

Miljö- och Energidepartementet
Niclas damm
103 33 Stockholm

Ert dnr: M2015/1539/S

2015-10-12

Skogsindustriernas yttrande över betänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43)

Skogsindustrierna anser det värdefullt att myndighetsstrukturen inom miljöområdet har genomlysts och delar i stort den bedömning av dagens situation som görs i betänkandet. Antalet miljömyndigheter har vuxit och därtill har ytterligare organ inom området skapats. Det finns ett tydligt behov av att statens miljöarbete samordnas och blir mer enhetligt. Detta skulle bidra till en tydlighet som är till gagn för alla involverade aktörer.

Skogsindustrierna finner att flera av utredningens förslag skulle kunna bidra till ett effektivare miljöarbete men har också invändningar mot några. Nedan ges synpunkter på de förslag som presenteras i betänkandets kapitel 11.

Miljömålen i myndighetsstyrningen

Skogsindustrierna anser att utredningens förslag om att ta bort generationsmålet och de 16 miljö kvalitetsmålen i myndighetsinstruktioner är bra. Dessa mål bör gälla för regeringens arbete och avspeglas i mer precisa mål för myndigheterna. För att detta ska bli funktionellt krävs att målen är konkreta, rimliga och uppföljningsbara. Att som nu endast flytta de abstrakta målen nedåt i myndighetsstrukturen skapar ingen effektivitet.

Förslaget att det i myndighetsförordningen ska anges att myndighetens verksamhet ska främja en hållbar utveckling och bidra till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen skulle endast medföra att dessa övergripande målsättningar hamnar någon annanstans än i myndigheternas instruktioner. Det kommer varken att göra till eller från och bör därför inte genomföras.

Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet

Förslaget om att låta en oberoende myndighet utvärdera uppnådda resultat i förhållande till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen är enligt Skogsindustriernas uppfattning bra. Att, som idag, låta en myndighet utvärdera sig själv och sin egen prestation på ett relevant och objektiva sätt är svårt för att inte säga omöjligt.

Om det är Formas som är bäst skickat att göra denna utvärdering eller om det istället borde vara Statskontoret är dock en fråga som bör övervägas.

Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led

Förslagen om ändrad ordning för utbetalning av bidrag förefaller vara mer effektiva än dagens ordning. Skogsindustrierna finner det dock svårt att till fullo överblicka konsekvenserna.

När det till exempel gäller efterbehandling av förorenad mark är det stora problemet att många projekt dör efter utredningsfasen på grund av att det saknas medel för att täcka statens andel av det ekonomiska ansvaret. Här måste staten bli tydligare med hur man avser att leva upp till dagens lagstiftning och praxis. När det gäller utredda objekt bör beslut om att tillskjuta medel eller att objektet inte fordrar vidare åtgärder fattas inom skälig tid från avslutad utredning, t.ex. en gräns på tre år. Det är inte rimligt att verksamhetsutövare ska behöva ha reservationer för efterbehandlingsobjekt under obegränsad tid endast för att staten inte tillskjuter pengar i den omfattning som krävs för att vidta åtgärder. Dagens ordning leder till minskat låneutrymme för små och medelstora företag och därmed minskade investeringar och minskad tillväxt.

En ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning

Skogsindustrierna avvisar utredningens förslag att en ny myndighet inrättas med huvuduppgift att bevilja tillstånd och bedriva tillsyn.

Idag sker tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet, vilket är den utan jämförelse viktigaste tillståndsprövningen inom miljöområdet, antingen vid mark- och miljödomstol (A-verksamheter) eller vid miljöprövningsdelegationer (B-verksamheter) vid vissa länsstyrelser.

Prövningen i första instans i mark- och miljödomstolarna av A-verksamheter fungerar enligt Skogsindustriernas uppfattning relativt väl. Instanskedjan är kort med prövningstillstånd redan i mark- och miljööverdomstolen. Möjligheten till prövning i Högsta domstolen är också viktig. Högsta domstolen har stor erfarenhet som prejudikatinstans och möjligheten att få ett avgörande därifrån är därför värdefull.

Det som strukturellt avviker mellan mark- och miljödomstolarna och den gängse organisationen av domstolar och myndigheter i Sverige är dels att mark- och miljödomstolarna prövar tillståndsfrågor dels prövningen av förvaltningsrättsliga frågor i en allmän domstol. Detta är dock principiella frågor som inte är av någon avgörande betydelse i förhållande till nyttan med rådande ordning med en kort instanskedja och en oberoende prövningsinstans. Att mark- och miljödomstol är första instans i större ansökningsmål är dessutom rimligt eftersom de regelmässigt innehåller en rad tvistiga frågor. Tillåtligheten är sällan ifrågasatt, men däremot råder det ofta olika meningar om hur villkorsregleringen ska ske.

En annan viktig fördel med prövningen i mark- och miljödomstol är att prövning och tillsyn är helt åtskild. Det borgar för att prövningen sker opartiskt vilket är en ytterst viktig aspekt.

Utredningens förslag med en ny myndighet med ansvar både för prövning och tillsyn innebär att tillståndsprövning och tillsyn skulle vara sammanflätade på ett mycket olyckligt sätt. Som framgår ovan anser Skogsindustrierna det vara ytterst förkastligt om det finns risk för att ett partsintresse finns dolt inom prövningsmyndigheten. Utredningen verkar överhuvudtaget inte inse det dilemma som förslaget om en gemensam myndighet skulle innebära i detta avseende.

Utredningen föreslår vidare att den nya prövningsmyndigheten bemannas med kompetent personal från mark- och miljödomstolarna samt de mest kvalificerade krafterna från miljöprövningsdelegationerna. Att byta ut en myndighet mot en annan och bemanna den med i allt väsentligt samma personal som idag innebär ingen substantiell förändring. Däremot kommer det att leda till effektivitetstapp och ökade kostnader under den tid som förändringen genomförs.

Framhållas bör också att det idag finns en tydlig trend att statsförvaltningen koncentrerar resurserna till ett fåtal större orter. Svensk industri finns företrädesvis i mindre och medelstora städer och för verksamhetsutövarna är det en fördel om det inte är alltför långt till tillsynsmyndigheten. Risken är annars att det utvecklas en tillsyn som mer ägnas åt kontroll av skriftliga handlingar än åt personlig kontakt med verksamheten.

Skogsindustrierna har tidigare i olika sammanhang föreslagit att även tillståndsprövning och tillsyn för B-ärenden bör säras så att länsstyrelserna blir statens tillsynsmyndighet avseende miljöfrågor, uppbackade av Naturvårdsverket, och att tillståndsprövningen flyttas till regionala tillståndsmyndigheter. Länsstyrelserna skulle därmed få ett tydligt uppdrag att vara tillsynsmyndighet och som oberoende part företräda de allmänna intressena vid tillståndsprövningen. En renodling av tillsynsansvaret skulle också kunna hindra att medel förs från tillsyn till tillståndsprövning.

Tillståndsmyndigheterna skulle i ett sådant system hantera all tillståndsprövning avseende all miljöfarlig verksamhet. För att korta besvärskedjan borde då dagens mark- och miljödomstolar avvecklas, varvid dess resurser skulle föras till tillståndsmyndigheterna. Överklagande borde ske till antingen mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt eller principiellt mer korrekt till Kammarrätten i Stockholm. På den förvaltningsrättsliga sidan av domstols-systemet har det historiskt sett förekommit att förvaltningsmyndighets beslut överklagats direkt till Kammarrätt och det borde tillämpas även här för att inte få en onödigt lång överklagandekedja. Prövningstillstånd skulle krävas vid överklagande och högsta instans skulle vara Högsta förvaltningsdomstolen eller Högsta domstolen för det fall prövningen skulle ligga kvar på de allmänna domstolarna. Den olyckliga förändringen att föra PBL-målen till mark- och miljödomstolarna borde avskaffas och PBL-målen borde återgå dit de hör hemma,

d.v.s. till förvaltningsdomstolarna. För PBL-målen skulle dock länsstyrelsen kunna styrkas som besvärinstans eftersom länsstyrelsen är tillsynsmyndighet och därmed borde vara renodlad i sin roll som kontrollant med rätt att överklaga.

Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Utredningen föreslår att Vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten (HaV). Vidare föreslås att ett råd inrättas vid HaV med företrädare för de myndigheter som kan förväntas bli berörda av åtgärdsprogrammen inom havs- och vattenförvaltningen.

Skogsindustrierna kan rent principiellt se ett värde i att *en* central myndighet tar över förvaltningsansvaret och att en avveckling av Vattenmyndigheterna skulle kunna bidra till ökad nationell samordning för genomförandet av vattenpolitiken genom en mer sammanhållen struktur för den statliga förvaltningen.

Samtidigt ser Skogsindustrierna klara fördelar med att den myndighet som ska besluta om åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljökvalitetsnormer har en regional förankring. För näringslivet är representationen i vattendelegationerna en viktig del av arbetet att bidra till att besluten leder till kostnadseffektiva åtgärder. Frågan är om vattendirektivets regler kan operationalisera på ett effektivt sätt utan regional förankring?

Utredningen framför att om förändringen genomförs så måste HaV tillsammans med länsstyrelserna hitta former för att utveckla samråd och samverkan på lokal, regional och nationell nivå. Utredningen föreslår att det upprättas ett råd kopplat till HaV bestående av företrädare för de myndigheter som berörs av åtgärdsprogrammen. Skogsindustrierna finner att ett råd skulle ha en alltför svag ställning – det är inte tillräckligt att rådet ”bistår” HaV. Näringslivets roll i detta råd är också oklart.

Skogsindustrierna finner det nödvändigt att *besluten* om åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljökvalitetsnormer i det fall vattenmyndigheterna avvecklas tas av en nationell ”vattendelegation”. Denna bör vara sammansatt av representanter från kommuner, länsstyrelser, industri, areella näringar, forskning samt miljöorganisationer och ha ett tydligt mandat.

Skogsindustrierna ser således vissa fördelar med utredningens förslag men anser för närvarande att ett bibehållande av den nuvarande organisationen är ett bättre alternativ. Enligt vår uppfattning fungerar vattenmyndigheterna allt bättre sedan starten för ca tio år sedan. En förändring förutsätter att det finns tydliga problem med organisationen. Att enbart röra runt i organisationen kommer troligen inte att få någon påtaglig effekt.

Skogsindustrierna skulle snarare se det önskvärt att konsekvenserna av uppdelningen på Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket analyserades. Ur effektivitetssynpunkt borde det vara mer logiskt att

miljöfrågorna på centralt plan låg på så få händer som möjligt, d.v.s. det skulle vara bättre om Naturvårdsverket tog över Havs- och vattenmyndigheten.

Miljöforskningens tillgänglighet

Skogsindustrierna har ingen direkt uppfattning om utredningens förslag att låta Formas utvärdera miljöforskningen i syfte att öka tillgängligheten av den. Kunskapsspridning är naturligtvis bra men nyttan i förhållande till kostnaden måste först bättre belysas.

För Skogsindustrierna

Christina Wiklund

Ulrik Johansson