



Avdelning: Staben
Handläggare: Åsa Hill
Telefon: 08-508 28 179
Fax: 08-508 28 808
E-post: asa.hill@miljo.stockholm.se

2006-03-27

MHN 2006-04-11 p 5

Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer (SOU 2005:113)

Remiss från Kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. I huvudsak tillstyrka utredningens förslag under förutsättning att finansieringen och de rättsliga medlen klargörs ytterligare
2. Avstyrka delförslaget med länsstyrelsens initiativansvar när förslag till åtgärdsprogram ska tas fram
3. Åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande i övrigt

Carl-Lennart Åstedt

Henrik Sandberg

Sammanfattning

Till skydd för människors hälsa och miljön har miljö kvalitetsnormer införts i svensk rätt genom miljöbalken. EG-rätten innehåller sedan 1970-talet olika miljö kvalitetsnormer och dessa ska tydligt avspeglas i den svenska lagstiftningen, som även ska garantera ett säkert genomförande av normerna. Regeringen tillsatte år 2004 en särskild utredare för att analysera åtgärdsprogramms förutsättningar att uppfylla miljö kvalitetsnormer på olika områden.

Miljöbalkens åtgärdsprogram syftar till att peka ut och prioritera styrmedel som myndigheter och kommuner enligt befintlig lagstiftning ska eller kan använda och tillför inte i sig något ytterligare. Utredaren menar att åtgärdsprogrammen inte klarar att rättsligt styra myndigheternas och kommunernas insatser, trots att programmen anges vara bindande för dem. Det har i praktiken varit svårt att genomdriva åtgärder som beslutats i programmen.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att ändringar görs inom följande områden:

- miljö kvalitetsnormernas rättsverkan i förhållande till enskilda förtydligas och skärps

Bilaga

**Dnr Fel! Hittar inte referenskälla.
Fel! Hittar inte referenskälla.**

- miljö kvalitetsnormernas rättsverkan i förhållande till myndigheter och kommuner förtydligas och skärps
- en ny typ av åtgärdsprogram innehållande bl.a. preciserade föreskrifter föreslås
- det område där miljö kvalitetsnormer riskerar att överskridas ska utpekas som geografiskt preciserade åtgärdsområden
- förändringar i regleringen av hur ett åtgärdsprogram tas fram och beslutas
- ökade möjligheter ges till enskilda att agera rättsligt
- åtgärdsprogrammen föreslås få en starkare koppling till plan- och bygglagen
- en tydligare styrning av genomförandet av åtgärdsprogram föreslås

Förvaltningen delar utredarens slutsats att dagens reglering av åtgärdsprogram är otillräcklig och vill främst peka på det otydliga ansvaret för genomförande av åtgärdsprogrammen. Förvaltningen anser att de förslag som utredningen lägger fram kan leda till en ökad tydlighet och därmed ökade möjligheter att uppfylla miljö kvalitetsnormerna och EG-rättens krav.

Utredningens förslag till ändringar av 2 kap. miljöbalken tillstyrks av förvaltningen, som dock anser att utredaren i alltför liten grad diskuterat vilken betydelse andra kapitlets avvägningsregler ska anses ha vid genomförandet av åtgärder genom annan lagstiftning än miljöbalken. Även de föreslagna ändringarna i 5 kap. miljöbalken tillstyrks.

De nuvarande problemen med svag styrning och uppföljning av åtgärdsprogram och den otydliga ansvarsfördelningen kan troligen till stor del åtgärdas av utredarens förslag om ändringar av hur ett åtgärdsprogram arbetas fram och följs upp. En helt ny typ av åtgärdsprogram kan dock, som utredaren framför, vara nödvändig för att garantera att svensk rätt överensstämmer med EG-rättens krav.

Förvaltningen delar utredarens uppfattning att ett säkert genomförande inte uppnås om åtgärdsprogram enbart utgör ett strategiskt planeringsdokument som anger vilka styrmedel som fakultativt kan användas. Åtgärdsprogram bör därför kunna göras bindande även för enskilda och innehålla preciserade krav på försiktighetsmått och restriktioner. Också tillsynsmyndigheters roll i genomförandet av ett åtgärdsprogram kan tydliggöras genom att preciserade föreskrifter knyts till programmet.

Förvaltningen anser att det effektivaste sättet att reglera många små källor är normgivning, men konstaterar samtidigt att lokal och regional normgivningsrätt bara finns inom några få områden som sannolikt inte skulle tillgodose ett behov av åtgärder.

En precisering och utvidgning av kraven på ett åtgärdsprogramms innehåll och omfattning är nödvändig och förvaltningen tillstyrker förslaget i dessa delar. Bestämmelserna om programkarta är något som förvaltningen tidigare efterlyst och förslaget tillstyrks i den delen.

Finansieringen av åtgärderna - som i grunden är ett statligt uppdrag - blir i det nya systemet en nyckelfråga. Utredaren har alltför litet berört frågan som därför behöver belysas ytterligare innan förslagen antas.

Förvaltningen anser att det är lämpligt om ansvaret för att ta fram ett åtgärdsprogram normalt läggs på länsstyrelsen. Därefter är det en fördel om åtgärdsprogram normalt beslutas av regeringen. Förvaltningen tillstyrker att regeringen utser den myndighet som ska ansvara för samordning och kontroll av genomförandet av åtgärdsprogram. Samtidigt anser förvaltningen att balkens ordinarie tillsynsmyndigheters roll bör klargöras.

Förvaltningen avstyrker förslaget att initiativet till att åtgärdsprogram ska tas fram läggs på länsstyrelsen. Förvaltningen anser att Naturvårdsverket som redan idag spelar en viktig roll här, bör ha den uppgiften.

Förvaltningen menar att de skisserade förslagen kring instrument baserade på incitament, samverkan om försiktighetsmått, förbättringsfond, dispens från föreskrifter och avtalslösningar är bra men konstaterar att särskilt förslaget om förbättringsfond innehåller ett mycket abstrakt resonemang.

Såväl utredaren som många andra ställer stora förväntningar på möjligheterna att hantera normer och åtgärder med plan- och bygglagen (PBL). Förvaltningen anser emellertid att denna är otymplig och innehåller vissa begränsningar och låsningar som bör ses över. Planskadebegreppet och förbudet mot ändringskrav av befintlig bebyggelse är något som behöver ses över och sättas in i ett sammanhang där planer innehåller en fortlöpande försämring av livsförhållandena.

Mot bakgrund av erfarenheterna vid framtagande av åtgärdsprogram kan ett visst kunskapsunderskott konstateras såvitt gäller kommunernas ansvar enligt miljöbalken. Att utförandet av statliga förvaltningsuppgifter – tillsyn, annan myndighetsutövning, men även andra obligatoriska uppgifter – inte ingår som en del i det kommunala självstyret, är inte särskilt spritt. Den nödvändiga reformeringen av miljö kvalitetsnormerna och åtgärdsprogrammen behöver därför ett avsevärt mått av information för att få ett förväntat genomslag, menar förvaltningen.

Bakgrund

Remissen

Genom remiss från Kommunstyrelsen den 20 februari 2006 har Miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 2 maj 2006 fått betänkandet Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer (SOU 2005:113), bilaga 1. Utöver nämnden har remissen gått till Stadsbyggnadsnämnden. Utredningen kan läsas i sin helhet på regeringens hemsida, <http://www.regeringen.se>. Sök under ”Publikationer och informationsmaterial”. Handläggare från förvaltningens avdelning för plan och miljö, avdelningen för miljöövervakning och staben har deltagit i handläggningen av ärendet.

Miljö kvalitetsnormer

Till skydd för människors hälsa och miljön har miljö kvalitetsnormer införts i svensk rätt genom miljöbalken. Med dessa bestämmelser introducerades ett helt nytt angreppssätt för lösandet av miljöproblem – ett paradigmskifte – i svensk miljö rätt som tidigare präglats av den s.k. dämpningsprincipen genom prövning och kontroll av enskilda störningskällor. EG-rätten innehåller sedan 1970-talet olika miljö kvalitetsnormer och dessa ska genomföras med en ändamålsenlig nationell reglering. Den svenska lagstiftningen ska tydligt avspegla normerna, men även garantera ett säkert genomförande av dessa.

Regleringen av enskilda störningskällor har visserligen visat sig effektivt men otillräckligt som instrument för att nå miljö kvalitetsmålen och komma åt diffusa störningskällor. Miljö kvalitetsnormer utgår istället från miljö tillståndet och åtgärdsprogram är det verktyg som ska fördela bördorna mellan de källor, ofta många och små, som bidrar till dagens hälso- och miljöproblem.

Utredningen

Regeringen tillsatte år 2004 en särskild utredare för att analysera åtgärdsprogramms förutsättningar att uppfylla miljö kvalitetsnormer på olika områden och se över möjligheten att göra programmen bättre och mer effektiva. Utredaren fick också i uppdrag att lämna förslag på författningsändringar i den mån sådana behövs. Utredaren har delvis arbetat parallellt med Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén. Den förra har också lämnat förslag till förändringar i regleringen av åtgärdsprogram i sitt slutbetänkande, SOU 2005:59.

Utredaren har utgått från att Sverige ska ha ett rättsligt system som kan genomföra miljö kvalitetsnormer. Åtgärdsprogram är en nödvändig komponent i det systemet och ska ha ett sådant innehåll och en sådan rättsverkan att det styr genomförandet.

Miljöbalkens åtgärdsprogram syftar till att peka ut och prioritera styrmedel som myndigheter och kommuner enligt befintlig lagstiftning ska eller kan använda och tillför inte i sig något ytterligare. Utredaren menar att åtgärdsprogrammen inte klarar att rättsligt styra myndigheternas och kommunernas insatser, trots att programmen anges vara bindande för myndigheter och kommuner. Det har i praktiken visat sig vara svårt att genomdriva åtgärder som beslutats i programmen.

Miljö kvalitetsnormerna har visat sig vara en utmaning för den svenska miljöskyddsförvaltningen och utredaren pekar på att normerna lyfter fram konflikter mellan olika mål, principer och perspektiv. Utrymmet för den i svensk plan- och miljölagstiftning utvecklade avvägningen mellan olika samhällsintressen begränsas av normernas ramar. Ett annat svårhanterligt motsatsförhållande med själva regleringstekniken som utredaren understryker är konflikten mellan det generella och individuella perspektivet. Att ett åtgärdsprogram beslutas utifrån ett helhetsperspektiv och avgör hur bördorna för en viss kvalitetsförbättring ska fördelas, kan få svåråtersebara konsekvenser för en enskild. Det kan gälla en verksamhetsutövare eller en fastighetsägare. Det kan också finnas ett behov av att pröva olika åtgärder för att hantera ett visst problem, något som kan stå i konflikt med enskildas behov av återsebarhet.

Brister i nuvarande reglering av åtgärdsprogram

Utredaren framför bl.a. att det tidigt förutsågs att den svenska regleringen avseende miljö kvalitetsnormer inte var uppbyggd för att genomföra normerna på ett tydligt och säkert sätt. Med några års erfarenhet av tillämpningen konstateras att dessa brister nu även fått praktiska konsekvenser. En stor del av landets kommuner riskerar att överträda en eller flera miljö kvalitetsnormer. Utredaren framhåller att ett genomförande av normerna grundar sig på möjligheter att ställa krav på enskilda personer, myndigheter och kommuner. Förslagen berör därför överväganden som rör utformningen av rättsföljden av att miljö kvalitetsnormer riskerar att överträdas. Utredaren ger också förslag som mer direkt berör regleringen av åtgärdsprogram, deras funktion, innehåll och omfattning. Även frågan om vem som ska ta initiativ till, upprätta och besluta om åtgärdsprogram samt hur det ska gå till berörs.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att ändringar görs inom följande områden:

- miljö kvalitetsnormernas rättsverkan i förhållande till enskilda förtydligas och skärps
- miljö kvalitetsnormernas rättsverkan i förhållande till myndigheter och kommuner förtydligas och skärps

Dnr Fel! Hittar inte referensskälla.
Fel! Hittar inte referensskälla.

- en ny typ av åtgärdsprogram innehållande bl.a. preciserade föreskrifter föreslås
- det område där miljö kvalitetsnormer riskerar att överskridas ska utpekade som geografiskt preciserade åtgärdsområden
- förändringar i regleringen av hur ett åtgärdsprogram tas fram och beslutas
- ökade möjligheter ges till enskilda att agera rättsligt
- åtgärdsprogrammen föreslås få en starkare koppling till plan- och bygglagen
- en tydligare styrning av genomförandet av åtgärdsprogram föreslås

Förvaltningens synpunkter

Allmänt

Utredningen konstaterar att dagens reglering av åtgärdsprogram är otillräcklig. Förvaltningen delar slutsatsen. Åtgärdsprogram anges i miljöbalken vara bindande för myndigheter och kommuner, men det har trots det visat sig vara svårt att genomdriva åtgärder som fastställts i ett åtgärdsprogram. Anledningar till detta har enligt förvaltningen varit flera. Den främsta är det otydliga ansvaret för genomförandet av åtgärdsprogrammen. Någon huvudansvarig för genomförandet av åtgärderna har inte utsetts. Det har också uppkommit tveksamhet kring de fastställda programmens rättsliga status och vem som egentligen omfattas av ett åtgärdsprogram.

Enligt förvaltningen visar problemen på att regleringen i miljöbalken är otydlig och i vissa delar otillräcklig för att uppfylla kraven i de EG-direktiv som föreskriver bindande miljö kvalitetsnormer. Förvaltningen anser att de förslag som utredningen lägger fram kan leda till en ökad tydlighet och därmed ökade möjligheter att uppfylla miljö kvalitetsnormerna och EG-rättens krav.

Miljö kvalitetsnormernas rättsverkan i förhållande till enskilda

Utredningens förslag till ändringar av 2 kap. miljöbalken tillstyrks av förvaltningen. Ändringarna kommer att medföra att de tveksamheter som hittills funnits när det gäller hur långtgående krav som kan ställas på en verksamhet med hänvisning till att miljö kvalitetsnormer överskrids undanröjs. Förvaltningen konstaterar dock att försämringsförbudet som flyttas från 16 kap. 5 § miljöbalken till 2 kap. 7b § har varit svårt att tillämpa och riskerar att även i fortsättningen få orättvisa konsekvenser då det träffar anmälnings- och tillståndspliktig verksamhet, men inte miljö påverkan från icke förprovningsskyldiga källor t.ex. trafik, vilket ofta är den huvudsakliga orsaken till överskridande av luftkvalitetsnormer. Regeln om förbättringsöverskott flyttas också från 16 kap. 5 § till 2 kap. 7b §. Regeln som ska kunna användas av den som vill få utrymme till en ny eller utökad verksamhet trots att miljö kvalitetsnormer riskerar att överskridas har såvitt förvaltningen känner till hittills inte använts, troligen beroende på att tillämpningen är förknippad med stora avvägningssvårigheter och osäkerhet på grund av bristen på tillämpningsregler.

Debatten om när extraordinära krav – grundlagsenligt – ska kunna ställas på en verksamhet när en miljö kvalitetsnorm riskerar att överskridas har pågått sedan miljöbalken infördes. Utredaren konstaterar å sin sida att det inte finns någon möjlighet enligt nuvarande reglering att ställa högre – extraordinära – krav på en verksamhetsutövare i ett område där normerna överskrids. Miljöbalkskommittén har å andra sidan hävdade att det finns stöd i 2 kap. 7 § 2 st. för att ställa högre krav än bästa möjliga teknik om miljö kvalitetsnormer överskrids. Enligt

EG:s IPPC-direktiv (Integrated Pollution Prevention and Control) och ramdirektivet för vatten anges tydligt att krav utöver bästa möjliga teknik (begreppet bästa tillgängliga teknik används i direktiven, ett något mildare krav än det svenska) måste ställas i de fall en miljökvalitetsnorm överskrids. De föreslagna ändringarna i berörda paragrafer i 2 kap. miljöbalken innebär enligt förvaltningens mening en regleringen som på ett bättre sätt uppfyller kraven i nämnda direktiv.

Förvaltningen anser emellertid att de föreslagna ändringarna i 2 kap. miljöbalken inte fullt ut löser det logiska dilemma som byggts in i balken med ”bästa-möjliga-teknik” och att ytterligare krav ska ställas vid normöverskridanden. Vad utredaren anför om att det dock endast i ett fåtal fall kan bli aktuellt att ålägga en verksamhet längre gående krav än bästa möjliga teknik, delar förvaltningen. Detta torde bara bli aktuellt, vid skapandet av åtgärdsprogram, sedan man konstaterat att den utsläppsminskning som eftersträvas inte kan nås på annat sätt, alltså med andra försiktighetsmått eller ”produktionsrestriktioner” med miljöbalkens s.k. baskrav.

Förvaltningen anser att utredaren i alltför liten grad diskuterat vilken betydelse andra kapitlets avvägningsregler ska anses ha vid genomförandet av åtgärder genom annan lagstiftning än miljöbalken.

Miljökvalitetsnormernas rättsverkan i förhållande till myndigheter och kommuner

Förvaltningen anser att 5 kap. 8 § miljöbalken har haft en pedagogisk betydelse, då den pekat på myndigheters och kommuners ansvar enligt ett åtgärdsprogram. Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag att infoga paragrafens innehåll i 5 kap. 3 § miljöbalken. På så sätt styrs också tillämpningen av de lagar som hänvisar till lagrummet (bl.a. väglagen och plan- och bygglagen) så att en skyldighet att även följa åtgärdsprogram tillskapas.

Åtgärdsprogrammets genomförande och funktion

Åtgärdsprogrammen syftar idag till att peka ut och prioritera de styrmedel som myndigheter och kommuner enligt befintlig lagstiftning redan ska eller kan använda. Förvaltningen delar utredarens uppfattning att ett säkert genomförande inte uppnås om åtgärdsprogram enbart utgör ett strategiskt planeringsdokument som anger vilka styrmedel som fakultativt kan användas. Åtgärdsprogram bör därför kunna göras bindande även för enskilda och innehålla preciserade krav på försiktighetsmått och restriktioner.

Förvaltningen anser att de allvarligaste bristerna med nuvarande reglering av åtgärdsprogram är den svaga styrningen och uppföljningen av åtgärdsprogram och den otydliga ansvarsfördelningen. Dessa brister åtgärdas troligen till stor del av utredarens förslag om ändringar av hur ett åtgärdsprogram arbetas fram och följs upp. Förvaltningen anser att det sannolikt finns en potential i befintliga regler – inte endast miljöbalken – för att uppfylla miljökvalitetsnormer. De åtgärdsprogram som hittills fastställts har inte givit någon överblick över vilka befintliga styrmedel som skulle kunna användas för att uppfylla normerna. Förvaltningen ifrågasätter om denna brist måste avhjälpas med en helt ny typ av åtgärdsprogram, och menar att en kraftfull styrning i framtagandet och genomförandet av programmen kan ge en effekt som kan vara tillräckligt. Förvaltningen noterar dock utredarens argument att man på så sätt garanterar att svensk rätt överensstämmer med EG-rättens krav och att man efter föreslagna ändringar objektivt kan påvisa att den svenska rätten motsvarar dessa krav. Förvaltningen motsätter sig inte utredarens perspektiv att det föreligger ett regleringsunderskott idag i förhållande till EG-rätten.

Också tillsynsmyndigheters roll i genomförandet av ett åtgärdsprogram kan tydliggöras genom att preciserade föreskrifter knyts till programmet.

Dnr Fel! Hittar inte referenskölla.
Fel! Hittar inte referenskölla.

Förvaltningen delar utredarens uppfattning att det effektivaste sättet att reglera många små källor är normgivning. Detta diskuterades också under arbetet med förslagen till åtgärdsprogram för Stockholm. Det visade sig att några av de mest kostnadseffektiva åtgärderna krävde ny eller ändrad lagstiftning (t.ex. restriktioner för dubbdäck). Dessa åtgärder lyftes dock ur de åtgärdsprogram som fastställdes av regeringen.

Förvaltningen konstaterar vidare att lokal normgivningsrätt bara finns inom några få områden som sannolikt inte skulle tillgodose ett behov av åtgärder. Motsvarande gäller regionalt.

Ett åtgärdsprogram ska innehålla sådana konkreta åtgärder som aktörerna är behöriga att använda idag. Önskemål om nya författningar eller sådana ändringar från regeringens sida menar förvaltningen inte utgöra åtgärder som bör ingå i ett program som ska ligga till grund för fördelningen av åtgärdsbördan.

Förvaltningen vill hävda att balkens gällande bestämmelser om miljöskyddsområde är ett mycket underskattat instrument som redan finns och som är klart utvecklingsbart.

Åtgärdsprogrammets innehåll och omfattning

En precisering och utvidgning av kraven på ett åtgärdsprogramms innehåll och omfattning är nödvändig. Förvaltningen tillstyrker förslaget och anser att det är viktigt att även ett beslutat åtgärdsprogram innehåller de uppgifter som anges i de föreslagna ändringarna i 5 kap. miljöbalken. De förslag till åtgärdsprogram som utarbetats i Stockholm har till viss del innehållit de uppgifter som räknas upp i den nya 5 kap. 6 § miljöbalken. De fastställda åtgärdsprogrammen har dock varit mycket begränsade till omfånget, vilket resulterat i stora osäkerheter kring frågor om åtgärdsprogrammets rättsliga status, ekonomiska konsekvenser, ansvarsfördelning etc.

Förvaltningen vill här särskilt lyfta fram finansieringsfrågan. Utredaren har på ett klarsynt sätt framhållit att kostnadsfrågorna kan dämpa och bromsa ett effektivt genomförande av normer och åtgärder. Eftersom åtgärdsbördan inte är begränsad till statliga organ men åtagandet att genomföra normerna i allt väsentligt utgör ett statligt ansvar gentemot EU vill förvaltningen hävda att det är särskilt viktigt att ekonomin i åtgärdsprogrammen inte lämnas obeaktade. Att utan ekonomi, utan rättsliga instrument av typen normgivningsrätt och ett synnerligen angeläget bostadsförsörjningsansvar, genomföra normer och åtgärder framstår som en mycket svår uppgift i det kommunala perspektivet. Förvaltningen anser att finansieringsfrågan behöver genomlysas ytterligare och att detta blir än mer angeläget i ett system av den art som nu föreslås.

Bestämmelserna om programkarta är något som förvaltningen tidigare efterlyst och förslaget tillstyrks i den delen. Det är omöjligt att värdera åtgärder om man inte vet inom vilket område normerna överskrids och inom vilket område de källor finns som påverkar överskridandet. Förvaltningen anser att det även enligt nuvarande reglering är ett följdriktigt krav att definiera detta, men att de föreslagna ändringarna tydliggör denna skyldighet.

Vem ska upprätta och besluta om åtgärdsprogram?

Förvaltningen anser att det är lämpligt om ansvaret för att ta fram ett åtgärdsprogram normalt läggs på länsstyrelsen. I många fall berörs flera kommuner av de åtgärder som behöver vidtas och då är det naturligt att länsstyrelsen har ett samordningsansvar för att åtgärderna kvantifieras och fördelas. Förvaltningen anser också att det är lämpligt om åtgärdsprogram därefter normalt beslutas av regeringen.

Det är en stor fördel om man som utredaren föreslår låter förslaget till åtgärdsprogram styra på vilken nivå beslutet om åtgärdsprogram ska fattas. Innehåller förslaget sådana föreskrifter

som ska binda enskilda och kommuner är det naturligt att åtgärdsprogram beslutas på regeringsnivå. Förslagen till åtgärdsprogram för att uppfylla miljö kvalitetsnormer för utomhusluft i Stockholm har innehållit en rad åtgärder som kräver beslut av regeringen eller initiativ från regeringen till ändrad lagstiftning. Däremot har dessa åtgärder som ovan nämnts utelämnats i de fastställda åtgärdsprogrammen. Följden av detta är att myndigheter och kommuner arbetar med åtgärder som fastställts i ett åtgärdsprogram, men som inte konstaterats vara de mest effektiva. Även om förvaltningen anser att åtgärdsprogram inte ska innehålla sådant som aktörerna inte har rådighet över, kan det vara önskvärt att förordnings- eller föreskriftsändringar inte utesluts i samband med ett fastställelsebeslut av ett åtgärdsprogram.

Processen för framtagande och beslut av åtgärdsprogram

Förvaltningen avstyrker förslaget att initiativet till att åtgärdsprogram ska tas fram läggs på länsstyrelsen. Förvaltningen anser att Naturvårdsverket som redan idag spelar en viktig roll här, bör ha den uppgiften. Då Naturvårdsverket av utredningen föreslås fungera som kontrollmyndighet för genomförandet av åtgärdsprogram anser förvaltningen att även ansvaret för att avgöra när ett åtgärdsprogram behöver tas fram bör ligga på verket. Enhetliga bedömningar av när ett åtgärdsprogram ska beslutas tillförsäkras om bedömningen sker inom en myndighet. Det är en bättre lösning att verket tar dessa beslut än att man endast granskar besluten att inte utpeka ett område som åtgärdsområde. Stringens behövs ju även när det gäller besluten att utpeka ett område.

Det har visat sig vara av största vikt att kompetensen och erfarenheterna från arbete med miljö kvalitetsnormer samlas och koncentreras. Tyvärr har så inte skett efter framtagandet av förslag till åtgärdsprogram för Stockholm. Länsstyrelsens uppdrag omfattade endast arbetet med att ta fram förslagen till åtgärdsprogram, men myndigheten har haft liten del i den efterföljande processen. Detta har gjort att de samlade erfarenheterna inte har kunnat tas tillvara på ett effektivt sätt.

Tidsgränsen på ett år som föreslås från utpekande av åtgärdsområde till förslag om åtgärdsprogram, kan, mot bakgrund erfarenheterna av tidigare arbete med åtgärdsprogram, förefalla kort.

Förvaltningen tillstyrker att en regel införs som motsvarar den i förordningen om vattenförvaltning för myndigheters och kommuners skyldighet att aktivt arbeta för att möjliggöra och uppmuntra den allmänhet som berörs av ett åtgärdsprogram till deltagande i processen. Då åstadkoms enhetliga regler i detta hänseende för alla miljö kvalitetsnormer, både luft och vatten.

Åtgärdsprogram och plan- och bygglagen

Utredaren konstaterar att PBL-utredningen valt att inte närmare analysera regleringen av miljö kvalitetsnormer i plan- och bygglagen, PBL. I likhet med utredaren beklagar förvaltningen denna brist. Miljö kvalitetsnormer ställer krav på åtgärdsprogram som gör att det svenska traditionella plansystemet och dess rättseffekter framstår som stelt och ineffektivt.

Stelheten i PBL gör planmonopolet till en börda som hindrar nytänkande och sökandet efter effektiva miljö lösningar. Om varje planändring löser ut en planskada och varje ändringskrav på en befintlig byggnad – oavsett hur gammal – är förbjuden, minskar givetvis möjligheterna att lösa framtida hälso- och miljökrav. Modern regleringsteknik – ”adaptiv förvaltning” med ”navigationsregler” – går inte att förena med dagens överrigida PBL-system. Det är den analysen PBL-kommittén borde ha stått för men inte klarade. Vad som hade behövts var en

diskussion om hur plansystemet kunde anpassas och göras mer flexibelt så att det kan fungera bättre för miljön och hälsan i det EG-rättsliga systemet med miljökvalitetsnormer.

Förvaltningen ifrågasätter den förstelning som ett ensidigt hävdande av rättsskydd skapar i en omgivning där planområdet innehåller en fortgående hälso- och miljöförsämring. Den svenska rättsordningen måste hitta ett genomslag för bästa teknikkravet i balken. Då får inte ändringsförbudet av byggnader stå i vägen.

Förvaltningen är i huvudsak positiv till de förändringar i PBL som föreslås av utredaren., Utredningen föreslår förändringar i gällande plan- och bygglag medan PBL-utredningen inte beaktats. Kommittén anser dock att regleringen av miljökvalitetsnormer i PBL är otydlig och ger upphov till tillämpningsproblem. Därför är det enligt kommitténs bedömning angeläget med en översyn av behovet av ändrad reglering.

Bygglovpliktiga åtgärder inom detaljplanelagt område kan enligt nuvarande lagstiftning inte prövas mot miljökvalitetsnormer eller åtgärdsprogram. Utanför detaljplanelagt område finns däremot möjlighet att pröva om den bygglovpliktiga åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm överskrids. PBL-kommittén föreslår att samma granskning görs av bygglovansökningar oberoende av om de avser åtgärder inom eller utanför detaljplanelagt område. Det innebär att bygglovansökan inom detaljplanelagt område kan prövas om ansökan berör aspekt som inte tidigare prövats i detaljplanen. Utredaren anser inte att denna lösning är lämplig då det i många fall kan vara svårt att avgöra om viss aspekt bedömts i detaljplanen. I stället borde överensstämmelse med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram bli en ny förutsättning vid bygglovprövningen. Utredaren gör dock bedömningen att frågan bör utredas ytterligare. Miljöförvaltningen delar utredarens uppfattning och anser att det är angeläget att detta uppmärksammas i den fortsatta beredningen av förändringar i PBL.

Behövs starkare genomdrivandemekanismer?

Det saknas idag påtryckningsmedel för att åtgärderna i ett fastställt åtgärdsprogram verkligen genomförs. Ingen myndighet har det helhetsansvar för genomförandet och uppföljningen av programmen som visat sig behövas och varje kommun och myndighet som tror sig beröras av programmet får själva bedöma i vilken utsträckning de olika åtgärderna ska vidtas.

Förvaltningen tillstyrker att regeringen utser en myndighet som ska ansvara för samordning och kontroll av arbetet med att genomföra åtgärdsprogram. Det är bl.a. en sådan sammanhållande kraft som saknas för att dagens åtgärdsprogram ska få avsedd effekt. Förvaltningen anser förslaget mycket viktigt och kanske avgörande för att systemet med miljökvalitetsnormer ska kunna fungera. Samtidigt anser förvaltningen att balkens ordinarie tillsynsmyndigheters roll bör klargöras.

Att Naturvårdsverket ges uppdraget att kontrollera och följa de ansvariga myndigheternas arbete kan vara tillräckligt påtryckningsmedel i den mån kontrollen t.ex. innebär rapporteringsskyldighet till verket. Mot bakgrund av det är förvaltningen positiv till förslaget att Naturvårdsverket ges denna funktion.

Behövs nya åtgärder?

Utredningens hade i uppdrag att undersöka om det behöver skapas utrymme för andra typer av åtgärder än sådana som finns tillgängliga idag fullgörs genom förslagen kring instrument baserade på incitament, samverkan om försiktighetsmått, förbättringsfond, dispens från föreskrifter och avtalslösningar. Förvaltningen menar att de skisserade förslagen är bra men konstaterar att särskilt förslaget om förbättringsfond innehåller ett mycket abstrakt resonemang.

Den i utredningen gjorda åtskillnaden mellan konsekvenser av förslaget på det kommunala självstyret för kommunala angelägenheter å ena sidan och konsekvenserna å den andra i förhållande till den utbredda synen på kommunal handlingsfrihet ifråga om utförandet av statliga uppdrag, anser förvaltningen relevant.

Mot bakgrund av erfarenheterna vid framtagande av åtgärdsprogram kan ett visst kunskapsunderskott konstateras såvitt gäller kommunernas ansvar enligt miljöbalken. Att utförandet av statliga förvaltningsuppgifter – tillsyn, annan myndighetsutövning, men även andra obligatoriska uppgifter – inte ingår som en del i det kommunala självstyret, är inte särskilt spritt. Den nödvändiga reformeringen av miljö kvalitetsnormerna och åtgärdsprogrammen behöver därför ett avsevärt mått av information för att få ett förväntat genomslag, menar förvaltningen. På lokal nivå står miljöförvaltningen till förfogande för denna informationsuppgift.

Slut

Bilagor:

Bilaga 1 Sammanfattning och författningsförslag från utredningen
Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer (SOU 2005:113)