



Länsstyrelsen
Gävleborg

Miljöenheten

Anna Bredberg

Tel: 010-225 12 72

E-post: anna.bredberg@lansstyrelsen.se

REMISSVAR

2015-10-09

1 (7)

Dnr 500-4507-15

Regeringskansliet

Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se

niclas.damm@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet ”Vägar till ett effektivare miljöarbete”, SOU 2015:43

(dnr M2015/1539/S)

Länsstyrelsen Gävleborg har beretts tillfälle att yttra sig över slutbetänkandet ”Vägar till ett effektivare miljöarbete”, SOU 2015:43.

Övergripande synpunkter och ställningstaganden

11.1 Länsstyrelsen tillstyrker att miljömålsmyndigheternas instruktioner får tydliga och verksamhetsanpassade formuleringar.

11.2 Länsstyrelsen avstyrker att endast Formas tilldelas uppgiften att följa upp och utvärdera miljömålsarbetet.

11.3 Länsstyrelsen tillstyrker att inomstatliga bidrag mellan t.ex. Naturvårdsverket och länsstyrelserna tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anslagsposter.

Länsstyrelsen avstyrker att Kammarkollegiet tilldelas uppgiften att överföra utbetalning av beloppsbestämda bidrag.

11.4 Länsstyrelsen avstyrker att inrätta av ny miljömyndighet, ”Miljöinspektionen”.

11.5 Länsstyrelsen delar utredningens problembeskrivning av vattenförvaltningens administrativa system. Länsstyrelsen bedömer dock att det finns flera alternativa lösningar till effektivisering.

11.6 Länsstyrelsen tillstyrker att Formas tilldelas en ny arbetsuppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet. Innan detta genomförs måste en konsekvensanalys göras.

Synpunkter på remissens frågeställningar

11.1 Miljömålen i myndighetsstrukturen

Länsstyrelsen delar delvis utredarens synpunkter och ser ett visst behov av en tydligare rollfördelning och en tydligare samt bättre styrning av myndigheternas miljömålsarbete.

Ändring i instruktioner, myndighetsförordning mm

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att förtydliga miljömålsuppdraget i vissa myndigheters instruktioner. Bland annat bör kulturmiljöfrågornas betydelse i miljömålssystemet få tydligare uppdrag hos myndigheterna. I det sammanhanget bör det inte glömmas bort att även Riksantikvarieämbetet är en viktig miljömålsmyndighet.

Vidare bör förtydligande uppdrag hos sektorsmyndigheter utformas med hänsyn till miljömålssystemets inneboende målkonflikter. Att ”verka för att uppnå energi- och klimatmål” kan exempelvis göras på bekostnad av biologisk mångfald i skog och/eller vatten.

Länsstyrelsen bedömer att dagens instruktion för länsstyrelserna ger det stöd för det arbete som krävs på regional nivå. Länsstyrelsen är den myndighet som ska regionalisera målen. Uppdraget ger länsstyrelsen möjlighet att konkretisera målstyrningsarbetet på regional nivå och ta fram de åtgärder som behövs för genomförandet samt förankra detta hos de aktörer som berörs i länet. Dock är det också bra med tydliga uppdrag och det finns redan idag en mängd verksamhetsanpassade uppgifter hos länsstyrelserna med flera myndigheter som bidrar till att nå det av riksdagen beslutade generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa en ny uppgift i 3 § myndighetsförordningen att ledningen ska se till att myndighetens verksamhet främjar en hållbar utveckling som bidrar att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen

Det nyinrättade miljömålsrådet kommer att kunna vara ett stöd för myndigheterna i miljömålssystemet.

Miljömålen är idag väl inarbetade och står för att uppnå ett önskvärt miljö tillstånd. Etappmålen ska vara vägen att nå dem och beskriva den samhällsomställning som krävs för uppfyllelse av dem. Miljömålssystemet har de senaste åren genomgått flera förändringar, som orsakat effektivitetstapp hos miljömålsmyndigheterna. Länsstyrelsen anser därför att det inte bör genomföras några genomgripande förändringar av miljömålssystemet innan

målåret 2020. Enligt länsstyrelsens uppfattning är målen inte otydliga och det är viktigt att det finns en långsiktighet i arbetet.

11.2 Uppföljning och utvärdering

Det är viktigt att det tas ett samlat grepp på de återrapporteringar och utvärderingar som idag görs inom miljömålssystemet. Länsstyrelsen håller med utredningen om att det krävs en större tydlighet i beställningen från regeringen. En tydligare återkoppling på de redovisningar som görs krävs för att utveckla rapporteringen i önskad riktning så att den kan bli ett starkt underlag för politiken att driva miljömålsarbetet.

Den organisation som finns för uppföljning och fördjupad utvärdering är väl etablerad och behövs för att visa hur det ser ut i olika delar av Sverige. Den är också viktig för att vi ska veta om vi är på rätt väg. Det kräver en väl utvecklad organisation på både nationell och regional nivå för att följa upp miljömålen. Länsstyrelsen är tveksam till om uppföljning och utvärdering blir effektivare om den utförs av Formas istället för av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har en central ställning och väl utarbetade rutiner i arbetet med att verka för att miljömålen och generationsmålet ska uppnås. Länsstyrelsen anser att Naturvårdsverket även fortsättningsvis ska ansvara för den fördjupade utvärderingen av miljömål som utförs vart fjärde år fram till år 2020 och därefter göra en översyn av organisationen.

Länsstyrelsen avstyrker att Formas tar över uppgiften med fördjupad utvärdering.

Länsstyrelsen stödjer behovet att få större extern granskning i utvärderingen av miljömålsarbetet. Formas uppdrag skulle kunna vara att göra en oberoende uppföljning vart 4:e år för att framförallt följa upp specifika åtgärdsinriktade insatser som exempelvis restaurering av naturmiljöer och effekter av miljöskatter eller bidrag. Detta är komplicerat och borde passa Formas nuvarande verksamhetsområde. Det är också insatser där det kan ta lång tid innan man ser resultat.

11.3 Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag om att länsstyrelserna tilldelas direkta anslag. Länsstyrelsen anser att finansiering av långsiktiga och/eller ofta förekommande uppdrag ska ske genom att ge länsstyrelserna direkta dispositionsrätter till anslagsposter. Förslaget syftar till att ge länsstyrelserna goda förutsättningar att genomföra uppdrag med god kvalitet på ett effektivt sätt för ett hållbart samhälle.

Inomstatlig bidragsfinansiering utgör en betydande del av Länsstyrelsens finansiering och är ofta kopplad till långsiktiga uppdrag. Finansieringscykeln är trots detta ofta kortsiktig, vilket försvårar en effektiv ekonomisk och personell planering på myndigheten.

Finansiell styrning i flera led medför ofta en administration i flera led, vilket tar tid. Om beslut om bidrag till Länsstyrelsen fattas av den bidragsgivande myndigheten en tid in på pågående verksamhetsår, så förkortas den tillgängliga perioden för genomförande av uppdraget och ger inte Länsstyrelsen de bästa förutsättningar för att kunna genomföra sina uppdrag på ett effektivt sätt.

Länsstyrelsen är däremot tveksam till förslaget om att överföra utbetalningen av beloppsbestämda bidrag från de centrala myndigheterna till Kammarkollegiet eftersom det inte ger några större effektiviseringsvinster. 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.

11.4 Miljöinspektion, ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning

Utredningen tar fasta på att tillståndsprövning, tillsyn, och tillsynsvägledning bör renodlas till färre aktörer. Idag sker processerna på ett antal domstolar, miljöprövningsdelegationerna, länsstyrelserna och nationella myndigheter. Utredningen föreslår därför att *en* ny statlig myndighet ”Miljöinspektionen” inrättas.

Utredningen visar på brister i dagens system främst avseende rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet. Länsstyrelsen delar utredningens problembeskrivning i vissa delar, men anser att många av de problem som utredningen lyfter fram bör kunna lösas med mindre genomgripande åtgärder.

Det föreslås även att den nya myndigheten ska bli statens företrädare för de allmänna intressena. Länsstyrelsens och övriga berörda centrala verk ska därmed inte ha kvar denna uppgift. Länsstyrelsen anser att det är mycket angeläget att berörda centrala verk samt länsstyrelserna även fortsättningsvis har kvar rätten att företräda de allmänna intressena.

Tillsyn

En likvärdig operativ tillsyn framhålls som mycket viktig i utredningen och det är även Länsstyrelsens ståndpunkt. En grundförutsättning i sammanhanget är då att stat och kommun har likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva tillsyn. I dagsläget kan kommunerna ha i princip full kostnadstäckning för sin tillsyn eftersom de kan använda sina avgifter direkt i verksamheten. Det finns däremot inte någon direkt koppling mellan länsstyrelsernas tillsyns- och prövningsavgifter och tillsynsverksamheten.

Länsstyrelsen anser att en översyn av tillsynsansvaret enligt miljöbalken bör utföras. De ekonomiska förutsättningarna måste ingå i en sådan översyn.

Länsstyrelsen instämmer i slutsatsen att Tillsyns- och föreskriftsrådet kan avvecklas. Rådet har inte inneburit den samordning av tillsynen som var syftet. I Statskontorets utredning "Vägledning till en bättre tillsyn" 2014:17 föreslås att Miljösamverkan Sverige ska få en större roll med att samordna och utveckla tillsynen. Det är dock viktigt att finansieringsfrågan i så fall löses mer långsiktigt om ansvaret blir större än vad det är idag. Likaså behöver miljösamverkans mandat göras mer tydligt.

Tillsynsvägledning

Med drygt 300 operativa tillsynsmyndigheter är behovet stort av en tydlig tillsynsvägledning. Sådan vägledning behöver dock inte alltid gå från centralt verk, via länsstyrelsen till kommunen. Länsstyrelserna bör inte ha vägledningsansvar över områden där vi inte bedriver operativ tillsyn, t ex enskilda avlopp och hälsoskydd. En möjlig roll kan vara att via regional miljösamverkan hjälpa till att samordna tillsynen, men vägledning i själva sakfrågorna bör ligga på de myndigheter som har sakkunskapen.

Länsstyrelsen anser att de problem som lyfts fram främst bör lösas genom att tydliggöra de olika aktörernas roller och uppgifter samt genom att förbättra samverkan och samordning. Även här kan ett utökat Miljösamverkan Sverige vara en del av lösningen.

Uppföljning och utvärdering av tillsyn

Länsstyrelsen håller med om att det behöver ske en uppföljning och utvärdering av den tillsyn som överlåtits till kommunerna. På vilket sätt och hur ofta detta ska ske behöver tydliggöras. Det behöver också tas fram gemensamma riktlinjer kring hur länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn bör gå till. Även länsstyrelsernas tillsynsverksamhet behöver följas upp och utvärderas.

Det är också bra med förslaget att det behöver göras en översyn av all tillsyn som överlåtits och eventuellt ändra på vad som ska vara överlåtet. En gemensam linje behövs för vad som är lämpligt att överlåta eller inte.

Vad som saknas i förslaget

Kapitel 7 och 8. Naturvårdstillsyn

Tillsynen enligt kap 7 och 8 saknas i förslaget till ny miljömyndighet vilket Länsstyrelsen menar är en brist i underlaget. Kända problem är exempelvis att det utförs mycket lite eller ingen tillsyn alls över strandskydd och att det brister i tillsynsvägledningen rörande strandskydd hos länsstyrelserna. Bl.a. har utredningar gjorts inom strandskyddsdelegationens arbete, vilket det dock inte refereras till i utredningen. Allmänna problem såsom bristande tillsyn, otillräcklig vägledning etc gäller även kapitel 7-tillsyn. Trots detta saknas konkreta förslag till förbättringar.

Kapitel 10, förorenade områden

Om en ny prövnings- och tillsynsmyndighet ska bildas bör den även ansvara för tillsyn enligt 10 kap miljöbalken. De flesta förorenade områden har blivit förorenade av miljöfarliga verksamheter som antingen är nedlagda eller i drift. Det är därför olämpligt att skilja på tillsyn enligt 9 kap och 10 kap utan dessa bör följas åt och hanteras av samma myndighet. Detta gäller även tillsynsvägledning som utförs med stöd av 10 kap. Det bör vara samma myndighet som den som tillsynsvägleder enligt 9 kap.

11.5 Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Utredningens problem- och nulägesbeskrivning inom arbetet med vattenförvaltning är till stor del även Länsstyrelsens bild av systemet. Länsstyrelsen delar också flera av de argument som framhävs i slutbetänkandet. Länsstyrelsen menar att arbetet behöver bli effektivare och styrningen tydligare än idag och utredningens förslag skulle kunna bidra till detta. En förutsättning är att Havs- och vattenmyndigheten får tillräckliga resurser för att hantera uppgiften och att övergången sker på ett smidigt sätt så att avbrott i arbetet minimeras.

För Länsstyrelsens beredningssekretariat är otydligheten en stor och viktig arbetsmiljöfråga. Det är grundläggande att kunna få tydliga direktiv, att någon har helhetsbilden och högsta ansvaret samt att det är tydligt vem det är. Länsstyrelsen upplever att detta till stor del har saknats under denna vattenförvaltningscykel. Den senaste vattenförvaltningscykeln har dock lidit av flera orsaker. De fem vattenmyndigheterna har bland annat utfört en stor del av det arbete och det ansvar som egentligen ska åligga Havs- och vattenmyndigheten. Förståelse för detta finns dock eftersom myndigheten är en

ung myndighet och det tar tid att få effektivitet i en ny organisation. Kanske kan systemet med fem regionala vattenmyndigheter fungera om Havs- och vattenmyndigheten framöver kan inta en tydligare och starkare roll som styrande av verksamheten?

Länsstyrelsen tror att en omorganisation skulle innebära ett avbrott i arbetet och att det kan vara svårt för en myndighet att rent konkret hålla ihop arbetet samt ha en tillräcklig kontakt med beredningssekretariaten i hela landet. För att det ska fungera bedömer Länsstyrelsen att kunskap och kompetens behöver överföras från dagens vattenmyndigheter till Havs- och vattenmyndigheten alternativt att vattenmyndigheternas kanslier övergår till att bli regionala kontor på Havs- och vattenmyndigheten.

Slutligen bedömer Länsstyrelsen att om en omorganisation ska ske så behöver det genomföras snarast. Vattenförvaltningen är i ett kritiskt skede - åtgärdstakten behöver öka och de avgörande målåren närmar sig. Havs- och vattenmyndigheten behöver få så god tid på sig som möjligt för att utveckla den nödvändiga strukturen för de nya uppgifterna, innan nästa cykel drar igång på allvar.

11.6 Miljöforskningens tillgänglighet

Utredningen föreslår att Formas får en ny arbetsuppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet för att öka tillgängligheten till miljöforskningens resultat.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att forskningsbaserad kunskap kommer samhället till nytta. Ny kunskap har en avgörande betydelse för att nå miljömålen, och det finns ett behov av att öka tillgängligheten av ny kunskap så att den kommer till praktiskt användning i miljöarbetet. Förslaget bör dock konsekvensbeskrivas ytterligare.

Ärendets beredning

Detta yttrande har beslutats av landshövding Per Bill, efter föredragning av tillförordnad chef för Miljöenheten Anna Bredberg. I den slutliga handläggningen har även sakkunniga handläggare på Miljöenheten med flera deltagit.

Per Bill

Anna Bredberg