

2015-10-08

Miljöenheten
Magnus Eriksson
Direkt 010-22 50 280
magnus.eriksson@lansstyrelsen.se

Dnr 501-7230-2015

Yttrande över slutbetänkandet av Miljömyndighetsutredningen "Vägar till ett effektivare miljöarbete" (SOU 2015:43)

Regeringen önskar Länsstyrelsen Dalarnas synpunkter på förslagen i betänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43), särskilt förslagen i avsnitt: 11.1 Miljömålen i myndighetsstyrning, 11.5 Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och 11.6 Miljöforskningens tillgänglighet. Länsstyrelsen lämnar här synpunkter på dessa avsnitt samt avsnitt 11.2 Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet, 11.3 Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led, 11.4 En myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning och avsnitt 11.7 Genomförande.

Sammanfattning

11.1 Miljömålen i myndighetsstyrningen: Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att ta bort "verka för" miljömålen i länsstyrelseinstruktionen och tillstyrker förslaget om tillägg om hållbar utveckling och miljömål i myndighetsförordningen.

11.2 Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet: Länsstyrelsen är tveksam till förslaget att Formas ska överta fördjupad utvärdering, men positivt till att de bidrar mer i arbetet.

11.3 Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led: Länsstyrelsen tillstyrker det första förslaget om direkta anslag till länsstyrelserna och avstyrker det andra om statsbidrag via Kammarkollegiet.

11.4 En myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning: Länsstyrelsen avstyrker förslaget att bilda en ny nationell Miljömyndighet för prövning och tillsyn. Länsstyrelsen avstyrker också förslaget att ändra betydelsen av lokaliseringsprincipen.

2015-10-08

11.5 Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön: Länsstyrelsen anser inte att en avveckling av Vattenmyndigheterna kommer att förbättra samverkan i genomförandet av vattenförvaltningen och avstyrker detta förslag.

11.6 Miljöforskningens tillgänglighet: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att ge Formas i uppdrag att tillgängliggöra miljöforskning till myndigheterna.

11.7 Genomförande: Länsstyrelsen ifrågasätter om tidsplanen är realistisk.

Avsnitt 11.1 Miljömålen i myndighetsstyrningen

Länsstyrelsen anser att nuvarande formulering i länsstyrelseinstruktionens 5 a §, att ”länsstyrelsen ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås...” ska kvarstå. Utredarens förslag att ersätta ”verka för” med ”bidra till” i instruktionen menar Länsstyrelsen är ett snävare ordval som passar sämre än nuvarande utifrån regeringens intention om målstyrning och att alla behöver bidra till miljömålen, något länsstyrelserna ska verka för. Nuvarande formulering ger länsstyrelsen möjlighet att konkretisera regeringens målstyrning på regional nivå och ta fram de åtgärder som behövs för genomförandet samt förankra detta hos de aktörer som berörs i länet.

Länsstyrelsen bedömer att ”verka för” också är en bra formulering för de nationella myndigheternas instruktioner. I utredarens förslag ingår att Naturvårdsverkets uppgift att främja hållbar utveckling med utgångspunkt i miljömålen (1 §) försvinner. Länsstyrelsen anser att det är bra att den formuleringen är kvar, då det uppmanar Naturvårdsverket att arbeta tvärasektoriellt med stora hållbarhetsfrågor.

Myndighetsinstruktionerna för miljömålsuppdraget har ganska nyligen reviderats. Om länsstyrelseinstruktionen för miljömålsuppdraget ska ändras finns andra frågor som är mer relevanta att överväga. Förtydligande av länsstyrelsernas roll i arbetet för hållbar konsumtion är något som efterfrågas i länsstyrelsernas förstudie ”Länsstyrelsernas roll och ansvar i arbetet med konsumtion” (Länsstyrelsen Dalarnas rapportserie, rapport 2015:07).

Länsstyrelsen tillstyrker samtidigt utredarens förslag om att införa en ny uppgift i 3 § myndighetsförordningen att ledningen ska se till att myndighetens verksamhet främjar en hållbar utveckling och bidrar att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Dessa aspekter har tidigare inte in-

gått i myndighetsförordningen och det bör kunna bidra till hållbarhets- och miljömålsarbetet att de kommer med där.

Länsstyrelser anser, liksom utredaren, att det är bra med tydliga verksamhetsanpassade uppdrag. En mängd sådana uppgifter finns också hos länsstyrelserna redan idag som bidrar till att nå miljömålen. Det nyinrättade Miljömålsrådet kommer att kunna vara ett stöd för myndigheterna i miljömålssystemet.

Avsnitt 11.2 Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet

Förslaget innebär att Formas ska ta över ansvaret för den fördjupade utvärderingen av miljömålen. Länsstyrelsen är tveksam till om utvärderingen blir bättre om den hålls samman av Formas istället för Naturvårdsverket. Den organisation som finns för uppföljning och fördjupad utvärdering är väl etablerad. Däremot bedömer Länsstyrelsen att Formas kan bidra mer i miljömålssystemets uppföljning och utvärdering av samhällsövergripande aspekter och samlade effekter av genomförda prestationer, enligt vad som kan utläsas i utredningen.

Avsnitt 11.3 Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led

Utredningen har på ett bra sätt fångat de svårigheter och hinder som idag uppstår med ettårig anslagsfinansiering vid genomförande av sådana uppgifter som länsstyrelserna regelbundet genomför inom ramen för sina uppgifter och anslags ändamål, t.ex. förorenade områden, områdesskydd, skötsel och förvaltning av skyddade områden och strategiska energi- och klimatarbete. Länsstyrelserna har i budgetunderlaget under de senaste åren påtalat behovet av att inomstatliga medel för sådan verksamhet som länsstyrelserna utövar år efter år, istället för ettåriga anslag som utbetalas via centrala verk, ska tilldelas länsstyrelserna i form av direkta anslag/anslagsposter eller tillföras länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Länsstyrelsen tillstyrker utredarens första förslag i avsnitt 11.3 i utredningen.

Vad gäller förslaget att överföra utbetalningen av beloppsbestämda statsbidrag från de centrala myndigheterna till Kammarkollegiet har Länsstyrelsen svårt att se några större effektivitetsvinster av detta förslag. De centrala myndigheterna är väl insatta i bidragen och den miljöpolitiska styrning som eftersträvas. Det finns även en naturlig koppling till de centrala myndigheterna i frågan om information och vägledning kring bidragen. Länsstyrelsen avstyrker utredarens andra förslag i avsnitt 11.3 i utredningen.

Avsnitt 11.4 En myndighet för tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning

Utredningen pekar på flera problem med dagens organisation och uppdelning av provning och tillsynsvägledning mellan flera domstolar och myndigheter. Utredningen menar att lösningen är att bilda en ny nationell Miljömyndighet med ansvar för såväl provning som operativ tillsyn enligt miljöbalken. Länsstyrelsen avstyrker detta förslag.

Länsstyrelsen instämmer i att det finns brister i dagens system, men dessa bör kunna lösas genom förändringar i dagens system, vilket dessutom bör bli mindre kostsamt än att bilda en ny myndighet. Det har inte beskrivits närmare på vilket sätt den nya föreslagna myndigheten har bättre möjligheter att uppfylla kraven på rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet.

Länsstyrelsen avstyrker också utredarens förslag att den nya myndigheten föreslås bli statens företrädare för det allmänna miljöintresset och att övriga statliga myndigheter ska tillföra tillståndsärenden sakkunskap som expertmyndighet, men inte som parter och dessa ska inte ha rätt att överklaga ett beslut. Vidare avstyrker Länsstyrelsen utredarens förslag att ändra betydelsen av lokaliseringsprincipen i syfte att tillmötesgå näringslivets kritik om regionala skillnader i bedömningarna. Miljöbalkens system bygger på att bedömningar ska göras utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall. Eftersom det finns stora regionala skillnader när det gäller de lokala förutsättningarna i landet är det oundvikligt att bedömningarna blir olika vid individuella provningar av olika verksamheter.

Länsstyrelsen finner det angeläget att ansvaret för att bedriva tillsyn enligt miljöbalken kvarstår på kommuner och länsstyrelser.

Avsnitt 11.5 Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Länsstyrelsen anser inte att en avveckling av Vattenmyndigheterna kommer att förbättra samverkan i genomförandet av vattenförvaltningen. Under den pågående planeringscykeln har samordningen mellan Vattenmyndigheten och länsstyrelserna samt mellan de fem Vattenmyndigheterna förbättrats avsevärt jämfört med tidigare planeringscykel. Länsstyrelsen understryker att en förändring av organisationen sannolikt kommer att försena åtgärdsarbetet med flera år.

2015-10-08

Det praktiska vattenförvaltningsarbetet sker på en mycket detaljerad nivå och det är inte realistiskt att tro att en nationell myndighet kan lägga den tid som krävs för koordineringen. Risker är då att länsstyrelserna gör på olika sätt eftersom alla detaljer rimligtvis inte kan styras i föreskrifter. Vattenmyndigheternas koordinering av länen inom distrikten har även medfört ett ökat samarbete mellan länsstyrelser och samordning av resurser då medarbetare exempelvis delats mellan länsstyrelser.

Länsstyrelsen anser dock att samordningen fortfarande inte fungerar optimalt. De stora samordningsvinsterna är enligt vår bedömning att Vattenmyndigheternas och Havs- och Vattenmyndigheternas (HaV) insatser koordineras bättre. Sena leveranser av vägledningar och föreskrifter mm från HaV får stora konsekvenser för länsstyrelsernas planering och genomförande.

Avsnitt 11.6 Miljöforskningens tillgänglighet

Länsstyrelsen anser att det är ett bra förslag att ge Formas i uppdrag att tillgängliggöra användbar miljöforskning till myndigheterna. Länsstyrelserna har idag begränsad tillgång till publicerade artiklar och begränsat med tid för uppdatering av de senaste forskningsrönen.

Avsnitt 11.7 Genomförande

Utredaren föreslår att samtliga förslag ska genomföras och träda i kraft till den 1 januari 2017. Länsstyrelsen har svårt att se att de organisatoriska förslagen ska hinna genomföras till dess.

Detta yttrande har beslutats av Inger Eriksson, länsråd efter föredragning av Magnus Eriksson, miljömålssamordnare. I handläggningen har Per-Erik Sandberg, chef miljöenheten, Ann-Louise Haglund, funktionssamordnare vattenförvaltning samt Veronica Moraeus, funktionssamordnare miljömål och energi, deltagit.

Inger Eriksson

Magnus Eriksson