



Miljö- och energidepartementet

Yttrande över remiss om betänkandet "Vägar till ett effektivare miljöarbete" SOU 2015:43

M2015/1539/S

Sammanfattning

Länsstyrelsen Stockholms övergripande synpunkter på de delar av utredningen som regeringen särskilt vill ha synpunkter på är:

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen i avsnitt 11.1 Miljömålen i myndighetsstyrningen

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i avsnitt 11.5 Vattenförvaltning av vattenmiljön

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i avsnitt 11.6 Miljöforskningens tillgänglighet

I övrigt lämnar Länsstyrelsen synpunkter på avsnitt 11.2, 11.3, och 11.4 där vi särskilt avstyrker förslaget i avsnitt 11.4 En ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning.

Avsnitt 11.1 Miljömålen i myndighetsstyrningen

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen som handlar om att skapa en tydligare rollfördelning och en bättre styrning av myndigheternas miljömålsarbete.

Länsstyrelsen är positivt till att regeringen i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev formulerar verksamhetsanpassade uppgifter och närmare preciserar de önskade resultaten, med syfte att bidra till att nå miljömålen, på det sätt som till exempel förväntningarna på miljömålsuppdraget var förtydligade i länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2015.

Länsstyrelsen är även positiv till att en ny uppgift införs, som innebär att myndighetsledningen ska se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås.

Länsstyrelsen föreslår dock följande formulering för att förtydliga uppdraget: Myndighetsledningen ska se till att verksamheten *som helhet* främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Avsnitt 11.5 Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Länsstyrelsen avstyrker förslaget, att vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten samt att ett råd inrättas med företrädare för de myndigheter som förväntas bli berörda av åtgärdsprogrammen inom havs- och vattenförvaltningen.

Inom vattenförvaltningen är avrinningsområdesperspektivet centralt och Vattenmyndigheterna har en tydlig regional förankring och god kännedom om

lokala förhållanden. Den regionala kompetensen riskerar att gå förlorad om Vattenmyndigheterna avvecklas.

Länsstyrelsen i Stockholms län har i grunden ett bra samarbete med vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt och ser en överhängande risk att de täta kontakter som idag kännetecknar arbetet skulle utebli om Havs- och vattenmyndigheten övertar den samordnande rollen.

Utredningen pekar på att ansvarsfördelningen inom vattenförvaltningen är otydlig. Regeringen har bemyndigat vattendelegationerna att besluta om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram vari arbetsuppgifter för andra myndigheter ingår.

Länsstyrelsen anser att utredningen inte beskriver konsekvenserna av en avveckling av vattenmyndigheterna på ett korrekt sätt. Länsstyrelsen kan identifiera ett antal uppenbara negativa konsekvenser av förslaget:

- Åtgärdsarbetet på kommuner och myndigheter stannar upp.
- Kompetens och samarbeten som byggts upp under mer än tio år försvinner.
- Avrinningsområdesperspektivet förloras.
- Möjligheten till normsättning och åtgärdsprogram anpassade till regionala förhållanden och utmaningar går förlorad.

Sammantaget kan detta leda till att vi inte når God vattenstatus och därmed inte lever upp till våra åtaganden gemtemot EU. När vi inte God vattenstatus når vi inte heller de nationella miljömålen.

Avsnitt 11.6 Miljöforskningens tillgänglighet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Formas får en ny uppgift att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet. Det ligger väl i linje med förslaget att Formas ska utvärdera effekterna av arbetet för att nå miljömålen (11.2)

Avsnitt 11.2 Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen i avsnitt 11.2, som handlar om att Naturvårdsverkets uppgift att redovisa en fördjupad utvärdering av miljömålen ska utgå. Utredningen föreslår istället att Formas, som oberoende part, ska få i uppgift att regelbundet utvärdera effekterna av arbetet för att nå miljömålen.

Länsstyrelsen föreslår att den löpande uppföljning av miljömålen görs vartannat år istället för som idag årligen. Anledningen är både att det tar lång tid innan man ser effekterna av åtgärderna i miljön och för att frigöra tid till åtgärdsarbetet.

Avsnitt 11.3 Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag att länsstyrelserna tilldelas direkta anslag. Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att överföra utbetalningen av

beloppsbestämda bidrag från de centrala myndigheterna till Kammarskollegiet eftersom det inte ger några effektiviseringsvinster.

Länsstyrelsen anser att finansiering av långsiktiga och/eller ofta förekommande uppdrag ska ske genom att ge länsstyrelserna direkta dispositionsrätter till anslagsposter. Förslaget syftar till att ge länsstyrelserna goda förutsättningar att genomföra uppdrag med god kvalitet på ett effektivt sätt.

Utredningen har på ett bra sätt fångat de svårigheter som uppstår med en ettårig anslagsfinansiering. En stor del av Länsstyrelsens finansiering består av inomstatliga bidrag, där finansieringen idag är kortsiktig trots att uppdragen ofta är långsiktiga. Den ekonomiska och personella planeringen samt administrativa rapporteringen skulle underlättas avsevärt med en större framförhållning och långsiktig tilldelning av medlen.

Den nuvarande hanteringen medför en komplex styrning och administration. Dagens system med finansiell styrning i flera led innebär mycket administrativt arbete, vilket tar tid från uppdragen. Fattar den bidragsgivande myndigheten dessutom beslut om bidrag en tid in på pågående verksamhetsår, förkortas med nuvarande system, perioden för genomförandet ytterligare.

Avsnitt 11.4 En ny myndighet för tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att en ny myndighet med huvuduppgift att bevilja tillstånd enligt MB kap 9, 11, 13-15 inrättas. Myndigheten ska enligt förslaget även bedriva tillsyn inom dessa områden och svara för tillsynsvägledningen till kommunerna. Förslaget innebär att den nuvarande kompetensen inom berörda myndigheter splittras och de principiella skäl som utredningen för fram överväger enligt Länsstyrelsen inte nackdelarna.

Utredningen poängterar fördelarna med att tillståndsprovning och tillsyn finns inom samma myndighet. Det kan då ifrågasättas varför detta faktum skulle utgöra ett skäl för att skapa en ny myndighet.

Länsstyrelsen har ett brett samhällsuppdrag. Det medför att Länsstyrelsen i sitt ansvar enligt miljöbalken också kan nyttja erfarenheter och kompetenser som finns inom myndighetens övriga ansvarsområden. Enligt Länsstyrelsens uppfattning bidrar myndighetens breda kontaktyta mot länets kommuner till en kompetensnivå inom hela miljöbalken som den föreslagna myndigheten inte kan motsvara. Av särskild betydelse har till exempel myndighetens ansvar för samhällsplaneringsfrågor. Genom myndighetens arbete i planprocesserna enligt framförallt plan- och bygglagen får Länsstyrelsen en god kännedom om förhållandena i länets kommuner. Motsvarande erfarenheter medför myndighetens arbete med till exempel järnvägslagen, lagen om byggande av järnväg och lagen om skydd mot olyckor. Naturligtvis kommer också kompetensen inom hela miljöbalken övriga kompetensområden inom myndigheten till dels.

Länsstyrelsen har i uppdrag att bevaka allmänna intressen, inte bara enligt miljöbalken utan även enligt plan- och bygglagen. För att säkerställa att vi klarar

det uppdraget är det mycket viktigt att ha all den relevanta kompetens som behövs. Om utredningens förslag skulle bli verklighet kommer länsstyrelsens arbete med detaljplaner, översiktsplaner och infrastrukturprojekt bli allvarligt lidande eftersom vi då inte kommer ha den breda och djupa kompetens inom miljöområdet som vi idag besitter.

Utredningen bedömer att förslaget kommer att leda till bättre förutsättningar att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Länsstyrelsens bedömning är att förutsättningarna istället försämras. Den största delen i miljömålsarbetet handlar om att föra in målen i alla sektorsområden. I länsstyrelsens breda uppdragsportfölj arbetar vi inom de flesta relevanta områdena. Detta gör att vi i vår roll som samordnande myndighet för miljömålsarbetet på regional nivå kan säkerställa att de nationella målen får genomslag. Vi kan integrera miljömålsarbetet i alla våra andra uppdrag och det ger snabbare och bättre effekt på sikt. Dessutom ligger en betydande del av vad vi själva kan göra inom ramen för miljömålsarbetet inom tillsyn, prövning och tillsynsvägledning och kan sammanvägas med allt annat miljömålsarbete som sker inom samordningsuppdraget.

Utredningens förslag gäller tillståndgivning, tillsyn och tillsynsvägledning för 9, 11, 13-15 kap miljöbalken. Övriga delar av miljöbalken föreslås ligga kvar i befintlig organisation. Detta skulle få stora samordningsförluster inom prövning, tillsyn och tillsynsvägledning. Till exempel skulle en konsekvens bli att en verksamhetsutövare som utövar verksamhet enligt 9 kap miljöbalken och samtidigt har en föroreningsproblematik (10 kap miljöbalken) på sitt verksamhetsområde får skilda tillsynsmyndigheter. Länsstyrelsen kan idag samordna dessa frågor mot verksamhetsutövare och sammanväga kraven som ställs ur ett helhetsperspektiv för att få det mest hållbara resultatet.

Prövning

Utredningen har ifrågasatt den tillståndsprövning som sker vid de 12 miljöprövningsdelegationerna. Enligt utredningen finns en bristande självständighet hos miljöprövningsdelegationen som kan medföra att otillbörliga hänsyn tas vid prövningar. Vidare framförs att rättssäkerheten kan ifrågasättas, bland annat ska rättstillämpningen skilja sig mellan de olika delegationerna.

Länsstyrelsens uppfattning är att den ordning för prövning av ärenden vid miljöprövningsdelegationen som gäller enligt miljöbalken säkerställer att några sådana problem som utredningen nämner inte ska uppstå. I det lagstiftningsarbete som föregick miljöbalken diskuterades hur behovet av en rättssäker självständig prövning hos länsstyrelsen skulle säkerställas. Det är mot den bakgrunden som dagens miljöprövningsdelegationer inrättades. Avsikten var att dessa skulle vara en från länsstyrelserna fristående beslutsfunktion, med en erfaren jurist som ordförande och miljöskakunniga som utses av regeringen. Vidare bestämdes att vissa av de processuella regler som gäller för mark- och miljödomstolarnas prövning också skulle gälla för delegationerna. Såvitt det gäller påståendet om olika rättstillämpning mellan delegationerna måste framhållas att en konsekvens av miljöbalken är att de variationer i miljöförutsättningar som föreligger mellan olika landsändar ska medföra att olika krav i miljöhänseende ställs. Men

Länsstyrelsens absoluta uppfattning är att rättstillämpningen sker samstämmigt mellan landets olika miljöprövningsdelegationer. Det sker ett kontinuerligt förbättringsarbete där landets samtliga delegationer deltar, där bland annat nyheter i lagstiftningen och rättspraxis är stående punkter. Länsstyrelsens uppfattning är också att den överprövning av delegationernas beslut som sker i överinstanserna inte har visat att miljöprövningsdelegationens prövning har styrts av någon otillbörlig hänsyn eller har varit så bristfällig att rättssäkerheten kan ifrågasättas.

Staten som part i miljöprocessen

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att myndigheternas rätt att föra talan i miljömål tas bort. Kritik framförs i utredningen mot det sätt på vilket ansvariga myndigheter har agerat i tillståndsprövningar och att flera myndigheter kan företräda staten i samma process. Utredningen antar att behovet av statlig inblandning ska minska när den föreslagna myndigheten ska överta den tillståndsprövning som idag sker vid de 12 miljöprövningsdelegationerna. Vidare blir miljöorganisationernas roll att bevaka miljöns intressen allt tydligare.

Länsstyrelsen erfarenhet är att många miljömål är så komplexa och omfattande att utredningens förslag skulle innebära ett steg tillbaka för miljöarbetet i Sverige. Miljöorganisationernas arbete drivs till stor del ideellt och dessa organisationer kan omöjligen svara upp mot den kompetens som finns samlad hos de myndigheter som får föra talan i miljömål. Formerna för myndigheternas deltagande i miljömålen skulle dock kunna förändras så att myndigheterna kommer in betydligt tidigare i processerna. Den ordning som gäller för överklagande av detaljplaner enligt plan- och bygglagen skulle kunna vara en form.

Tillsyn

Utredningen ifrågasätter lämpligheten att det inom ramen för tillsyn också kan förekomma något som kan uppfattas som till exempel rådgivning eller i övrigt främjande. Enligt Länsstyrelsens mening medför dock den skyldighet som tillsynsmyndigheterna har, enligt 26:1 3 stycket, att genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoseas, att tillsynen bidrar till en hållbar utveckling. Härigenom kan problem tidigt identifieras, tillsynen kan planeras och det underlättar även en uppföljning av miljömålen. Arbetet stärker vidare verksamhetsutövarnas egen förmåga att bidra till miljöarbetet och följa miljökraven. Härutöver har alla myndigheter också en skyldighet enligt förvaltningslagen att lämna en viss service. Länsstyrelsen tillbakavisar därför utredningens ifrågasättanden i denna del och avvisar en framtida ordning för tillsynen som enbart skulle innefatta regelefterlevnad.

Tillsynsvägledning

Med drygt trehundra operativa tillsynsmyndigheter är behovet stort av en tydligare tillsynsvägledning. Länsstyrelsen anser att vägledningsansvaret bör ligga på den myndighet som bedriver operativ tillsyn inom området. Vägledningen behöver inte alltid gå från centralt verk, via länsstyrelsen till kommunen. Möjligen

kan regional miljösamverkan hjälpa till att samordna tillsynen, men vägledning i själva sakfrågorna bör ligga på de myndigheter som har sakkunskapen.

Länsstyrelsen anser att de problem som lyfts fram i utredningen främst bör lösas genom att tydliggöra de olika aktörernas roller och uppgifter samt att förbättra samverkan och samordning. Även här kan ett utökat Miljösamverkan Sverige vara en del av lösningen.

Uppföljning och utvärdering av tillsyn

Länsstyrelsen håller med om att det behöver ske en uppföljning och utvärdering av den tillsyn som överlåtits till kommunerna. På vilket sätt och hur ofta detta ska ske behöver tydliggöras. Det behöver också tas fram gemensamma riktlinjer kring hur länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn bör gå till. Även länsstyrelsernas tillsynsverksamhet behöver följas upp och utvärderas.

Förslaget är bra att det behöver göras en översyn av all tillsyn som överlåtits och eventuellt ändra på vad som ska vara överlåtet. En gemensam linje behövs för vad som är lämpligt att överlåta respektive inte.

Beslut om detta yttrande har fattats av länsöverdirektör Magdalena Bosson. I den slutliga handläggningen har miljödirektör Göran Åström, förvaltningsdirektör Åsa Ryding samt utvecklingsledare Jessica Strid, föredragande, deltagit.

Magdalena Bosson

Jessica Strid