



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Tomas Waara

Yttrande

1(6)

Datum
2015-10-12

Diarienummer
501-3949-15

Regeringen
Miljö- och energidepartementet
133 33 STOCKHOLM

Yttrande avseende Betänkande Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43)

Departementets diarienummer:

M2015/1539/S

Miljömålen i myndighetsstyrningen, avsnitt 11.1

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att ta bort uppgiften ”att verka för att det generationsmål och miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås” ur länsstyrelsens instruktion. Länsstyrelsen är positiv till förslaget att regeringen i stället ger myndigheten tydligare verksamhetsanpassade uppgifter till, vilket i sin tur bidrar till att miljömålen nås. Länsstyrelsen instämmer i utredningens konstaterande att förslaget förväntas ge en ökad tydlighet om vilka uppgifter Länsstyrelsen (samt respektive myndighet inom miljömålssystemet) förväntas uträtta inom sina befogenheter.

Generationsmålet är, genom sina strecksatser, avsett att säkerställa att tvärsektorieella frågor integreras i miljömålssystemet och är ett inriktningsmål för samhällets omställning till ökad hållbarhet. Med utgångspunkt i generationsmålet, och i regeringsformens uttryck för att det allmänna ska främja en hållbar utveckling, anser Länsstyrelsen att det är positivt att man i den övergripande myndighetsförordningen inkluderar de tre begreppen hållbar utveckling, generationsmålet och miljö kvalitetsmålen tillsammans. Detta i synnerhet om miljömålen ska tjäna som ledning när det gäller att tolka vad begreppet hållbar utveckling innebär. Förslaget skulle enligt länsstyrelsen stärka det interna miljöledningsarbetet och även arbetet med att ytterligare integrera miljöarbete i myndighetsstyrningen.

Länsstyrelsen tillstyrker de båda förslagen i avsnitt 11.1 i utredningen.

Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet, avsnitt 11.2

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att flytta den fördjupade utvärderingen från huvudansvarig myndighet till en oberoende part. Miljöarbetet är omfattande och komplext och det är värdefullt att en part utanför systemet utvärderar effekterna av miljöpolitiken och de åtgärder som vidtas inom miljömålssystemet.

Länsstyrelsen konstaterar att utredningen inte lägger några förslag om förändring av former och innehåll av den årliga uppföljningen. Det är en brist att utredningen inte lägger några förslag på hur den årliga uppföljningen kan effektiviseras och på bästa sätt komplettera den föreslagna fördjupade utvärderingen. Vidare får dock understrykas att Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet, inte minst i arbetet med att se till att miljömålen och

Datum
2015-10-12

Diarienummer
501-3949-15

generationsmålet får genomslag i tillsyn och prövning enligt miljöbalken. Det gör att Naturvårdsverket även fortsättningsvis måste såväl analysera som utvärdera miljöbalksmyndigheternas arbete i relation till miljökvalitetsmålen.

Utredningens förslag innebär att Formas ges en ny uppgift med en annan inriktning än den uppgift myndigheten för närvarande har. Länsstyrelsen anser att i denna del är utredningen tunn, varför en fördjupad konsekvensanalys bör göras kring vilken oberoende part som är bäst lämpad för uppdraget.

Länsstyrelsen tillstyrker i princip förslagen i avsnitt 11.2 och instämmer i utredningens synpunkter om att det saknas en oberoende regelbunden samhällsövergripande utvärdering av resultaten i miljömålssystemet. Länsstyrelsen anser dock att utredningen inte tydligt har visat att Formas är bäst lämpad för uppgiften.

Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led, avsnitt 11.3

Utredningen har på ett bra sätt fångat de svårigheter och hinder som i dag uppstår med ettårig anslagsfinansiering vid genomförande av sådana uppgifter som länsstyrelserna regelbundet genomför inom ramen för sina uppgifter och anslaget ändamål, t.ex. förenade områden, områdesskydd, skötsel och förvaltning av skyddade områden, strategiskt energi- och klimatarbete etc. Länsstyrelserna har i flerårsbudgeten under de senaste åren påtalat behovet av att inomstatliga medel för sådan verksamhet som länsstyrelserna utövar år efter år ska tilldelas länsstyrelserna i form av direkta anslag/anslagsposter eller tillföras länsstyrelsernas förvaltningsanslag i stället för ettåriga anslag som utbetalas via centrala verk.

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 väl 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 tillstyrker utredarens första förslag i avsnitt 11.3 i utredningen men avstyrker utredarens andra förslag att överföra utbetalningen av beloppsbestämda statsbidrag från de centrala myndigheterna till Kammarkollegiet.

En ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning, avsnitt 11.4

Utredningen för fram att det finns påtalade brister i dagens system framför allt när det gäller rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet. Länsstyrelsen anser att dessa påtalade 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. Vidare får konstateras att utredningen inte föreslår förändringar vad avser kommunernas tillsynsuppgifter trots att bl.a. OECD påtalar att bristen på enhetlighet i synnerhet finns mellan kommuner.

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.

Datum
2015-10-12

Diarienummer
501-3949-15

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. Att notera är att den diskussion som utredningen för angående sammanslagningen av miljöprövningsdelegationerna bygger på resultat för åren 2012-2014. Under denna period har inte genomförda effektiviseringar fått fullt genomslag.

I tidigare utredningar har framfört 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, där tillsyn och tillståndsprövning inte är åtskilda. Det kan då ifrågasättas varför detta faktum skulle utgöra ett skäl för att skapa en ny myndighet. I dagens system är tillståndsprövningen självständig i förhållande till tillsynsverksamheten.

När det gäller prövning och tillsyn finns det i många fall ett nära samband med exempelvis 7 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 fiske 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. Utredningens 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 länsstyrelsen 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 i dag 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

Datum
2015-10-12

Diarienummer
501-3949-15

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 tillsynsvägledning ska i första hand ske direkt till mottagaren. Om kommunen är målgrupp ska inte vägledning ske via länsstyrelserna.
- Att länsstyrelsernas tillsynsvägledningsansvar, avseende stöd och råd, endast ska omfatta områden där länsstyrelserna har egen operativ tillsyn. Länsstyrelserna ska inte behöva samla kompetens enbart för att kunna ge tillsynsvägledning.
- Att regeringen utreder möjligheten att införa 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.
- Att det inte ska vara möjligt att till kommunerna överlåta tillsyn av verksamheter som omfattas av IED-direktivet, Sevesodirektivet samt tillståndspliktiga anläggningar som drivs av kommun eller ett kommunalt bolag.
- Att länsstyrelserna ges rätt att fastställa taxa för tillsyn, såväl fasta årliga avgifter som timtaxa, och att avgiften får disponeras direkt av myndigheten.

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 konsekvenserna är dåligt belysta.

Utredningen drar slutsatsen att genom att en myndighet i stället för tolv miljöprövningsdelegationer kommer att meddela tillstånd, behovet minskar 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 är emellertid viktigt att behålla balansen genom att klagorätten för såväl statliga myndigheter, branschorganisationer som miljöorganisationer finns kvar. Länsstyrelsen utgår från att statliga myndigheter är restriktiva till att nyttja klagorätten, att den endast används när så är principiellt påkallat.

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

Datum
2015-10-12

Diarienummer
501-3949-15

miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Lokaliseringsprincipen 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, avsnitt 11.5

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.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att avveckla vattenmyndigheterna av samma skäl som anges i utredningens motivering. Att Länsstyrelsen fortsatt kommer att ha det övergripande ansvaret för det regionala arbetet inom vatten- och miljöområdet bedöms vara absolut nödvändigt för att Länsstyrelsen med bibehållen kvalitet ska kunna utföra de uppgifter och uppdrag som myndigheten har i egenskap av tillsynsmyndighet, miljömålsmyndighet och remissinstans. Länsstyrelsen menar även att det är viktigt att bevara den regionala indelningen i fem vattendistrikt. Vidare kan med fördel en länsstyrelse inom respektive vattendistrikt utses till att ha en att en samordnande funktion.

Vattendirektivet trädde i kraft år 2000 och ska vara genomfört 2027, det vill säga att vi har kommit mer än halvvägs i arbetet. Länsstyrelsen ser en risk för avsevärda fördröjningar i det praktiska arbetet med vattendirektivet om föreslagen omorganisation genomförs under den pågående implementeringen av vattendirektivet. Därför menar Länsstyrelsen att man bör iakttä stor försiktighet vid genomförandet av omorganisation och säkerställa att det genomförs väl avvägt och planerat.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i avsnitt 11.5 i utredningen förutsatt att länsstyrelserna även fortsatt kommer att ha det övergripande ansvaret för det regionala arbetet..

Miljöforskningens tillgänglighet, avsnitt 11.6

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.

Länsstyrelsen avstår från att yttra sig i sak. Länsstyrelsen delar dock utredningens problembild att miljöforskningens resultat behöver tillgängliggöras bättre. Samtidigt är delar av miljöforskningen under en stark utveckling, vilket försvårar uppgiften att på vetenskaplig grund göra samlade bedömningar.

Genomförande

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

Länsstyrelsen har svårt att se att eventuella organisatoriska förändringar ska hinna genomföras till dess. Det är också angeläget att invänta resultatet av utredningen om översyn av den statliga indelningen.

I handläggningen av detta yttrande har förutom undertecknade även naturvårdsdirektör Lennart Nordvarg och chefsjurist Cecilia Magnusson deltagit.

Peter Egardt
Landshövding

Tomas Waara
Miljöskyddsdirektör

Kopia till

m.registrator@regeringskansliet.se
niclas.damm@regeringskansliet.se

Rättsenheten
Naturvårdsenheten