

Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43)

– En kortversion

*Nytt förord av författaren
Göran Ekström*

1. Effektiv myndighetsstruktur för miljöarbetet? Problemen kvarstår.

Jag fick i november 2013 regeringens uppdrag att pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under det dåvarande Miljödepartementet. Det uppdraget resulterade i ett slutbetänkande i mars 2015. Utredningen antog namnet Miljömyndighetsutredningen.

Miljömyndighetsutredningens slutsatser är i många avseenden fortfarande relevanta – problembilden har i flera bemärkelser inte förändrats och flera av utredningens förslag och rekommendationer har ännu inte realiserats. Därför har jag, på uppdrag av organisationen Balanskommissionen som verkar för en balans mellan miljöintressen och hållbar utveckling i lagstiftning och tillämpning av miljöbalken, tagit fram en kortversion av utredningen. Tanken är att denna kortversion, som du läser just nu, ska fungera som en mer lättillgänglig version av utredningen för den som snabbt vill sätta sig in i utredningens förslag och bakgrunden till dessa.

Göran Ekström
Stockholm i maj 2019

Innehåll

1	Förord	2
2	Bakgrund	4
3	Sammanfattning	5
4	Uppdraget	6
	Vårt upplägg	7
5	Miljöpolitikens organisering – en forskningsöversikt	8
6	Regeringens styrning	9
6.1	Styrning genom miljömålssystemet	9
6.2	Uppföljning och utvärdering	11
6.3	Tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning	12
7	Våra förslag till ny myndighetsstruktur	18
7.1	Brister i rättssäkerheten	18
7.2	Brister i konkurrensneutraliteten	19
7.3	Brister i kostnadseffektiviteten	19
7.4	Den nya myndighetens uppgifter	20
7.5	Några principer för den nya myndigheten	20
7.6	Konsekvenser för tillståndsprovningen	21
7.7	Konsekvenser för tillsynen	22
7.8	Konsekvenser för tillsynsvägledningen	23

2. Bakgrund

Fokus för reformerna av statsförvaltningen under början av 2000-talet var att klargöra statens roll och uppgifter, effektivisera resurser, sätta medborgare och företag i centrum samt förbättra styrningen genom tydligare rollfördelning och bättre dialog mellan regeringen och myndigheterna. De förändringar av statsförvaltningen som genomförts tidigare hade enligt den s k förvaltningskommittén ofta skett inom ramen för olika mer eller mindre avgränsade områden. Kommittén efterlyste bredare, mer systematiska och omfattande analyser av myndigheterna och deras uppgifter, exempelvis genom att hela myndighetsstrukturen under ett departement belystes.

Miljöpolitiken genomgick en omfattande utveckling under det sena 1990-talet och det tidiga 2000-talet. Vissa anpassningar av den statliga miljöförvaltningen genomfördes successivt under denna period för att säkerställa att myndighetsstrukturen var optimalt konstruerad för att förverkliga politiken. I slutet av år 2013 ansåg den dåvarande regeringen att det fanns skäl att överväga vilken förvaltningsstruktur som bäst kunde svara mot dagens och framtidens miljömässiga utmaningar. Regeringen beslöt att tillätta en utredning för att belysa denna frågeställning.

3. Sammanfattning

Vårt uppdrag i miljömyndighetsutredningen var att göra en bred översyn av det dåvarande Miljödepartementets alla myndigheter och stiftelser. Vi skulle göra det med utgångspunkt i regeringens förvaltningspolitiska mål – att klargöra statens roll och uppgifter, effektivisera resurser, sätta medborgare och företag i centrum samt att förbättra styrningen genom tydligare rollfördelning och bättre dialog mellan regeringen och myndigheterna.

Vi hade också i uppdrag att särskilt granska de processer inom politikområdet som är av störst betydelse för medborgare och företag: Tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning.

Miljöpolitiken är ett mycket komplext politikområde. Det omfattar stora delar av den statliga förvaltningen och kommunerna. 26 nationella myndigheter ingår i det skiljema miljömålssystemet. Men även de flesta andra nationella myndigheterna berörs på ett eller annat sätt av politiken. De 21 länsstyrelserna och kommunerna har viktiga uppgifter och befogenheter inom området.

Den organisatoriska strukturens komplexitet skapar problem. Det är svårt för riksdag och regeringen att styra politikområdet. Det är svårt för myndigheterna och kommunerna att samordna sina verksamheter. Ansvarsområdena överlappar delvis varandra. Men det är framför allt svårt för förvaltningens yttersta uppdragsgivare – medborgare och företag – att orientera sig i myndighetsstrukturen. Det är särskilt allvarligt eftersom myndigheternas beslut är av stor betydelse för många medborgare och företag.

Den komplexa myndighetsstrukturen leder också till allvarliga problem i de processer vi granskade. Vi fann brister i enhetlighet, rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet inom tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning. Det är en uppenbar risk att detta kan leda till stora samhällskostnader och slöseri med skattemedel.

Vårt viktigaste förslag för att komma till rätta med dessa brister var att försöka förenkla myndighetsstrukturen. Genom att samla uppgifter och befogenheter för processerna tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning i *en* nationell myndighet kan en större enhetlighet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet uppnås. Det blir också betydligt enklare för medborgare och företag att ha kontakt med *en* myndighet i de flesta frågor där de är beroende av myndighetsbeslut för sin verksamhet.

Förslaget innebar också att staten ska "tala med en röst" i tillståndsprocessen. Idag kan vissa myndigheter överklaga andra myndigheters beslut. Brister i samverkan mellan myndigheter kan inte lösas genom att myndigheterna överklagar varandras beslut. Det leder också till otydligheter och fördröjningar som ofta innebär stora kostnader för de berörda. Vi föreslog att denna överklaganderätt ska tas bort.

Vi föreslog också förändringar i regeringens styrning av myndigheterna. Det skiljema miljömålssystemet med alla dess mål, indikationer, strategier mm är utmärkt för att ge en bild av vad som bör åstadkommas. Men det lämpar sig sämre för styrning av myndigheterna. Riksdag och regering måste formulera om målen till uppgifter som ligger inom myndigheternas rådighet och som inte strider mot deras kärnuppdrag. Uppföljning och utvärdering av myndigheternas verksamheter behöver bli mer oberoende och inte utföras av samma myndigheter som har att utveckla mål, strategier och styrmedel. Den finansiella styrningen av de omfattande transfereringarna inom området behöver stramas upp.

4. Uppdraget

Vad skulle vi göra?

Vårt uppdrag omfattade myndigheterna Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Strålsäkerhetsmyndigheten och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad (Formas) samt stiftelserna Stockholms internationella miljöinstitut, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning och Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning under det dåvarande Miljödepartementet.

Uppdraget var att pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande. Strukturen borde i ökad grad underlätta regeringens styrning och utveckla förvaltningen. Vi skulle:

- beskriva rådande myndighets- och verksamhetsstruktur,
- kartlägga ansvarsfördelningen mellan de centrala förvaltningsmyndigheterna samt stiftelserna,
- vid behov lämna förslag till förändringar i ansvarsfördelningen mellan myndigheterna,
- lämna förslag på hur myndighetsstrukturen kunde effektiviseras och om vi bedömde det som effektivare även föreslå att verksamheter inom dåvarande myndigheter borde bedrivas i någon annan verksamhetsform,
- tydliggöra hur myndighetsstrukturen kunde förstärka insatserna för prövning, tillsyn, tillsynsvägledning och miljöövervakning samt för analys, uppföljning och utvärdering,
- lämna förslag på hur regeringens styrning av myndigheter och verksamheter kunde utvecklas,
- redovisa de ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av förslagen.

Vad kunde vi göra?

Det fanns också en öppning i våra direktiv att se utanför Miljödepartementets ansvarsområde. Vi skulle identifiera gränssnitt mellan Miljödepartementets myndigheter och övriga (20) statliga myndigheter inom miljömålssystemet. Eventuella verksamhetsöverlappningar som vi inte ansåg ändamålsenliga skulle beskrivas. Den första delen i uppdraget – kartläggningen - skulle redovisas till Miljödepartementet senast den 1 september 2014. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 31 mars 2015.

Vårt upplägg

I vårt första delbetänkande, en kartläggning av myndigheter och organisationer under Miljödepartementet, redovisade vi främst ett ”ovanifrånperspektiv” – vi fokuserade alltså på myndigheternas och organisationernas uppdrag från regeringen. Detta kompletterades sedan med ett utifrånperspektiv – hur ska myndigheterna och organisationerna hantera miljöengagemang, krav och önskemål från allmänheten, näringslivet, kommuner och organisationer?

Vårt arbete hade en förvaltningspolitisk utgångspunkt – dock med respekt för de egenskaper som särskilt utmärker miljöpolitiken. Forskningen menar att miljöpolitik är ett område som har särskilda egenskaper. Några sådana egenskaper är att den har en komplex och turbulent omgivning samt att det finns starka intressen från miljöorganisationer och starka policyeliter.

Vi fokuserade på de processer som särskilt nämndes i våra direktiv: regeringens styrning, tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning samt analys, uppföljning och utvärdering. Till dessa processer lade vi en egen: miljöforskningens tillgänglighet och implementering.

En annan utgångspunkt för vårt arbete var den devis som myntades av Jimmy Carters budgetchef T Bert Lance: ”If it ain’t broke – don’t fix it”. Det innebar att vi på ett tidigt stadium kunde lämna stora delar av myndigheternas och organisationernas verksamhet åt sidan. Vi försökte i stället identifiera de problem i processerna som var av sådan dignitet att vi ansåg att de behövde åtgärdas. Vi fokuserade i slutbetänkandet på dessa problem.

Några viktiga frågor, såsom miljöövervakningen där vi föreslog en separat utredning, var vi också tvungna att lägga åt sidan.

Vi försökte att göra våra förslag så ”beredningsbara” som möjligt. Vårt uppdrag var dock en övergripande strukturöversyn över (det dåvarande) Miljödepartementets alla myndigheter och organisationer. För att kunna göra detta blickade vi också ut över alla 26 myndigheter i miljömålssystemet samt länsstyrelserna. Det innebar att vi inte kunde tränga in i detalj i alla konsekvenser av våra förslag. De var dock förhoppningsvis så genomarbetade att en fortsatt beredningsprocess skulle vara fullt möjlig.

Målet för vårt utredningsarbete var att lämna förslag som vi bedömde skulle skapa vägar till ett effektivare miljöarbete.

5. Miljöpolitikens organisering – en forskningsöversikt

I den allmänna debatten hävdas ofta att miljöpolitik är ett särskilt speciellt politikområde där förutsättningarna skiljer sig från andra områden och att detta måste avspeglas i hur den organiseras och styrs. Vi mötte tidigt i utredningen denna uppfattning från flera olika håll. För att pröva argumentationen valde vi att ge en statsvetenskaplig forskare i uppdrag att belysa forskningens syn på denna frågeställning.

Genomgången visar att miljöpolitiken är ett område som enligt forskningen har särskilda egenskaper. Den har en komplex och turbulent omgivning. Det finns starka intressen från miljöorganisationer och policyeliter. Området är snabbt föränderligt med nya former av policyinstrument som växer fram. Enligt litteraturen är det sju egenskaper som utmärker miljöpolitiken. Det som ska organiseras är genuina kollektiva nyttigheter ("Public goods"). Miljöfrågorna är transnationella och måste därför lösas på en internationell arena. Området präglas av stark föränderlighet och är därför svårt att planera med någon större säkerhet. Det är irreversibelt – när något inträffat är det svårt att återvända till utgångsläget. Det präglas av stor variation både i tid och rum. Slutligen karakteriseras det av administrativ fragmentering. Det finns en mångfald av statliga, privata och ideella organisationer som har olika intressen.

Dessa särskilda egenskaper påverkar styrning och organisering av politikområdet. Det bör präglas mer av "governance" än traditionell "government".

Med det menas bl a att de statliga verksamheterna har kommit att bli mycket omfattande och differentierade och att de sammanhänger inte bara med varandra utan också med verksamheter i det omgivande samhället.

Det innebär bl a att myndigheternas öppenhet mot omvärlden är ett viktigt inslag. Myndigheterna måste ha ett "utifrån och in" i stället för "inifrån och ut" perspektiv på sin verksamhet. De måste ägna sig åt omvärldsanalyser av olika slag. De måste också vara beredda att anpassa sina arbetsflöden till processerna hos externa intressenter (företag, organisationer, andra myndigheter med flera). Detta är särskilt viktigt när de externa intressenterna är beroende av myndigheternas beslut och åtgärder av olika slag.

Vår viktigaste slutsats av denna forskningsgenomgång var att även om miljöpolitiken har särskilda egenskaper finns det inget som talar för att regeringens förvaltningspolitiska utgångspunkter – att offentlig verksamhet ska vara rättssäker, effektiv, öppen och tillgänglig, bedrivs sakligt, opartiskt och med stor noggrannhet samtidigt som resurserna används så effektivt som möjligt -inte skulle vara tillämpliga också inom detta politikområde. Miljöpolitiken är också ett genuint svårstyrt politikområde eftersom miljöfrågor kommer in i alla andra politikområden på ett eller annat sätt. Det ställer särskilda krav på regeringens styrning av de (många) myndigheter vilkas verksamheter är av betydelse för miljöarbetet. Det är en utmaning att skapa tydliga, klara och otvetydiga mål, att snabbt adressera samordningsproblem och att hitta metoder för uppföljning och utvärdering av myndigheternas verksamheter.

6. Regeringens styrning

6.1 Styrning genom miljömålssystemet

Det s k miljömålssystemet är ett mycket omfattande och komplext system. Strukturen i systemet förändras kontinuerligt. I det följande görs ett försök att sammanfatta förhållandena under den tid miljömyndighetsutredningen bedrev sitt arbete.

Styrningen av miljöpolitiken vägleds av regeringsformen och det övergripande målet för miljöbalken

Regeringens styrning inom miljöpolitiken har sin utgångspunkt i regeringsformen. Där har riksdagen gett uttryck för det allmännas roll i miljöarbetet genom att slå fast att ”det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”.

Den därutöver viktigaste rättsliga regleringen finns i miljöbalken som trädde i kraft i januari 1999. Den inleds med en bestämmelse där riksdagen förklarar det övergripande målet för lagen: ”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl”.

Av miljöbalkspropositionen framgår att balken är avsedd att användas som instrument för att styra mot *miljömål* som fastställts av riksdagen. Lagstiftningen har enligt regeringen en central roll när det gäller att uppnå miljöpolitiska mål, men den är inte det enda instrumentet för att realisera en sådan ekologiskt hållbar utveckling som nämns i miljöbalkens inledningsparagraf. Miljömålen ska tjäna som ledning när det gäller tolkningen av vad begreppet hållbar utveckling innebär.

Miljömålssystemet består av tre typer av mål

Miljöpolitiken utgår från de nationella miljökvalitetsmålen och det generationsmål för miljöarbetet som beslutats av riksdagen. Målen är styrande för allt miljöarbete som Sverige bedriver nationellt, inom EU och internationellt. Miljömålssystemet ska också ge struktur för en systematisk uppföljning av miljöpolitiken som grund för ett strategiskt åtgärdsarbete.

Målen i miljömålssystemet omfattar:

- Ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen
- Miljökvalitetsmål, som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till
- Etappmål som anger de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet

Generationsmålet, som beslutas av riksdagen, är det övergripande målet för miljöpolitiken och anger att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Enligt regeringen förutsätter det en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang.

Generationsmålet har förtydligats genom riksdagens beslut om 16 miljö kvalitetsmål. Miljö kvalitetsmålen beskriver det önskade miljö tillståndet. Varje miljö kvalitetsmål har preciseringar för att tydliggöra innebörden av vad som ska uppnås. Miljö kvalitetsmålen med preciseringarna ska vägleda nationella myndigheter, länsstyrelser, kommuner och andra aktörer i miljö arbetet.

De 16 miljö kvalitetsmålen är:

- ✓ Begränsad klimatpåverkan
- ✓ Frisk luft
- ✓ Bara naturlig försurning
- ✓ Giftfri miljö
- ✓ Skyddande ozonskikt
- ✓ Säker strålmiljö
- ✓ Ingen övergödning
- ✓ Levande sjöar och vattendrag
- ✓ Grundvatten av god kvalitet
- ✓ Hav i balans samt levande kust och skärgård
- ✓ Myllrande våtmarker
- ✓ Levande skogar
- ✓ Ett rikt odlingslandskap
- ✓ Storslagen fjällmiljö
- ✓ God bebyggd miljö
- ✓ Ett rikt växt- och djurliv

Nästa nivå är etappmålen. Etappmålen – 24 stycken – ska förtydliga vad som behöver göras för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. Etappmålen visar på steg på vägen till generationsmålet och till ett eller flera miljö kvalitetsmål. Regeringen beslutar om etappmålen. Om det finns särskilda skäl beslutar riksdagen om etappmål. Regeringen kan också besluta om strategier. Strategierna består av etappmål, styrmedel och åtgärder som ska bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås. Strategierna ska också ge vägledning till länsstyrelserna, myndigheterna, kommunerna och näringslivet om viktiga prioriteringar.

Miljö målssystemet är som sagt mycket omfattande och komplext. I vårt utredningsarbete försökte vi bedöma hur användbart systemet är för regeringens styrning inom miljö politiken.

Sammanlagt 26 statliga myndigheter har definierats ingå i miljö målssystemet. Dessa och samtliga länsstyrelser ska enligt sina instruktioner: ”verka för att det generationsmål för miljö arbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljö arbetets utveckling.”

Tillämpningen av miljömålssystemet i myndighetsstyrningen har blivit mer oprecis och fungerar idag inte som ett styrinstrument

Regeringens uppdrag till myndigheterna i instruktioner och regleringsbrev inom ramen för miljömålssystemet har varierat över tiden och mellan myndigheterna i konkretion och precision. Det har funnits ambitioner att utforma mål och uppdrag som är förenliga med myndigheternas kärnuppdrag – och därigenom undvika uppenbara målkonflikter – samt åtminstone i viss utsträckning ligger inom myndighetens rådighet. Regeringens tillämpning av miljömålssystemet i myndighetsstyrningen blev sedan 2000-talets första år succesivt alltmer oprecis och fjärmade sig från den inriktning som regeringen i övrigt har angivit för sin myndighetsstyrning i generella termer men även i förhållande till generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Vi konstaterade att regeringens användning av miljömålen i sin mer operativa myndighetsstyrning – särskilt i regleringsbreven – klingade av med början 2009 och framåt.

I vårt utredningsarbete och vid samtal med företrädare för myndigheter blev det för oss allt tydligare att miljömålen inte är det styrinstrument för myndigheternas miljöarbete som statsmakterna avsett. Enligt vår uppfattning innebar övergången till mer övergripande mål i instruktionerna – ”att verka för generationsmålet och de sexton miljökvalitetsmålen” – ökade svårigheter för myndigheterna att tolka regeringens uppdrag och därmed en risk för att deras miljöarbete urholkades. Vi erfor att myndighetsföreträdare bedömde att uppgiften i deras instruktion att verka för generationsmålet och miljökvalitetsmålen inte hade någon större inverkan på myndighetens miljöarbete. Det hade i vissa fall uppfattats som att det med den nuvarande tillämpningen var upp till myndigheterna att själva tolka om och i så fall hur de kunde bidra till miljömålen.

Utredningen föreslog att miljömålssystemet ersätts med operativa uppgifter som styrning i miljöpolitiken

Även om både kommunföreträdare och representanter för olika företag och organisationer framförde att miljömålen var viktiga för deras miljöarbete så hörde vi även motsatsen. Vi erfor att trots att statsmakternas ambitioner är att miljömålssystemet ska vara ett samhällsövergripande styrmedel för att genomföra miljöpolitiken, så uppfattade många företagare att miljömålsarbetet enbart är en uppgift för myndigheterna.

Vår slutsats blev att miljömålssystemet inte lämpar sig för myndighetsstyrning. *Vi föreslog att regeringen skulle ta bort uppgiften att verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås från instruktionerna för de 26 myndigheter som ingår i miljömålssystemet samt länsstyrelserna. I stället borde regeringen formulera verksamhetsanpassade uppgifter som i sin tur bidrar till att nå målen.*

De huvudsakliga skälen till vårt ställningstagande var att målen är svåra att tolka, att de inte alltid är förenliga med myndigheternas kärnuppdrag och att de inte ligger inom myndigheternas rådighet. Målen är oftast på en så övergripande nivå att ingen enskild myndighet kan skilja ut i vilken utsträckning den själv kan påverka måluppfyllelsen.

6.2 Uppföljning och utvärdering

Avsaknaden av oberoende samhällsövergripande utvärdering av myndigheternas arbete är centralt problem

Vi konstaterade i utredningen att de uppföljningar och utvärderingar som i dag ligger till grund för statsmakternas resultatbedömningar utvecklas och genomförs – på reger-

ingens uppdrag – av de ansvariga miljömålsmyndigheterna själva. Samma myndigheter som genomför uppföljningarna och utvärderingarna har också till uppdrag att utveckla mål, strategier, styrmedel, genomföra och beställa forskning, betala ut bidrag m.m. för att miljömålen ska nås. Miljömålsmyndigheterna, med Naturvårdsverket i spetsen, har ett komplicerat uppdrag inte endast i sitt genomförande av miljöpolitiken, utan även i uppföljningen och utvärderingen av den egna verksamheten samt vidhängande förslag till nya åtgärder.

Enligt vår bedömning var det ett problem att det inte finns någon oberoende regelbunden samhällsövergripande utvärdering av miljömålssystemets resultat. Vi menade att avsaknaden av en sådan utvärdering är en brist i regeringens underlag för bedömningar och beslut om det fortsatta arbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Formas bör genomföra regelbunden oberoende resultatutvärdering av miljömålen

Vi ansåg därför att *den uppgift som Naturvårdsverket har i dag, att vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av resultaten i förhållande till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, ska utgå ur Naturvårdsverkets instruktion. I stället borde en ny uppgift att regelbundet genomföra en samhällsövergripande oberoende utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen läggas på en annan befintlig statlig myndighet som i dag inte har en direkt uppgift i miljömålssystemet. Vi föreslog att regeringen skulle ge uppgiften till Formas.* Formas är en av myndigheterna inom Miljö- och energidepartementets område vars uppgift är att främja och stödja grundforskning och behovsmotiverad forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggande. För Formas del skulle det handla om att ta hand om och utveckla en helt ny uppgift med en annan inriktning än den uppgift myndigheten har. Vårt förslag innebar att uppgiften skulle avgränsas till att regelbundet genomföra en samhällsövergripande *utvärdering av effekterna* av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen utan att samtidigt lämna förslag till åtgärder. Vi bedömde att Formas är en lämplig myndighet för uppgiften och att Formas torde ha goda möjligheter att skapa förutsättningar att genomföra en sådan verksamhet. Resultatet av utvärderingen ska överlämnas till regeringen som ett underlag för regeringens fortsatta analys och beredning av de åtgärder som regeringen anser behöver vidtas bland annat med utgångspunkt i utvärderingen. Regeringen bör på grundval av utvärderingen ta ställning till om – och i så fall av vem – åtgärdsförslag behöver tas fram. Möjliga aktörer kan då vara till exempel Miljömålsberedningen, Miljömålsrådet, olika myndigheter, forskare, intresseorganisationer, branschorganisationer etc.

6.3 Tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning

Enligt våra direktiv skulle vi särskilt analysera de processer i miljöpolitiken som avser tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning. En viktig utgångspunkt vid denna granskning har varit de krav på förvaltningen som härrör från såväl regeringsformen som budgetlagen med krav på att förvaltningen arbetar rättssäkert och effektivt.

Vi övervägde vilka förändringar i förvaltningen som behöver göras för att tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning ska kunna genomföras så att det övergripande demokratimålet uppnås. I det följande görs en kort sammanfattning av processerna samt våra erfarenheter och de slutsatser vi kom fram till.

Tillståndsprövningen är en omfattande process där många aktörer är inblandade

Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet är en omfattande och långt utdragen process med många aktörer. Reglerna skiljer sig mellan så kallade A-verksamheter (stora miljöfarliga) som ska prövas av en mark- och miljödomstol, B-verksamheter (mindre omfattande miljöfarliga) som ska prövas av en länsstyrelse samt C-verksamheter (anmälningspliktiga) som ska anmälas till en kommunal nämnd.

Processen kan delas in i följande faser:

- samråd och beslut om betydande miljöpåverkan
- ansökan med miljökonsekvensbeskrivning
- komplettering av ansökan
- kungörelse och remiss
- beslut om tillstånd
- eventuellt överklagande

Processen från samråd till beslut om tillstånd att bedriva A-verksamhet tar i genomsnitt 115 veckor. Det skiftar dock mellan olika branscher – längst tid tar det att få tillstånd för gruvdrift där genomsnittstiden är 130 veckor från samråd till tillstånd. För näringsidkaren startar processen med en förstudie som föregår samrådet. I genomsnitt tar det 30 veckor för en näringsidkare att färdigställa en förstudie. För att få ett tillstånd att bedriva B-verksamheter tar det i genomsnitt 110 veckor. I genomsnitt används 20 veckor för förstudien.

Delar av processen är centrala och i någon mån tidskrävande:

- **Samrådsförfarandet** ger allmänheten och myndigheter m.fl. möjlighet att i ett tidigt skede kunna påverka ett projekts utformning. Samråd görs med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda – men krav på samråd med övriga statliga myndigheter, kommuner och organisationer kan också finnas
- **Miljökonsekvensbeskrivning** ska ingå i ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 eller 12 kapitlet i miljöbalken. Beskrivningen ska beskriva direkta och indirekta effekter på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt och dels på annan hushållning med material, råvaror och energi
- **Komplettering av ansökan** begärs av länsstyrelse eller Mark- och miljödomstolen. Det är ovanligt att ansökningar anses vara kompletta från början och att inga kompletteringar behöver begäras.

Kungörelse och remiss sker om en ansökan tas upp till prövning av mark- och miljödomstolen eller länsstyrelsen ska de utfärda en kungörelse som skickas till ett antal relevanta myndigheter och kommuner. Samråd ska också ske med myndigheter som har intressen att bevaka i saken, sammanträde ska hållas med den saken angår och den sökande ska få tillfälle att komma med synpunkter.

Beslut om tillstånd innebär rätt att bedriva en viss verksamhet som annars skulle vara förbjuden. En eventuell överklagan av en dom om tillstånd som gäller en A-verksamhet tar i genomsnitt 50 veckor. Ett överklagande av ett beslut om tillstånd som gäller en B-verksamhet tar i genomsnitt ytterligare 35 veckor.

Flertalet instanser är inblandade i prövningen men länsstyrelserna och miljöprövningsdelegationerna är centrala

Det är regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen som prövar mål och ärenden enligt miljöbalken.

Regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning enligt 17 kapitlet 1 § innebär att regeringen ska pröva om verksamheter av följande slag ska vara tillåtna:

- ✓ vissa anläggningar för kärnteknisk verksamhet och anläggningar för att bryta uranhanterat material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle
- ✓ allmänna farleder, och
- ✓ viss geologisk lagring av koldioxid.

Redan innan miljöbalken infördes låg den största delen av tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet vid *länsstyrelserna* (B-verksamheterna). De verksamheter som inte prövades av länsstyrelsen prövades av Koncessionsnämnden för miljöskydd (A-verksamheterna). När miljöbalken infördes lades Koncessionsnämnden för miljöskydd ner, medan länsstyrelserna skulle fortsätta att pröva tillståndsfrågor om miljöfarlig verksamhet i samma utsträckning.

Idag finns en miljöprövningsdelegation vid tolv av landets länsstyrelser som ger prövningen fastare former. Förutom att pröva ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet för B-verksamheter prövar delegationerna också bl.a. ärenden om återkallelse av tillstånd och förbud mot fortsatt verksamhet. Innan miljöprövningsdelegationen beslutar i ett ärende ska delegationen ge länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs eller kan komma att bedrivas tillfälle att yttra sig.

Ett mål eller ärende vid en *mark- och miljödomstol* kan inledas på två sätt: Antingen kan processen inledas genom en ansökan om stämning eller en annan ansökan till mark- och miljödomstolen, eller genom att en förvaltningsmyndighets eller en kommuns beslut överklagas till *mark- och miljödomstolen*. En dom från en mark- och miljödomstol får överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, om inte annat är föreskrivet. Mark- och miljööverdomstolens domar och beslut får överklagas till *Högsta domstolen*, om inte annat är föreskrivet.

Det finns fem mark- och miljödomstolar samt en Mark- och miljööverdomstol. Mark- och miljödomstolarna är en del av tingsrätterna i Nacka, Vänersborg, Växjö, Umeå och Östersund medan Mark- och miljööverdomstolen är en del av Svea hovrätt.

Myndigheter kan föra talan i ett mål för att tillvarata allmänna intressen

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna ska, när det behövs, föra talan i ett mål vid mark- och miljödomstolarna för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Enligt bestämmelsen får även en kommun föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Motsvarande möjlighet för myndigheterna gäller i ärenden som prövas av länsstyrelser eller kommunala nämnder.

Någon allmän möjlighet att överklaga tillsynsbeslut finns inte enligt balken. Regeln om rätten att föra talan innebär att myndigheterna intar partsställning i fråga om miljöintressen och andra allmänna intressen. Att vara part innebär i sin tur att myndigheterna kan framställa yrkanden i domstolen och även överklaga domstolens beslut.

Som exempel på hur bevakningen av det allmänna intresset sker samt antalet mål årligen kan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten nämnas. *Naturvårdsverket* bevakar det allmänna miljöintresset i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas. Av de cirka 4 900 ärenden som kom till Naturvårdsverket 2013 deltog verket i 821. Motsvarande siffror för 2014 var cirka 4 800 respektive 1 074. Verket prioriterar de ärenden där de bedömer att störst miljönytta kan uppnås, ofta tillståndspliktiga verksamheter där beslut om tillstånd fattas av mark- och miljödomstol.

Havs- och vattenmyndigheten framhåller att myndighetens deltagande i miljöbalks-ärenden är viktiga för att uppnå miljö kvalitetsmålen och miljö kvalitetsnormer. Under 2013 inkom 3 062 ärenden, varav myndigheten yttrade sig till domstol, lämnade remissyttranden till andra myndigheter eller lämnade samråds-yttranden i 226 ärenden. Motsvarande siffror för 2014 var 3 940 inkomna ärenden och 267 yttranden. Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Kammarkollegiet företräder allmänna intressen i miljömål.

Myndigheters rätt att överklaga och överklaga varandras beslut är ingen lösning på brister i samverkan

Den som domen eller beslutet angår har, om avgörandet har gått honom eller henne emot, rätt att överklaga. Detta gäller även arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer samt i vissa fall konsumentsammanslutningar. Vidare har den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet rätt att överklaga. Även en ideell förening kan ha rätt att överklaga bl.a. domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken.

Vilken möjlighet *Naturvårdsverket* och *andra statliga myndigheter* har att överklaga domar och beslut regleras både direkt i miljöbalken och i de underliggande förordningarna. I miljöbalken anges att domar och beslut får överklagas av den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken har rätt att överklaga. Naturvårdsverket överklagade tio ärenden under 2013 och tio under 2014. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen resonerade i sitt slutbetänkande Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform från 2012 om nationella myndigheters rätt att överklaga länsstyrelsernas beslut. Utredningen menade att brister i samverkan mellan statliga myndigheter inte kan lösas genom att myndigheterna överklagar varandras beslut. Utredningen föreslog att möjligheten för Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter att överklaga länsstyrelsens beslut enligt miljöbalken och tillhörande förordningar skulle tas bort.

Endast sakägare kan åberopa allmänna intressen i miljömål – men tillämpningen av definitionen är generös

I propositionen om miljöbalken föreslog regeringen att miljöbalken skulle ha ett enhetligt *sakägar*begrepp för att avgöra vem som har rätt att föra talan och att överklaga.

Regeringen konstaterade att det självfallet var av stort intresse för miljöbalkens tillämpning vem som har klagorätt mot domar och beslut som fattas med stöd av balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken – alltså vem som är sakägare.

Med ställning som sakägare följer bl.a. rätt att föra talan mot domar och beslut.

En sakägare kan åberopa enbart allmänna intressen så länge han eller hon är sakägare. Enskilda – icke sakägare – kan inte överklaga med hänsyn till allmänt miljöintresse. I propositionen om miljöbalken menade regeringen att det knappast är möjligt att direkt i lagtexten ange vem som är att anse som sakägare, men man menade att tillämpningen ska vara generös. Frågan fick enligt regeringen i övrigt överlämnas till rättstillämpningen i likhet vad som gäller inom andra rättsområden.

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en *ideell förening eller en annan juridisk person* som:

- ✓ har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
- ✓ inte är vinstdrivande,
- ✓ har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
- ✓ har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Miljöorganisationerna gavs talerätt för att tillvarata deras intresse och engagemang – risken för processer i obstruerande syfte ansågs överdrivna

I propositionen om miljöbalken redogjorde regeringen för skälen att ge miljöorganisationerna talerätt. Man menade att det fanns ett starkt intresse och djupt engagemang i miljöfrågor hos miljöorganisationerna och genom att tillerkänna organisationerna talerätt kunde detta intresse och engagemang tas tillvara. Ett ytterligare skäl för att ge miljöorganisationerna talerätt var att detta stämde väl med tankegångarna på det internationella planet. Enligt regeringens uppfattning var invändningarna – att det finns en risk för att miljöorganisationerna skulle processa i obstruerande syfte och att handläggningstiderna kommer att förlängas – överdrivna.

Tillsyn bedrivs av både statliga och kommunala myndigheter med olika ansvar i den operativa tillsynen

Tillsyn bedrivs av både statliga och kommunala myndigheter. Ett 90-tal statliga myndigheter arbetar helt eller delvis med någon form av tillsyn. År 2009 var det fler än 230 lagar som reglerade tillsynen inom olika sektorer av samhället. Flest tillsynsorgan och tillsynsobjekt finns inom miljöområdet. Inom miljöbalkens tillsynsområde finns cirka 1 miljon tillsynsobjekt, varav den största gruppen är enskilda avlopp.

I skrivelsen Regeringens förvaltningspolitik från 2014 slår regeringen fast att ett grundläggande syfte med offentlig tillsyn är att stärka efterlevnaden av lagar, förordningar och föreskrifter. Tillsynen ska säkerställa att demokratiskt fattade beslut får genomslag i praktiken. Den bidrar därigenom både till att reglerna efterlevs och till att bibehålla förtroendet för det demokratiska systemet och för den offentliga förvaltningen.

I propositionen om en ny miljöbalk underströk regeringen att det är angeläget att tillsynen över efterlevnaden av lagstiftningen inte bara samordnades utan också skärptes i syfte att miljöbalkens mål skulle kunna nås. Tillsynen måste effektiviseras och tillsynsmyndigheterna måste med kraft verka för att överträdelser beivras.

Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses. Dessa uppgifter har en mer förebyggande karaktär.

I miljötillsynsförordningen regleras hur den operativa tillsynen fördelas mellan statliga myndigheter och de kommunala nämnderna. De nationella myndigheter som har ansvar för den operativa tillsynen är Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Skogsstyrelsen, Generalläkaren, Arbetsmiljöverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Statens jordbruksverk, Sveriges geologiska undersökning och Transportstyrelsen. Den operativa tillsynen drivs dock till stor del av länsstyrelserna och kommunerna. *Andra myndigheter* som utövar miljötillsyn är Skogsstyrelsen, Generalläkaren, Arbetsmiljöverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Statens jordbruksverk, Sveriges geologiska undersökning och Transportstyrelsen. Myndigheter som utövar miljötillsyn samverkar inom flera olika samverkansorgan.

I propositionen om miljöbalken menade regeringen att det var en naturlig utgångspunkt att *kommunerna* inom den egna kommunen ansvarade för miljön, och därmed tillsynen enligt miljöbalken, med hänsyn till de befogenheter som ligger på kommunen i övrigt i syfte att åstadkomma ett uthålligt samhälle. Regeringen menade att statens roll i den löpande tillsynen när den utövas av kommunen, skulle vara att stödja de kommunala nämnder som utövar tillsyn enligt balken eller att ingripa då tillsynen i något fall inte sköts. Om en kommun vill överta tillsynen från en tillsynsmyndighet ska kommunen göra en framställning till myndigheten. Om tillsynsmyndigheten anser att tillsynen inte bör överlåtas, ska myndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det. Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun.

Tillsynsvägledningen centralt verktyg för att ge likvärdig och rättssäker tillsyn

För att tillsynen ska vara likvärdig över landet har en rad myndigheter i uppgift att vägleda andra i deras tillsynsarbete. I detta avsnitt redogörs översiktligt för bestämmelserna om tillsynsvägledning.

I propositionen med förslaget till miljöbalken underströk regeringen att utöver sitt tillsynsansvar skulle de centrala myndigheterna ha ett ansvar för att tillsynen bedrivs ändamålsenligt både med avseende på lokala, regionala och nationella förhållanden. Enligt regeringen skulle de centrala tillsynsmyndigheterna stödja, samordna, följa upp och utvärdera den regionala och lokala operativa tillsynen, eller, sammanfattningsvis, ge tillsynsvägledning. Tillsynsvägledning definieras i miljötillsynsförordningen som utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet. I länsstyrelsernas tillsynsvägledning ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. Följande centrala myndigheter ska ge vägledning: Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät, Boverket, Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksanantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet och Statens jordbruksverk. I det följande redovisas kortfattat tillsynsvägledningsansvaret för de myndigheter som ingick i våra direktiv, dvs. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och Strålsäkerhetsmyndigheten.

7. Våra förslag till ny myndighetsstruktur

Vi föreslog att: 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 tillsynsvägledning till kommunerna. Ansvaret för dessa uppgifter ligger för närvarande hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna, men flyttas genom vårt förslag till den nya myndigheten.

Vi föreslog att: 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.

Vi gjorde bedömningen att: Reglerna för kommunernas tillsyn bör inte förändras, men den nya myndigheten bör pröva lämpligheten av de överlåtelser av tillsyn som beslutats av länsstyrelserna. Vi gör också bedömningen att myndigheten som ett nästa steg övertar all tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalkens område från andra nationella myndigheter. I detta nästa steg bör också länsstyrelserna tillsyn och tillsynsvägledning inom motsvarande områden flyttas till den nya myndigheten. Även vissa av mark- och miljödomstolens nuvarande uppgifter bör överföras till den nya myndigheten.

Enligt våra direktiv skulle vi bland annat tydliggöra hur myndighetsstrukturen kan förstärka insatserna för prövning, tillsyn och tillsynsvägledning. Under utredningsarbetet tog vi del av kritik mot hur dessa processer fungerar. Kritiken kommer från en rad utredningar men också från de kontakter vi haft med länsstyrelser, kommuner och företrädare för näringslivet. Vi fann att processerna vad gäller tillståndsprövningen, tillsynen och tillsynsvägledningen inte fungerar tillfredsställande. Vi kunde framför allt konstatera att det fanns brister vad gäller effektivitet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet. Vi hade ett flertal möten med bl a Svenskt Näringsliv och dess förbund, Svensk energi, Svenskt vatten, Svenskt Växtskydd och Svemin. Vi gjorde studiebesök hos Holmen, LKAB och Nynäs.

7.1 Brister i rättssäkerheten

Genom att det finns miljöprövningsdelegationer vid tolv länsstyrelser är det en risk att ärenden vad gäller prövning av miljöfarlig verksamhet behandlas olika över landet. Det framkom under utredningsarbetet att det finns skillnader i kompetens om olika branscher mellan de olika länsstyrelserna, något som påverkar tillståndsprövningen och villkoren för tillstånden. Den nära koppling som finns mellan miljöprövningsdelegationerna och länsstyrelsen gör också att de som ansöker om tillstånd kan uppfatta att det finns en risk för att länsstyrelserna kan påverka utgången av ärendena, framför allt då de själva kan vara part. En rättssäker miljöprövning kräver att verksamhetsutövaren och andra parter har skäl att lita på att de beslutande står fria gentemot sådana intressen som

kan ha stöd av länsstyrelsen eller länsledningen. Det är viktigt att det beslutande organet har en självständig och oberoende ställning. Länsstyrelsens många olika uppgifter, t.ex. vad gäller näringslivsutveckling och miljötillsyn, kan innebära svårigheter att upprätthålla en oberoende ställning. Det är i princip olämpligt att en myndighet är både part och beslutande inom samma verksamhetsområde. Det fanns också invändningar från näringslivsföreträdare mot hur tillsynen fungerar vid de 21 länsstyrelserna och i kommunerna. Man menade att det är stora skillnader mellan länsstyrelserna och mellan kommunerna. Tillsynen över verksamheter som är sparsamt förekommande i länet eller kommunen kan bli mindre professionellt genomförd, något som inte är tillfredsställande vare sig för verksamhetsutövaren eller för miljön. Länsstyrelserna och kommunerna avsätter också olika stora resurser för tillsyn, något som självfallet påverkar intensiteten i tillsynen.

Ett annat förhållande som kan påverka rättssäkerheten är brister i tillsynsvägledningen. När det inte finns någon central vägledning produceras vägledningar i stället av varje län eller av olika sammanslutningar av län och kommuner. Detta innebär att vägledningen kan skilja sig åt över landet, något som leder till att tillsynen också blir olika.

Det finns också en fara för rättssäkerheten när det gäller myndigheters dubbla uppdrag att vara tillstånds- och tillsynsmyndighet å ena sidan och normerande myndighet å den andra. Tillståndsansökningar måste prövas mot gällande regelverk och inte bli en del av processen för att ändra regelverket. Av de myndigheter bland dem som pekades ut i våra direktiv är det Kemikalieinspektionen som är tillstånds- och tillsynsmyndighet samtidigt som man är normerande. Exempel finns på att tillstånd har vägrats för bekämpningsmedel på grunder som var oförenliga med EU-rätten och miljöbalken.

7.2 Brister i konkurrensneutraliteten

Såväl tillståndsprovning som tillsyn måste bedrivas på ett sätt som innebär att företagen tillåts verka under lika villkor. Lättnader i miljökraven för ett företag kan leda till lägre kostnader för produktionen och snedvrider på så sätt konkurrensen på marknaden. Sådana lättnader kan ges i tillståndsprovningen t.ex. genom att mindre långt gående villkor för produktion kan beslutas för vissa företag medan andra företag får strängare villkor. Krav för tillstånd som går längre än kraven i lagstiftningen kan också snedvrیدا konkurrensen mot företag från övriga EU. I Konkurrenskraftsutredningens slutbetänkande konstateras att Sveriges vägran att acceptera utvärderingar som gjorts av annan medlemsstat har lett till svårigheter att få tillgång till godkända effektiva växtskyddsmedel. Motsvarande resonemang gäller för olika krav inom tillsynsverksamheten och skillnader i tillsynsvägledningar.

7.3 Brister i kostnadseffektiviteten

Enligt vår uppfattning fanns det brister i kostnadseffektiviteten i tillståndsprovningen, tillsynen och tillsynsvägledningen i en rad olika avseenden. En mängd olika myndigheter som bygger upp i huvudsak samma kompetens, leder till dubbelarbete och därmed till onödiga kostnader såväl för tillståndsprovningen som för tillsynsverksamheten. Vissa verksamheter förekommer sparsamt i de olika länen och det finns därför skäl att samla kompetensen för tillståndsprovning och tillsyn i en myndighet. Med ett större antal ärenden på en myndighet ges större möjlighet till hög kvalitet och enlighet i besluten.

7.4 Den nya myndighetens uppgifter

Vi föreslog att en ny nationell myndighet skulle bildas med tre huvuduppgifter – tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning. Huvuduppdraget skulle vara att bevilja tillstånd där regelverket tillåter, dvs en tillämpning av gällande författningar.

Bland de sex myndigheter som pekades ut i våra direktiv påverkade förslagen Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt Kemikalieinspektionen. Enligt direktivet till vårt uppdrag ingick det även i översynen att identifiera gränssnitt mellan de sex myndigheterna och övriga statliga myndigheter inom miljömålssystemet. Genom denna skrivning gavs vi också möjlighet att lämna förslag som påverkar andra myndigheters verksamhet. Förutom de myndigheter som direkt pekades ut i våra direktiv berörde förslaget om en ny myndighet i hög grad länsstyrelsernas verksamhet. Arbetsuppgifterna för den nya myndighet som vi föreslog skulle också påverka Kammarkollegiets och i viss mån Myndighetens för samhällsskydd och beredskap uppgifter.

Den nya myndigheten ska enligt förslaget pröva ansökningar om verksamhetstillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. och andra tillstånd enligt 11, 13–15 kap. miljöbalken och lämna tillstånd i enlighet med miljöbalkens regler eller författningar som utfärdats med stöd av balken. Vi föreslog alltså att den tillståndsprövning som görs vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer flyttas till den nya myndigheten. Även Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets tillståndsverksamhet flyttas enligt förslaget till den nya myndigheten. Havs- och vattenmyndigheten lämnar inga tillstånd som berördes av förslaget. Vidare ska myndigheten bedriva tillsyn över regelefterlevnaden vad gäller verksamhet som bedrivs efter tillstånd enligt miljöbalken eller författningar som utfärdats med stöd av balken samt EU-förordningar. Tillsynen ska övertas från länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Havs- och vattenmyndigheten.

Slutligen ska myndigheten ge tillsynsvägledning i fråga om regel tillämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar. De myndigheter som därmed skulle förlora uppgiften att ge tillsynsvägledning var länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kemikalieinspektionen.

7.5 Några principer för den nya myndigheten

Vårt förslag om en ny myndighet utgick från de förvaltningspolitiska principer för statsförvaltningen som var en viktig utgångspunkt i vårt utredningsarbete. I de kontakter vi hade med representanter för näringslivet under utredningsarbetet fick vi klart för oss att företagen gärna ser en utökad tillsyn. Det är viktigt för dem att uppfylla de villkor som har fastställts för deras verksamhet. Man vill också gärna att tillsynen bedrivs mer främjande på så sätt att man under tillsynsbesöken kan få hjälp och stöd med vad som behöver göras och hur det ska göras för att verksamheten ska uppfylla villkoren i tillståndet. Ett starkt krav som näringslivets representanter ställer på tillsynen är att den måste vara likvärdig över landet.

Vi ansåg att det är nödvändigt att *skilja tillståndsprövning och tillsyn å den ena sidan från regelgivning å den andra*. Myndigheter som har i uppgift att utfärda föreskrifter inom sitt verksamhetsområde bör inte också pröva tillstånd eller bedriva tillsyn med det egna regelverket som utgångspunkt. Det finns en risk att en – från myndighetens sida – framtida önskvärd reglering påverkar hur ansökningar om tillstånd och resultatet av tillsyn bedöms. Det får inte finnas något tvivel om att verksamheterna bedöms efter det vi varje tillfälle gällande regelverket.

Vi ansåg att staten bör ”*tala med en röst*” i tillståndsprocesserna enligt miljöbalken. Enligt nuvarande regler ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen enligt miljöbalken, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

I utredningsarbetet framfördes kritik från företrädare för näringslivet mot Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens agerande i tillståndsprövningarna. Myndigheterna anses komma in med synpunkter sent i processerna, något som innebär att nya frågeställningar lyfts in i ärendena som kunde ha klarats av tidigare i processen utan att försena den. Vidare menar man att processerna ofta fördröjs genom olika obehövliga åtgärder från myndigheterna och att överklagandeinstitutet används på ett oansvarigt sätt. Flera företag menade att det finns en bristande förståelse för företagens ekonomiska villkor. De utdragna processerna kan förorsaka företagen stora kostnader i form av utebliven produktion. Kritik lämnades också från näringslivets företrädare mot att flera myndigheter kan företräda staten i samma process. Detta leder till otydligheter och försvarar i onödan. De näringslivsrepresentanter vi var i kontakt med menade att det är viktigt att miljöperspektivet och att miljöintressena värnas och kommer fram tydligt i tillståndsprocessen. Man menade dock att myndigheterna inte bör kunna uppträda som part.

Vår bedömning var att behovet av att en myndighet kan träda in som part i processen minskar genom att det med vårt förslag inte längre skulle finnas 12 miljöprövningsdelegationer som avgör om en miljöfarlig verksamhet ska få tillstånd, utan istället endast en nationell myndighet. Vi ansåg att alla myndigheter som kan tillföra sakkunskap i tillståndsprocessen också ska kunna ha en roll i processerna men då som expertmyndigheter och inte som part. När den nya myndigheten prövar en ansökan om tillstånd ska myndigheten inhämta yttrande från relevanta myndigheter och därefter fatta beslut om tillstånd ska beviljas eller inte och också fastställa behövliga villkor för verksamheten. De statliga myndigheter som bevakar olika – och eventuellt inbördes motstridiga – intressen förväntas framföra dessa tidigt i processen.

Någon rätt för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen att överklaga den nya myndighetens beslut ska alltså inte finnas. För det fall att den nya myndighetens beslut överklagas ska myndigheten själv bli part i processen vid mark- och miljödomstolarna.

7.6 Konsekvenser för tillståndsprövningen

Den nya myndigheten ska genom att tillämpa det gällande regelverket tillåta sådan verksamhet som uppfyller de krav som ställs för att få tillstånd. För det fall det inte finns några fastställda gränsvärden är det myndighetens uppgift att avgöra vad som ska tillåtas. På detta sätt kommer praxis att bildas vid myndigheten.

Den bild av tillståndsprövningen vi fick genom våra kontakter med näringslivet var i stort sett samstämmig. Man menade att det är viktigt att tillstånd beviljas – eller nekas – på samma grunder över hela landet, oavsett var verksamheten kommer att bedrivas. De villkor som fastställs i besluten om tillstånd måste också överensstämja över landet. Skyddsåtgärderna för miljön måste enligt företrädarna för näringslivet tillämpas på samma sätt i olika delar av landet. Regelverket måste tillämpas på samma sätt vid miljöprövningsdelegationerna, liksom vid mark- och miljödomstolarna. Man menade

också att det är viktigt att miljöfrågorna blir tydliga i processen, bl.a. genom att myndigheterna är aktiva redan i det samråd som inleder ett tillståndsförfarande. En annan kritik som riktades från näringslivet gäller handläggningstider för tillståndsprövning. Kritiken är i viss mån allmänt hållen, nämligen att processen tar lång tid och då framför allt för att det är många intressenter inblandade som ska yttra sig och som ofta får anstånd med yttranden m.m. En mer specifik kritik riktades framför allt från näringslivet mot Kemikalieinspektionen som man ansåg har orimligt långa handläggningstider. Representanter för växtskyddsföretagen menade att detta får stora konsekvenser för företagen då de inte utan tillstånd kan sälja sina produkter i Sverige.

Genom vårt förslag att samla flertalet av de tillståndsprövningar som görs enlighet med miljöbalken och de författningar som utfärdats med stöd av balken skapas förutsättningar för att bedömningarna blir likvärdiga, och därmed rättssäkra och konkurrensneutrala, oavsett var i landet verksamheten ska bedrivas. Att en myndighet har det samlade ansvaret för tillståndsprövsprocessen bör också kunna korta handläggningstiderna.

7.7 Konsekvenser för tillsynen

Tillsynen ska säkerställa att miljöbalken och de författningar som utfärdats med stöd av balken följs. Det är därför av stor vikt att tillsynen fungerar väl över hela landet. Nuvarande system med många myndigheter som bedriver tillsyn leder till en bristande enhetlighet i genomförandet och innebär därmed bristande rättssäkerhet och konkurrensneutralitet för dem som bedriver verksamhet. Bristen i tillsynens effektivitet innebär också en fara för miljön.

Genom våra kontakter med representanter för näringslivet kunde vi konstatera att företagen är angelägna om en väl fungerande tillsyn som är likvärdig över landet. Man menade att det är viktigt för miljön med en effektiv tillsyn men om den inte bedrivs på ett likartat sätt snedvrids konkurrensen. Man gjorde gällande att det finns en rad regionhandböcker för tillsyn inom samma område, något som man menade inte är acceptabelt.

Vi gjorde bedömningen att det samarbete som förekommer mellan myndigheter, länsstyrelser och kommuner i olika konstellationer inte är tillräckligt för att tillsynen ska bli likvärdig över landet. Samarbetena är frivilliga och myndigheterna kan delta i den utsträckning som de själva önskar.

Vi ansåg att en nationell myndighet borde ha ansvaret för tillsynen enligt miljöbalken och de författningar som utfärdats med stöd av balken. Vi menade att det finns stora förutsättningar för en sådan myndighet att genomföra en likvärdig och därmed rättssäker och konkurrensneutral tillsyn över landet. Vi menade också att myndigheten kommer att kunna öka andelen egeninitierad tillsyn. Förutsättningar för samlade tillsynsinsatser över landet för t.ex. en viss bransch kommer att öka. Det finns också en betydande effektiviseringspotential i att samla olika branscher på samma tillsynsmyndighet. Inom vissa branscher t.ex. inom tillverkningsindustrin är det vanligt med bara enstaka anläggningar per bransch inom ett län. Att samla kompetenserna om sådana anläggningar till en myndighet bör effektivisera tillsynen. Det finns utvecklingspotential inom alla delområden inom miljöbalkstillsynen och tillsynsvägledningen. En stor del av miljötillsynen bedrivs av kommunerna. Vi föreslog inga förändringar vad avser kommunernas tillsynsuppgifter som tillfaller dem direkt genom miljöbalken eller annan lag. Kommu-

nens övriga tillsyn, dvs. den tillsyn som har överlåtits från länsstyrelserna till kommunerna, som gäller då den nya myndigheten bildas, borde behållas i inledningskedet. Den nya myndigheten borde dock pröva överlåtelseerna successivt. Med en nationell myndighet kan det också skapas en gemensam bedömningsgrund för under vilka förutsättningar kommunerna kan få överta tillsyn och för när överlåten tillsyn bör återkallas.

7.8 Konsekvenser för tillsynsvägledningen

Enligt miljötillsynsförordningen är det 16 nationella myndigheter som ska bedriva tillsynsvägledning. De myndigheter som genom vårt förslag skulle upphöra med att bedriva tillsyn skulle i fortsättningen inte heller ha ansvar för tillsynsvägledning. Detta skulle i stället bli en uppgift för den nya myndigheten. Den skulle bedriva den övervägande delen av den statliga tillsynen. Något behov för myndigheten att tillsynsvägleda sig själv enligt den nu gällande definitionen skulle självfallet inte finnas. I stället skulle den nya myndigheten genom egna föreskrifter för tillsynen säkerställa att tillsynen blir rättssäker, konkurrensneutral och effektiv. Myndigheten borde utforma en enhetlig tillsynsprocess i hela landet.

Den tillsynsvägledning som skulle bli aktuell för den nya myndigheten skulle rikta sig till kommunerna. Den kommunala tillsynen är omfattande. Det av undersökningar påvisats att det ibland kan förekomma politisk påverkan i tillsynen. Våra kontakter med representanter för näringslivet menade också att det finns stora skillnader mellan kommunernas tillsyn. Detta är möjligt eftersom det inom vissa områden saknas vägledning eller att vägledningarna är bristfälliga. Det innebär att det finns utrymme för kommunerna att vara både för stränga, men också för toleranta i sin tillsyn. Man menade också att det finns en rädsla hos kommunerna för att göra fel. Om inte vägledningen är tydlig kan detta leda till att kommunen gör för hårda bedömningar som inte har stöd i regelverket, men också till att det ställs för milda villkor eftersom man vill ha ett tydligt stöd i regelverket för de krav man ställer på verksamhetsutövare. Liknande synpunkter har också kommit fram i våra kontakter med kommuner.

Vi menade att vårt förslag om att samla den statliga tillsynsvägledningen i en nationell myndighet skulle öka likvärdighet och rättssäkerhet på det sätt som riksdagen och regeringen efterfrågar.

De myndigheter som har ansvar för tillsynsvägledning och som inte omfattas av vårt uppdrag skulle ha kvar den tillsynsvägledning som anges i miljötillsynsförordningen. Vårt förslag innebar dock att regeringen borde överväga att i ett andra steg överföra även denna tillsynsvägledning till den nya myndigheten.

Anders Ivarsson Westerberg, docent och föreståndare
vid Förvaltningsakademin vid Södertörns högskola

