarbetet och även arbetet med att ytterligare integrera miljömålsarbetet i myndighetsstyrningen.

Länsstyrelsen tillstyrker båda förslagen i avsnitt 11.1.

Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålsområdet

Länsstyrelsen är i hög grad medveten om svårigheterna att redovisa effekterna av genomförda åtgärder i årsredovisningen. Det finns flera orsaker till detta. Dels kan effekterna uppstå på längre sikt, dels kan effekterna bero av flera åtgärder utförda av olika aktörer och dels går de inte alltid att härleda till specifika åtgärder. Genom att använda Formas för en samhällsovergripande utvärdering av de samlade effekterna av miljöarbetet skapas möjlighet att erhålla en oberoende resultatredovisning. Genom detta kan

vetenskaplig information och resultat från miljöövervakning i högre grad komma att tillgängliggöras så att forskningens kunskaper kommer samhället till nytta såväl genom effektuppföljning som genom förslag på ytterligare åtgärder.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att bättre nyttja Formas för en samhällsövergripande utvärdering av de samlade effekterna av genomförda prestationer inom miljömålsarbetet enligt avsnitt 11.2 i utredningen.

Naturvårdsverkets ansvar för uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder inom miljömålsuppföljningen och hållbarhetsarbetet i Sverige bör emellertid kvarstå oförändrat. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och har utarbetade rutiner i arbetet med att se till att miljömålen och generationsmålet får genomslag i tillsyn och prövning enligt miljöbalken. Ansvaret att främja en hållbar utveckling innebär även att Naturvårdsverket bör ges bättre möjligheter att driva tvärsektoriellt miljöarbete såsom hållbar konsumtion, avfallsminimering och samhällsekonomisk analys. Naturvårdsverkets ansvar att analysera effekter vid målkonflikter bör fördjupas. Länsstyrelsen anser att Naturvårdsverket bör fortsatt ha ansvar för den årliga miljömålsuppföljningen och den fördjupade utvärderingen vart fjärde år.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i avsnitt 11.2 att ta bort Naturvårdsverkets ansvar för uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder inom miljömålsarbetet och hållbarhetsarbetet i Sverige.

Regeringens myndighetsstyrning - finansiell styrning

Utredningen har på ett bra sätt fångat de svårigheter och hinder som idag uppstår med ettårig anslagsfinansiering vid genomförande av sådana uppgifter som länsstyrelserna regelbundet genomför inom ramen för sina uppgifter och anslagets ändamål.

Länsstyrelserna har i flerårsbudgeten under de senaste åren påtalat behovet av långsiktig finansiering av sådan verksamhet som länsstyrelserna utövar år efter år. Länsstyrelsen ställer sig emellertid tveksam till att ett byte till en anslagsform där omfattande återrapporteringskrav kommer att behövas för att säkerställa att resurserna långsiktigt används för avsett ändamål, löser denna problematik. Frågan om huruvida det finns andra sätt för regeringen att skapa långsiktighet och ekonomiskt styra länsstyrelserna kräver en djupare analys än den som görs i utredningen. Frågan bör utredas vidare.

Länsstyrelsen avstyrker utredarens första förslag i avsnitt 11.3 i utredningen. Länsstyrelsen anser att frågan kräver en djupare analys och bör utredas vidare.

Vad gäller förslaget att överföra utbetalningen av beloppsbestämda statsbidrag från de centrala myndigheterna till Kammarkollegiet har Länsstyrelsen svårt att se några större effektivitetsvinster av detta förslag. De centrala myndigheterna är oftast insatta i bidragen och den miljöpolitiska styrning som eftersträvas. Det finns även en naturlig koppling till de centrala myndigheterna i frågan om information och vägledning kring bidragen.

Länsstyrelsen avstyrker utredarens andra förslag i avsnitt 11.3 i utredningen.

En ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning

Utredningen påtalar att det finns brister i dagens system framför allt när det gäller rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet. Dessa brister kan lösas genom mindre förändringar i dagens system vilket är mindre kostsamt än att bilda en ny myndighet. Det har inte beskrivits närmare på vilket sätt den nya föreslagna myndigheten har bättre möjligheter att uppfylla kraven på rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet. Den nuvarande ordningen med tolv miljöprövningsdelegationer har funnits sedan den 1 juni 2012. Det är för tidigt att redan efter tre år dra slutsatsen att organisationen har brister som inte kan åtgärdas vad gäller effektivitet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet. Miljöprövningsdelegationerna har under denna tid startat ett omfattande samverkansarbete. Man har bland annat arbetat med gemensamma rutiner för handläggning av ärendena och beslutsstöd för en rad olika ärendetyper i syfte att uppnå en enhetligare rättstillämpning. Det finns goda förutsättningar för att utveckla detta samverkansarbete ytterligare.

I tidigare utredningar har vikten av att hålla tillståndsprövning och tillsyn åtskilda men att praktiska och ekonomiska skäl så som till exempel möjligheten till kompetensuppbyggnad, ändå talar för att det finns fördelar med att en uppdelning kan göras inom ramen för samma organisation. Utredningen finner också att det finns fördelar med att tillståndsprövning och tillsyn finns inom samma myndighet. Det kan då ifrågasättas varför detta faktum skulle utgöra ett skäl för att skapa en ny myndighet. När det gäller prövning och tillsyn finns det i många fall ett nära samband med exempelvis 7 i tidigare utredningar har diskuterats vikten av att tillståndsprövning och tillsyn hålls och 8 kap miljöbalken (skydd av områden och arter) där länsstyrelserna har en hög kompetens och god lokal kännedom. Tillsyn av framförallt vattenverksamheter innefattar många gånger även att strandskyddet berörs liksom fisk och fiskerinäringen där länsstyrelserna har ett tillsynsansvar. Tillgång till den kompetens som finns på länsstyrelserna inom kulturmiljö och arkeologi är också central i flera olika prövnings- och tillsynsärenden. Länsstyrelserna har stor vana att hantera och väga av intressekonflikter av olika slag, exempelvis i frågor där försvarsmaktens riksintresse ställs mot andra riksintressen eller där fågelsskydd ska vägas mot förnyelsebar energi. Utredningen förslag innebär dubbelarbete inom flera områden vilket motverkar syftet att skapa effektivare miljöarbete. Det förhållandet att planerad tillsyn ofta inte hinns med fullt ut, löses inte heller genom att ansvaret flyttas till annan myndighet. Behovet av händelsestyrd tillsyn kommer sannolikt inte att minska. I utredningens sammanfattning anges att huvuduppgiften för en eventuell ny myndighet ska vara att bevilja tillstånd. Redan här indikeras således att tillsyn inte är den uppgiften som ska utföras i första hand.

Länsstyrelsen har även i uppdrag att bevaka allmänna intressen i prövning enligt plan- och bygglagen. För att säkerställa att vi klarar det är det viktigt att ha den kompetens inom miljöområdet som behövs. Om utredningens förslag skulle bli verklighet kommer kvaliteten på länsstyrelsernas arbete med detaljplaner, översiktsplaner och infrastrukturprojekt bli lidande.

Enligt utredningens förslag bör den nya myndigheten bli en enrådig myndighet som leds av en generaldirektör med ett insynsråd. Enligt dagens system fattas beslut om tillstånd m.m. beträffande miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter av domstolar och miljöprövningsdelegationer. Beslutsfattarna har tillsatts av regeringen och fattar

självständiga beslut. Förslaget innebär en stor förändring jämfört med idag men denna förändring har överhuvudtaget inte analyserats av utredningen.

Enligt förslaget ska även den nya myndigheten ha en regional organisation med god geografisk spridning. På detta sätt finns goda förutsättningar för att personalen ska kunna ha kännedom om regionala och lokala förhållanden. Det har också påtalats att Länsstyrelsen har bred kompetens inom miljöområdet och en god regional kunskap och att detta skulle komma den nationella myndigheten till del genom remissförfarandet. Det kan ifrågasättas om det är rimligt och effektivt med två statliga myndigheter med regionala organisationer inom samma sakområden. Det skulle finnas behov av ett omfattande remissförfarande mellan dessa myndigheter vilket ofta tar mycket tid och resurser. Detta skulle knappast leda till större effektivitet och rättssäkerhet.

I syfte att effektivisera miljöarbetet och erhålla en rättssäker, konkurrensneutral och mera enhetlig tillsyn på såväl lokal som regional nivå föreslår Länsstyrelsen att ansvaret för tillsynsvägledning hänskjuts till de femton nationella expertmyndigheter som idag har bemyndiganden att meddela föreskrifter inom ramen för miljöbalken och dess förordningar. Tillsynsvägledning ska ges till såväl lokala som regionala tillsynsmyndigheter. Samordning av regelgivning (inför nya och ändrade föreskrifter) och tillsynsvägledning sker inom ramen för ombildat ToFR. Vidare bör länsstyrelsernas ansvar för regional tillsynsvägledning utgå. Istället införs krav på att alla lokala och regionala tillsynsmyndigheter i landet ska vara organiserade i en regional Miljösamverkan. Den regionala Miljösamverkan kan avse ett eller flera geografiska län.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag i avsnitt 11.4 att en ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning inrättas. Beskrivningen av den tänkta myndigheten är summarisk och det är flera frågor som behöver analyseras ytterligare innan det går att ta ställning till förslaget.

Utredningen drar slutsatsen att genom att en myndighet i stället för tolv miljöprövningsdelegationer kommer att meddela tillstånd, minskar behovet av att en myndighet kan träda in som part i processen. Statliga myndigheter ska därför inte ges rätt att överklaga tillståndsbeslut. ”Miljöorganisationernas roll att bevaka miljöns intressen blir därmed ännu tydligare.” Länsstyrelsen anser inte att frågan om andra statliga myndigheters rätt att överklaga är kopplad till om det är miljöprövningsdelegationen eller en särskild myndighet som gör prövningen. Länsstyrelsen noterar att det förefaller som om utredningen anser att det finns behov av att miljöorganisationer bevakar miljöns intressen genom sin rätt att överklaga. Det kan finnas fall där inte de ideella organisationerna har kraft och resurser att driva en process. Det är viktigt att behålla balansen genom att klagorätten för såväl statliga myndigheter, branschorganisationer och miljöorganisationer finns kvar.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att den nya myndigheten föreslås bli statens företrädare för det allmänna miljöintresset

Utredningen föreslår att betydelsen av lokaliseringsprincipen ändras i syfte att tillmötesgå näringslivets kritik om regionala skillnader i bedömningarna. Miljöbalkens system bygger på att bedömningar ska göras utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall. Eftersom det finns stora regionala skillnader när det gäller de lokala förutsättningarna i landet är det

oundvikligt att bedömningarna blir olika vid individuella prövningar av olika verksamheter. Dessa skillnader kommer inte att förändras genom att det bildas en ny myndighet. Länsstyrelsen finner det därför angeläget att regeringen tydliggör att lokaliseringsprincipen även i fortsättningen är av avgörande betydelse vid prövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Lokaliserings-principen innebär ett hänsynstagande till lokala förutsättningar, riskfaktorer, områdesskydd och allmänna intressen vid bedömning av vilka villkor som behövs för att säkerställa att verksamheten eller åtgärden inte ska ge upphov till skador på och olägenheter för människors hälsa och miljön.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att ändra betydelsen av lokaliseringsprincipen i syfte att tillmötesgå näringslivets kritik om regionala skillnader i bedömningarna

Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Utredaren föreslår att de fem Vattenmyndigheterna avvecklas och att Havs- och vattenmyndigheten övertar Vattenmyndigheternas samordnande roll i vattenförvaltningsarbetet. Länsstyrelserna kommer fortsatt att ha det övergripande ansvaret för det regionala arbetet inom vatten- och miljöområdet och därmed ha en nyckelroll för genomförandet av åtgärder som syftar till att uppfylla vattendirektivet. Det senare bedöms vara absolut nödvändigt för att Länsstyrelsen, med bibehållen kvalitet, ska kunna utföra de uppgifter och uppdrag som myndigheten har dels i egenskap av tillsynsmyndighet, miljömålsmyndighet och remissinstans, dels genom rätten att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i avsnitt 11.5 i utredningen förutsatt att länsstyrelserna även fortsatt kommer att ha det övergripande ansvaret för det regionala arbetet inom vatten- och miljöområdet och därmed ha en nyckelroll för genomförandet av åtgärder som syftar till att uppfylla vattendirektivet.

Miljöforskningens tillgänglighet

Utredningen föreslår att Formas får nya uppgifter, som innebär att de ska vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet för att öka tillgängligheten till miljöforskningens resultat. Förslaget ligger väl i linje med utredarens förslag i avsnitt 11.2.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i avsnitt 11.6 i utredningen och ser klara fördelar med att Formas ges i uppdrag att främja, stödja samt genom forskning genomföra uppföljning och utvärderingar inom miljöpolitikens områden.

Miljöövervakningen är en mycket omfattande och komplex del av miljöarbetet. Det är många olika aktörer som är delaktiga i arbetet. För att ytterligare effektivisera miljöarbetet anser utredningen att det finns anledning att göra en bred och djup översyn av miljöövervakningen och att regeringen bör utse en utredare att genomföra en sådan.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning och finner det angeläget att en utredning gällande miljöövervakningens organisation, ansvarsfördelning och inriktning genomförs. Även de nationella datavärdarnas organisation, uppdrag och ansvarsfördelning bör

omfattas av utredningen. En förändring av miljöövervakningens inriktning bör vara klar senast till 2020.

Genomförande

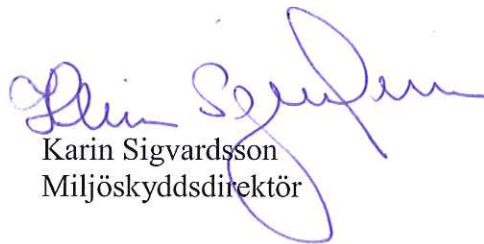
Utredaren föreslår att samtliga förslag ska genomföras och träda i kraft till den 1 januari 2017.

Länsstyrelsen har svårt att se att de organisatoriska förslagen ska hinna genomföras till dess. En samordning bör ske med utredningen om översyn av den statliga indelningen, varför den 1 januari 2018 bedöms vara ett lämpligare datum gällande de förslag som föreslås i avsnitt 11.4 ovan.

I handläggningen av detta yttrande har förutom undertecknade även naturvårdsdirektören Claes Svedlindh och länsassessorn Karin Fridell deltagit.



Elisabeth Nilsson
Landshövding



Karin Sigvardsson
Miljöskyddsdirektör

Kopia till

m.registrator@regeringskansliet.se

niclas.damm@regeringskansliet.se

Rättsenheten
Naturvårdsenheten
Kultur-och samhällsbyggnadsenheten
Lantbruksenheten