

Karin Fager
Miljö- och vattenenheten
010-2239222

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

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

Länsstyrelsen i Gotlands län har beretts tillfälle att yttra sig över slutbetänkandet "Vägar till ett effektivare miljöarbete".

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker följande förslag i betänkandet:

- Att Regeringen tar bort uppgiften *att verka för* att det generationsmål för miljöarbetet och de kvalitetsmål som riksdagen har fastställt ur länsstyrelseinstruktionen och i stället formulerar verksamhetsanpassade uppgifter som bidrar till att nå dessa mål. (11.1)
- Att Formas får en ny uppgift att regelbundet genomföra och till Regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet.(11.2)
- Att inomstatliga bidrag tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anslagsposter. (11.3)
- Att med vissa förbehåll avveckla de fem vattenmyndigheterna och att Havs- och vattenmyndigheten övertar den samordnande rollen i vattenförvaltningsarbetet. (11.5)
- Att Formas får en ny uppgift att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet och öka dess tillgänglighet. (11.6)

Länsstyrelsen avstyrker följande förslag i betänkandet:

- Att Regeringen i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) inför en ny uppgift som innebär att myndighetsledningen ska se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. (11.1)
- Att Naturvårdsverkets uppgift att redovisa en fördjupad utvärdering av resultaten i miljömålssystemet ska utgå ur deras instruktion. (11.2)
- Att Kammarkollegiet ska betala ut beloppsbestämda statsbidrag. (11.3)
- Att en ny myndighet för tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning inrättas. (11.4)
- Att möjligheterna för nämnda centrala verk och länsstyrelserna att föra talan i målet upphör. (11.4)

Synpunkter på remissens frågeställningar

11.1 Miljömålen i myndighetsstyrningen

Länsstyrelsen delar utredarens synpunkter om behovet av en tydligare rollfördelning och bättre styrning av myndigheternas miljömålsarbete. Länsstyrelsen anser att miljömålsverksamheten underlättas och blir mer effektiv om uppgiften *att verka för* ersätts med för myndigheternas preciserade verksamhetsanpassade och uppföljningsbara uppgifter som bidrar till att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Det bidrar också till att tydliggöra vad respektive myndighet förväntas åstadkomma inom den egna verksamheten.

Länsstyrelsen avstyrker att den nya uppgiften införs som ett övergripande ansvar i 3 § Myndighetsförordningen. Fler myndigheter än idag bör omfattas av skyldigheten att se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Frågan är om det gäller alla statliga myndigheter. Länsstyrelsen förordar att varje myndighet provas enskilt så att instruktionen blir verksamhetsanpassad.

11.2 Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet

Länsstyrelsen anser att skillnaden mellan uppföljning och utvärdering inte är klarlagd i utredningen. Det är rimligt att anse att myndigheter måste kunna och vilja följa upp och redovisa den egna planerade verksamheten.

Det är väsentligt att det tas ett samlat grepp på de återrapporteringar och uppföljningar som görs i miljömålssystemet. Långsiktiga effekter av genomförda miljömålsåtgärder är svåra att redovisa, särskilt i en årsredovisning. Länsstyrelsen håller med om att det behövs en utveckling i rapporteringen och en bättre återkoppling på de redovisningar som görs för att politiken ska kunna driva på miljömålsarbetet.

Länsstyrelsen samtycker i utredarens förslag om att FORMAS får en ny uppgift som innebär en samhällsövergripande utvärdering av de samlade effekterna av miljöarbetet. Därmed skapas möjlighet till en objektiv och oberoende resultatredovisning. Distansen mellan myndigheternas miljöarbete och forskningen kan minska och helhetsbilden av miljöarbetet öka.

Naturvårdsverkets ansvar för uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder inom miljömåluppföljningen bör dock kvarstå och bidra till FORMAS eventuella nya utvärderingsuppgift. Naturvårdsverket har utarbetat väl förankrade och etablerade rutiner för att tillse att miljömålen och generationsmålet får genomslag i bland annat tillsyn och prövning.

Miljöövervakning är en viktig grund för uppföljning av miljökvalitetsmålen. En översyn av miljöövervakningen är angelägen. Länsstyrelsen delar utredarens förslag att se över organisation, ansvarsfördelning och inriktning på miljöövervakningen.

11.3 Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led

Länsstyrelsen anser likt utredaren att modellen med ettåriga inomstatliga bidrag skapar svårigheter och hinder för den regelbundna och fleråriga verksamhet länsstyrelsen bedriver. Länsstyrelsen är positiv till att medlen tillförs länsstyrelsernas förvaltningsanslag, men förbehåller sig rätten att själv bestämma hur vi använder dem avseende egen personal eller köp av tjänst. Förslaget är således för snävt formulerat.

Gällande det andra förslaget att Kammarkollegiet föreslås betala ut statsbidragen ser länsstyrelsen ett problem i att den finansiella styrningen skiljs från resultatstyrningen. Länsstyrelsen anser att utbetalning av bidragen måste kopplas till information och vägledningen kring dessa. Den kopplingen har de centrala myndigheterna och därför är de troligen bäst lämpade för att hantera bidragen.

11.4 En ny myndighet för tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning

Utredningen lyfter fram och argumenterar konstruktivt kring de problem som råder med dagens organisation som hanterar provning, tillsyn och tillsynsvägledning. Länsstyrelsen anser att underlagen är alltför summariska och bristfälliga för att kunna dra långtgående slutsatser. Länsstyrelsen avstyrker utredarens förslag.

Länsstyrelsen håller i princip med om att en ny miljöprovningsmyndighet skapar möjlighet till större enhetlighet och ökad möjlighet att nå det övergripande demokratimålet. Att detta inte har åstadkommit tillfredsställande hittills får trots allt anses vara en styrnings- och resursfråga. Länsstyrelsen anser att de brister som idag finns gällande rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet kan lösas med andra mindre långtgående medel.

Utredningen föreslår att betydelsen av lokaliseringsprincipen ska ändras i syfte att tillmötesgå näringslivets kritik om regionala skillnader i bedömningarna. Lokaliseringsprincipen innebär hänsynstagande till lokala förutsättningar, riskfaktorer, områdeskydd och allmänna intressen vid bedömning av vilka villkor som behövs för att säkerställa att inga skador på och olägenheter för människors hälsa och miljön uppstår. Dessa skillnader förändras inte genom att bilda en ny myndighet.

Utredningen berör endast flyktigt att den tillsyn som bedrivs i 290 kommuner som tillsynsansvariga myndigheter är den största grunden för skillnader i tillsynen.

Länsstyrelsen anser inte att enbart centralisering till en ny myndighet räcker som effektiviseringsmått. Det måste tillföras resurser utöver de som finns idag för att säkerställa kvalitet och effektivitet i dessa verksamheter. Även om organisationen av den nya myndigheten inbegriper ett antal lokalkontor så kommer bland annat kostnader för resor att bli omfattande.

Länsstyrelsen ser ett uppenbart problem gällande upprätthållande av kompetensen på länsstyrelserna om såväl tillståndsprovning, tillsyn som tillsynsvägledning

centraliseras till en ny myndighet. Länsstyrelserna kommer att få stora svårigheter att klara av det miljöarbetet som ska upprätthållas på myndigheten. Det handlar om att kunna fullfölja miljömålsuppdraget (avsnitt 11.1). Det måste finnas adekvat miljökompetens för att integrera miljömålen i verksamheten. Länsstyrelsen ska också kunna föra talan i miljöfrågor, kunna yttra sig kvalitetssäkrat i remissförfaranden och hantera överklagande av kommunens beslut. Detta är särskilt relevant för mindre länsstyrelser där upprätthållande av kompetens är mer utmanande än hos större.

Länsstyrelsen anser att tillsynen ska finnas kvar på länsstyrelserna och också att den kommunala tillsynen ska övertas av länsstyrelserna (enligt Ansvarskommitténs slutbetänkande 2007). Om prövningsverksamheten och tillsynsvägledningen koncentreras till en ny miljöprövningsmyndighet innebär det en möjlighet för länsstyrelserna att inta en oberoende och förtroendeskapande roll (Förvaltningskommittén 2008).

Rättsäkerheten och enhetligheten i tillsynen kan utvecklas genom ökad styrning och obligatorisk miljösamverkan, bland annat med obligatoriska och heltäckande styrdokument.

Tillsynsvägledningen kan koncentreras till de expertmyndigheter som idag har ansvaret. Samordningen av regelgivning och tillsynsvägledning kan ske inom ramen för Miljösamverkan. Krav på att lokala och regionala tillsynsmyndigheter ska vara organiserade i en regional Miljösamverkan bör införas för att säkerställa enhetlighet och ökad rättsäkerhet.

Enligt förslaget ska den främjande verksamheten (rådgivning och information) hållas isär från tillsynsuppgifter. Kvarstår att den främjande verksamheten måste ligga i linje med lagar och förordningar. Det är ett viktigt perspektiv för att skapa förtroende. Utredningen utvecklar inte den tråden nämnvärt.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, samt länsstyrelserna fråntas möjligheten att föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen. Berörda centrala verk och länsstyrelser ska ha kvar rätten att företräda de allmänna intressena.

11.5 Vattenförvaltning och kvaliteten på vattenmiljön

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att avveckla de fem vattenmyndigheterna och att Havs- och vattenmyndigheten övertar den samordnande rollen i vattenförvaltningsarbetet med vissa förbehåll.

Utredningen går inte in i detalj in på hur de fem vattenmyndigheterna skulle avvecklas. Det finns en uppenbar risk att en organisationsförändring innebär tapp i både tid och kompetens i ett kritiskt skede när åtgärdstakten måste öka. Det är viktigt att noga överväga tidpunkten för en eventuell organisatorisk förändring för att undvika ett glapp i arbetet (såsom upplevdes då Havs- och vattenmyndigheten bildades). Det skulle kunna innebära negativa

effekter som allvarligt kan dämpa motivationen hos de lokala aktörerna (vattenråden).

Länsstyrelsens övergripande ansvar och nyckelroll för det regionala arbetet inom vattenförvaltningen måste, i likhet med vad utredningen anför, kvarstå oförändrat. Det är förutsättningen för att länsstyrelsen ska kunna verka i de uppdrag som myndigheten har i egenskap av tillsyns- och miljömålsmyndighet och remissinstans. Ett ökat regionalt ansvar, som kan bli en följd av att de fem vattenmyndigheterna avvecklas, kan på sikt innebära att länsstyrelsernas arbete behöver förstärkas inom vattenförvaltnings-arbetet. I det fall Havs- och vattenmyndigheten tar över den samordnande rollen i vattenförvaltningsarbetet är det viktigt att skapa möjlighet för ett ökat regionalt deltagande.

11.6 Miljöforskningens tillgänglighet

Länsstyrelsen är positiv till att FORMAS får nya uppgifter att vetenskapligt utvärdera miljöforskning och tillgängliggöra resultaten. Forskningsbaserad kunskap ska komma samhället till nytta. Den ska komma till praktisk användning och är av avgörande betydelse för att nå miljömålen.

11.7 Genomförande

Förutsatt att ingen ny miljömyndighet inrättas anser länsstyrelsen att förslagen kan genomföras och träda i kraft till den 1 januari 2017. I det fall en ny myndighet skulle inrättas är den tidsramen för optimistisk.

De som deltagit i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Cecilia Schelin Seidegård med enhetschef Karin Fager som föredragande. I ärendet har verksamhetscontroller Cristina Karlstam, vattenhandläggare Peter Landergren, miljömålssamordnare Sofia Scholler, jurist Britt Silvergren och miljöskyddshandläggarna Lena Kulander och Emilie Vej lens deltagit. Ärendet har föredragits i ledningsgruppen.

Cecilia Schelin Seidegård
Landshövding

Karin Fager