

**Handläggare**  
Gunnar Söderholm  
Telefon: +46 8 508 28 810

**Till**  
**Miljö- och hälsoskyddsnämnden**  
2015-09-22, p 17

## **Vägar till effektivare miljöarbete – slutbetänkande från Miljömyndighetsutredningen SOU 2015:43**

### **Förslag till beslut**

- 1) Överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till miljödepartementet

Gunnar Söderholm, förvaltningschef

### **Bakgrund**

Miljödepartementet har remitterat bestänkandet för yttrande senast den 12 oktober till ett 30-tal kommuner. Dock inte till Stockholm. Bland de största kommunerna är det endast Göteborgs kommun som är remissinstans. Varför Stockholm och Malmö inte fått remissen är okänt och en fråga till departementet härom har inte besvarats. Med hänsyn till vikten av de frågor som ingått i utredningens uppdrag är det märkligt att inte alla de stora kommunerna fått utredningen på remiss.

Miljöförvaltningen föreslår därför att nämnden ger sina synpunkter till känna genom att överlämna detta tjänsteutlåtande till Regeringen.

### **Utredningen**

Utredningens arbete har haft en förvaltningspolitisk utgångspunkt – dock med respekt för de egenskaper som särskilt utmärker miljöpolitiken. Den har fokuserat på de processer som särskilt nämns i deras direktiv: regeringens styrning, tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning samt analys, uppföljning och utvärdering. Till dessa processer har utredningen lagt en egen:

miljöforskningens tillgänglighet och implementering. I utredningsarbetet har utredningen försökt identifiera de problem i processerna som är av sådan dignitet att utredningen anser att de behöver åtgärdas. Utredningen fokuserar i detta betänkande på dessa problem.

Utredningen har identifierat problem med regeringens styrning av miljömyndigheterna. Myndighetsstyrningen är i vissa avseenden vag och inte tillräckligt operativ – men samtidigt detaljerad. Det finns allvarliga brister i effektivitet, enhetlighet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet i tillståndsgivning och tillsyn. Tillgängligheten till forskningen måste öka så att resultaten kan komma till nytta. Det är ett problem att det inte finns någon oberoende utvärdering av effekterna av miljömålsarbetet. Det finns även ett strukturellt problem med den nuvarande vattenförvaltningen.

Utredningen lämnar därför förslag om ändringar i regeringens tillämpning av generationsmålet och miljökvalitetsmålen i sin myndighetsstyrning samt förslag till effektivare finansiell styrning.

Utredningen föreslår att regeringen inrättar en funktion för en oberoende regelbunden samhällsövergripande utvärdering av effekterna av arbetet i miljömålssystemet.

Utredningen lämnar förslag till en helt ny myndighet för tillstånd, tillsyn och tillsynsvägledning och en samlad förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Utredningen föreslår även att miljöarbetet tillförs en helt ny uppgift för att skapa bättre tillgänglighet till miljöforskningen. Utredningen föreslår att:– regeringen tar bort uppgiften att verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås i förordningarna med instruktion för de 26 myndigheter som i dag ingår i miljömålssystemet samt länsstyrelseinstruktionen. Förutsatt att instruktionerna inte redan innehåller sådana uppgifter, bör regeringen för dessa myndigheter länsstyrelserna och övriga relevanta myndigheter i stället formulera verksamhetsanpassade uppgifter som i sin tur bidrar till att nå de av riksdagen beslutade generationsmålet och de sexton miljökvalitetsmålen.

Utredningen i sin helhet kan laddas ner via

<http://www.regeringen.se/contentassets/7411663d2f0142a591c8519085d4e13b/vagar-till-ett-effektivare-miljoarbete-sou-201543>

## Utredningens förslag

### Ändring i myndighetsförordningen

– regeringen i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) inför en ny uppgift som innebär att myndighetsledningen ska se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

#### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Förvaltningen har ingen erinran mot förslaget

### Naturvårdsverkets skyldighet att redovisa fördjupad utvärdering upphör

– Naturvårdsverkets uppgift att vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av resultaten i förhållande till generationsmålet och miljökvalitetsmålen, ska utgå ur Naturvårdsverkets instruktion.

### Formas får ny uppgift

– Formas får en ny uppgift som innebär att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

#### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Förvaltningen är tveksam till förslaget.

Förvaltningen anser att det är otydligt varför den fördjupade utvärderingen måste flyttas. Den kritik som framförts om hur utvärderingen sker bör kunna hanteras inom befintlig organisation. Det som talar för en flytt av uppgiften är oberoendet. Naturvårdsverkets bedriver egen verksamhet vilket innebär att de utvärderar sig själva. Även detta bör dock kunna hanteras inom befintlig organisation.

Förvaltningen anser även att det är otydligt varför Formas skulle vara den myndighet som är bäst lämpad att ta över uppgiften. Det är inte redovisat eller konsekvensbedömt några andra alternativa lösningar.

Naturvårdsverket gör idag både årliga utvärderingar och fördjupade utvärderingar vart fjärde år. I remissen föreslås bara den fördjupade utvärderingen flyttas vilket måste innebära att Naturvårdsverket har kvar den årliga utvärderingen. Motiven för detta är inte redovisade.

### **Inomstatliga bidrag**

– det som i dag är inomstatliga bidrag mellan till exempel Naturvårdsverket och länsstyrelserna i stället ska tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anslagsposter.

#### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Förvaltningen har ingen erinran mot förslaget. Eftersom 90 % av bidragen från de centrala statliga myndigheterna betalas till länsstyrelserna förefaller det rimligt att regeringen förenklar bidragsgivningen genom att anslå medlen direkt till länsstyrelserna.

Det bör dock framhållas att den föreslagna förändringen inte får tas till intäkt för att fördela medlen i allehanda andra syften än de är avsedda för, t ex indirekt regionalpolitiskt stöd m m. Bidragen måste fördelas efter behov

### **Ny tillstånds och tillsynsmyndighet**

– en ny myndighet inrättas med huvuduppgift att bevilja tillstånd enligt kapitlen 9, 11, 13–15 i miljöbalken. Myndigheten ska också bedriva tillsyn inom dessa områden samt svara för tillsynsvägleddning till kommunerna. Ansvaret för dessa uppgifter ligger för närvarande hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna, men flyttas genom utredningens förslag till den nya myndigheten.

#### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Förvaltningen **avstyrker** bestämt förslaget.

Förslaget innebär att den nuvarande kompetensen inom de berörda myndigheterna splittras och de principiella skäl som utredningen anför överväger enligt förvaltningens mening inte nackdelarna. Förvaltningen ser ingen nackdel med den nuvarande ordningen.

Enligt utredningen skulle ca 250 personer överföras från länsstyrelserna till den nya myndigheten. Det vore en helt oacceptabel dränering av länsstyrelsernas miljökompetens.

I ett andra steg föreslås att mark- och miljödomstolarnas tillståndsprovande uppgifter flyttas till den nya myndigheten. Det anförs att det i huvudsak är en förvaltningsrättslig uppgift. Men det bör framhållas att många tillståndsprövningar gällande A-verksamheter inte sällan utvecklas till regelrätta rättegångar, där de avvägningar som är typiska för domstolsverksamheten ofta utgör en huvudfråga. Enligt förvaltningens mening är det olämpligt att lägga dessa uppgifter på en ny förvaltningsmyndighet.

Samarbetet mellan kommunen och statliga myndigheter, t ex KEMI har fungerat mycket väl. Förvaltningen har tillsammans med miljöförvaltningarna i Göteborg och Malmö och KEMI haft ett mycket givande samarbete. Det finns brister i lagstiftningen som gäller fördelningen mellan KEMIs ansvarsområden och kommunernas ansvar, men dessa brister avser inte de principer som det nu är fråga om. Ett huvudsyfte för utredningen är att föreskriftsrätt och tillsyn inte skall utövas av samma myndighet. Även om det inte sägs direkt kan ett underliggande skäl för utredningen vara, att av principiella skäl upprätthålla maktdelningslärans principer även vad avser myndigheternas föreskriftsrätt.

Enligt förvaltningens mening är det ett förlegat synsätt. Tvärt om har det när det gäller kemikaliesamarbetet varit en styrka att KEMI har såväl tillståndsgivning, föreskriftsrätt och egen tillsyn samtidigt som samarbetet med kommunerna fungerat mycket väl. Det har varit en uppenbar styrka att alla funktioner har funnits inom en och samma myndighet.

Utredningen uttalar (sid 353) att det i princip är olämpligt att en myndighet är både part och beslutande inom samma verksamhetsområde. Det är en något överaskande ståndpunkt eftersom de grundläggande förvaltningsrättsliga principerna bygger på reglerna om tvåpartsprocesser, dvs den beslutande myndigheten blir motpart i högre instans om en beslut överklagas.

Utredningen föreslår vidare (sid 358) att den nya myndigheten endast ska utöva tillsyn i betydelsen kontroll av regelefterlevnad, och inte ha några främjande uppgifter kopplade till tillsynen. Självfallet ska en inspektör – enligt utredningen - kunna lämna råd om vad som krävs för att miljöbalkens ändamål ska kunna tillgodoses, men råden ska avse just att tillgodose balkens ändamål och inte för att underlätta för verksamhetsutövaren.

Det är enligt miljöförvaltningen en fullständigt omodern uppfattning som numera bara anförts av dem som inte vill bedriva tillsyn med miljönytta. Det är inte bara tillåtet att ge råd, det är också en skyldighet enligt förvaltningslagen. En myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. De flesta verksamhetsutövare vill göra rätt men är inte sällan osäkra på hur de skall göra. Myndighetens råd och stöd uppskattas av såväl företag som enskilda och utgör en motprestation för den tillsynsavgift som en verksamhetsutövare betalar.

Det är beklagligt att utredningen nu torgför en ganska utbredd vanföreställning om innebörden av gällande rätt. Det är av central betydelse att Regeringen klargör rättsläget härvidlag.

Utredningen uttalar också att en myndighet som utövar tillsyn inte samtidigt skall ha några främjande uppgifter kopplade till tillsynen.

Det är diametralt motsatt ståndpunkt mot vad som tillämpas i Stockholm och flertalet av de stora kommunerna. Tillsyn skall inte bara vara ren kontroll av regelefterlevnad. Tillsynen skall skapa miljönytta. Den skall öka kunskapen hos verksamhetsutövarna, sprida goda exempel, ge råd om förbättringar, stöd till aktivare miljöarbete inom företagen etc. Enligt Stockholms erfarenhet är denna service ett verksamt medel för att öka just regelefterlevnaden. Tillsynsarbetet uppfattas dessutom som mer positivt av såväl inspektörer som verksamhetsutövare

### **Tillsynsvägledning**

Den nya tillstånds- och tillsynsmyndigheten skall också ha ansvar för tillsynsvägledning till kommunerna. Det råder ingen tvekan om att den nuvarande tvåstegs-modellen där de centrala myndigheterna ger vägledning till länsstyrelser och dessa i sin tur ger vägledning till kommuner inte fungerar. Tillsynsvägledning måste ges direkt från den statliga myndigheten till berörd tillsynsmyndighet. De centrala myndigheternas vägledningsarbete varierar kraftigt. Från läkemedelsverkets och KEMIs tämligen väl utbyggda vägledning till Naturvårdsverkets och Folkhälsomyndighetens ofta bristfälliga vägledning. Bristande vägledning är mer sällan en fråga om brist på resurser utan snarare en fråga om ointresse där myndigheten inte ser den kommunala tillsynen som en resurs för att stärka miljöarbetet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har yttrat sig över statskontorets utredning Vägledning till en bättre tillsyn och har anfört tre enkla och inte särskilt kostnadskrävande förslag för en bättre tillsynsvägledning.

1. Inför statligt finansierade branschexperter inom de tunga tillsynsområdena som har ansvar för att på en lämplig webbplats – t ex tillsyns- och föreskriftsrådet – säkerställa all tillgänglig information finns samlad. Lagstiftning, föreskrifter, EU-regler, praxis, forskning, riktlinjer, vägledningar etc. Dessa experter behöver inte finnas inom den centrala statliga myndigheten utan kan ha sin anställning på en länsstyrelse eller kommun, men skall vara betalda av den centrala statliga myndighet som har vägledningsansvaret.
2. Ordna årliga konferenser för samtliga inspektörer inom ett branschområde där erfarenheter kan utbytas, nya regler gås igenom, goda exempel spridas, dåliga exempel påtalas etc.

3. Låt branschexperterna inom sina respektive områden ha normerande inspektioner. Vid dessa inspektioner – som kan vara ett tiotal per år - följer experten med en kommunal inspektör och granskar hur inspektionen utförs. Därvid kan experten få bild av vad i nuvarande vägledningar som fungerar och vad som inte fungerar. Experten kan också påtala brister i en inspektion, men även få del av inspektörens erfarenhet och önskemål om ytterligare vägledning m m.

På de årliga tillsynskonferenserna inom området kan experten sedan redovisa sina erfarenheter där han eller hon har medverkat och därvid åstadkomma förbättringar inom hela tillsynsområdet

En tillsynsvägledning som innefattar de redovisade delarna skulle öka kunskapen, förbättra förutsättningarna för att tillsynen utförs mer likartat och att mer likartade krav ställs i berörda kommuner.

En förbättrad tillsynsvägledning skulle inte vara betjänt av en gigantisk omorganisation som skulle ta lång tid och under flera år fördröja angelägna förbättringar inom tillsynsvägledningen.

Förbättringar kan ske snabbt och tämligen enkelt och till jämförelsevis mycket låg kostnad. Men det förutsätter att viljan finns och att Regeringen också ger tydliga direktiv till de centrala myndigheter som har ansvar för tillsynsvägledning

### **Den kommunala tillsynen**

Utredningen föreslår inga ändringar när det gäller kommunernas tillsynsuppgifter som följer direkt av miljöbalken eller annan lag – dvs C- och U-verksamheter. I det korta perspektivet föreslår utredningen inte heller någon ändring när det gäller sådan tillsyn som kommunerna fått delegerade till sig från länsstyrelsen – dvs A- och B-verksamheter. Men den nya myndigheten skall ompröva de givna delegationer successivt. Uttalandet andas ett återtagande av tillsynsuppgifter från kommuner till den nya myndigheten.

Förvaltningen vill framhålla att det kan finnas skäl att ingripa mot kommuner där den kommunala tillsynen inte fungerar. Då finns emellertid anledning att ingripa mot all tillsyn, inte bara vad gäller A- och B-verksamheter. Men det skall understrykas att framtagna av tillsynsuppgifter bara får ske när en kommun missköter sin uppgift. Alla kommuner skall inte drabbas där någon eller några kommuner inte klarar uppgiften. Återtagande får inte heller ske av för att tillgodose den nya statliga myndighetens egna intressen, t ex behov av ökad finansiering eller liknande.

Utredning påtalar också att tillsynen inte är likformig och att det framkommit att det ibland förekommit politiska påverkan i tillsynen. Om så sker – vilket aldrig inträffar i de större kommunerna – är det självfallet helt oacceptabelt. Men utredningen tycks bortse från att ett fundamentalt motiv för systemet med politiskt valda miljönämnder som ansvariga för den lokala tillsynen, är att myndighetsutövningen skall ställas under demokratisk kontroll. Politiskt företroendevalda skall helt enkelt kunna kontrollera att byråkrater sköter sig och inte utövar tillsynen på ett otillbörligt sätt. Det är fråga om en grundläggande demokratisk princip som inte kan sättas ur spel genom en överdriven tilltro till statliga myndigheters förmåga till likvärdighet. Det finns för övrigt en rad exempel på brister även i statlig tillsyn, men detta förhållande talas det mer sällan om från förespråkarna av ett förstatligande av den kommunala tillsynen.

En annan fråga som berörs är bristen på likformighet. Det är som anförts inte bara ett problem mellan kommuner utan även inom statliga myndigheter. Enligt miljöförvaltningen kan det avhjälpas med ökat samarbete, vägledning och framförallt intresse för tillsynsverksamheten i vid mening. Men det skall också framhållas att miljölagstiftning ofta innebär en rad skälighetsöverväganden. Tanken är det skall ske en anpassning i det enskilda fallet där det varken är möjligt eller ens önskvärt med alltför långtgående likformighet. Likheten i bedömningar tryggas istället av processordningen där alla de kommunala myndighetsbesluten på miljöområdet kan överklagas till länsstyrelse och därefter till mark- och miljödomstolen och efter prövningstillstånd till mark- och miljööverdomstolen som sista instans. Härvid ges den enskilde möjlighet att få sin sak prövad och bedömd på ett likformigt sätt över landet. Men det talas sällan om huruvida denna ordning fungerar tillräckligt väl eller om systemet eller i varje fall informationen om de vägledande avgörandena kan förbättras.

### **Miljö- och allmänintressenas företrädare**

– möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen upphör.

### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Förvaltningen avstyrker förslaget eftersom förvaltningen avstyrker förslaget till ny myndighet. Men det finns anledning att i särskild ordning se över hur allmänintresset tas till vara av de myndigheter som har fått det uppdraget. Fördelningen mellan myndigheterna av olika ärendeslag är otydlig och det är självklart olämpligt att flera



statliga myndigheter uppträder som part i samma ärende. Det händer dessutom praktiskt taget aldrig att den statliga myndigheten efterhör den lokala miljöförvaltningens uppfattning i en specifik fråga

**Vattenmyndigheterna går upp i HaV**

– vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten.

*Miljöförvaltningens synpunkter*

Förvaltningen har ingen erinran mot förslaget, men vill påpeka följande.

Förvaltningen delar i stort sett utredningens förslag. Resurserna hos Vattenmyndigheterna bör flyttas över till HaV mot grundval av de argument som utredningen lyfter fram. Förvaltningen är dock inte överens om att den lokala förankringen och distriktsperspektivet löses genom enbart att bilda ett råd och genom att samverka med länsstyrelserna. Man bör överväga att anamma samma lösning som gamla Fiskeriverkets utredningskontor där man behöll lokalkontoren på de orter där de tidigare har funnits och fokusera på att öka graden av samverkan med framförallt kommunerna där huvudansvaret för det faktiska fysiska genomförandansvaret ligger. I samverkan har Vattenmyndigheterna fokuserat på Svenskt Vatten och Sveriges kommuner och landsting, som i sin tur har en agenda som inte alltid överensstämmer med de kommuner man ska representera och inte alltid har den detaljkunskap som krävs för att föra en bra dialog.

Vattenmyndigheternas dialog med kommunerna har nästan helt och hållet delegerats till Länsstyrelserna, som inte har haft tid att prioritera det. Dialogen faller därmed mellan stolarna och åtgärderna blir en fåmannaprodukt som inte alltid bygger på bästa möjliga kunskap.

Den lokala variationen behöver grundas i vattenförekomstspecifika riktvärden, tillstånd och åtgärdsprogram. Det är ett mycket omfattande arbete, men den enda framkomliga vägen om man ska förbättra och bevara vattenkvalitén. Så lokala variationer blir absolut en realitet, men förutsätter även ett bra underlag i form av data från miljöövervakningen. Där har miljöförvaltningen i Stockholm det mycket väl förspänt jämfört med övriga kommuner i landet och kan nog gå i bräschen och skapa ett pionjärarbete för hur arbetet ska bedrivas framöver.

**Formas skall utvärdera forskning inom miljöområdet**

– Formas får en ny uppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet.

*Miljöförvaltningens synpunkter*

Förvaltningen är tveksam till förslaget. Vi anser att utvärdering av ny kunskap bör ligga på respektive statlig myndighet. Detta för att

det inte är tillräckligt att utvärdera de nya forskningsresultatet. Dessa ska integreras i redan befintlig kunskap och på så sätt kan kunskapsfronten förflyttas. Sverige saknar idag ett systematiskt arbete med att göra dessa synteser inom miljöområdet. Detta är något som skulle kunna vara ytterst värdefullt för oss som bedriver miljöarbete i praktiken. Oavsett förslaget om en ny tillsynsmyndighet blir verklighet eller inte, är förslaget att regelgivning och strategiskt arbete ska ligga kvar på respektive myndighet. Då är det naturligt att de även får uppgiften att utvärdera forskningen och integrera den i redan befintlig kunskap.

SLUT