



## YTTRANDE

Datum  
2015-10-05

Dnr (anges vid skriftväxling)  
500-5044-2015

Regeringen  
Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

### Yttrande över remiss om Vägar till ett effektivare miljöarbete, SOU 2015:43 (Dnr M2015/1539/S)

#### Sammanfattande synpunkter

Länsstyrelsen Jämtlands län (nedan Länsstyrelsen) övergripande synpunkter på de delar av utredningen som regeringen särskilt begärt synpunkter på anges nedan.

Länsstyrelsen tillstyrker betänkandets förslag om behov av tydliggörande och bättre styrning av myndigheternas uppdrag inom miljömålsarbetet.

Länsstyrelsen tillstyrker betänkandets förslag att FORMAS tilldelas uppdraget om miljöforskningens tillgänglighet.

Länsstyrelsen finner att förslaget rörande vattenförvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön väcker frågor rörande säkerställande av de förutsättningar som krävs och om dessa kommer att uppfyllas.

Länsstyrelsen har även yttrat sig över andra delar av betänkandet.

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

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om en ny myndighet inom miljöområdet. Om en sådan ska inrättas krävs ytterligare utredning och konsekvensanalys.



### **Miljömålen i Myndighetsstyrningen**

Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser om behovet av att skapa en tydligare rollfördelning och en bättre styrning av myndigheternas miljömålsarbete. Nuvarande uppdrag att ”verka för” är otydlig och innebär att arbete och tid åtgår till att regionalisera och bryta ned miljö kvalitetsmålen samt följa upp och redovisa uppgifter som inte ingår i Länsstyrelsens verksamhet.

Länsstyrelsen finner att utredningens förslag om att ge länsstyrelserna verksamhetsanpassade uppgifter tydliggör rollfördelningen och ger en ökad tydlighet rörande vilka uppgifter som en myndighet förväntas utföra, åstadkomma eller genomföra.

### **Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet**

Länsstyrelsen finner både fördelar och nackdelar med de förslag på förändringar som utredningen ger. En fördel är att en oberoende myndighet får i uppdrag att utföra de fördjupade utvärderingarna av effekterna av miljöarbetet. Det är dock en nackdel att en eventuell förändring sker så nära målåret 2020.

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 bättre 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.

Det krävs en väl utvecklad organisation på både nationell och regional nivå för att följa upp miljömålen. Länsstyrelsen ser att detta uppdrag kan ges till FORMAS istället för Naturvårdsverket.

Vi 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 vissa åtgärdsinriktade insatser som till exempel restaurering av naturmiljöer och effekter från miljöskatter. Detta är komplicerat och borde passa FORMAS nuvarande verksamhetsområde. Det är också insatser där det kan ta lång tid innan man ser resultat.





### **Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led**

Länsstyrelsen är väldigt positiv till en ändring av fördelningen av de inomstatliga bidragen. Dessa bör ges direkt till den myndighet som har att utföra arbetet/åtgärderna och inte fördelas vidare via ett statligt verk till andra myndigheter.

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. Lyckas inte Länsstyrelsen med att genomföra sina uppdrag under perioden och därmed inte nyttja beviljade bidragsmedel, så ska de oförbrukade medlen returneras till den bidragsgivande myndigheten innan verksamhetsårets utgång. Återigen medför denna hantering en komplex administration och komplex 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.

Länsstyrelsen är däremot tveksam till förslaget om att överföra utbetalningen av beloppsbestämda bidrag från de centrala myndigheterna till Kammarkollegiet. 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. Om en ändring ska ske i denna del behövs, enligt Länsstyrelsens mening, ytterligare konsekvensanalys och utredning.



## **En ny myndighet för tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning**

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

Att 290 kommuner är tillsynsansvariga myndigheter och de skillnader i tillsyn detta medför berörs endast flyktigt i utredningen. Den kommunala tillsynen ingår inte heller i förslaget.

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. En översyn och analys bör ske av den tidigare koncentrationen av miljöprovningsdelegationen, vilket inte fått avsedd effekt.

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.

Länsstyrelsen vill betona att utredningens förslag ter sig summariska och huvudsakligen utgör en principskiss för hur en ny provnings- och tillsynsmyndighet ska organiseras. I tidigare utredningar har diskuterats vikten av att tillståndsprovning och tillsyn hålls åtskilda men att praktiska och ekonomiska skäl så som till exempel möjligheten till kompetensuppbyggnad, ändå talar för att det finns fördelar med att en uppdelning kan göras inom ramen för samma organisation. Det kan då ifrågasättas varför detta faktum skulle utgöra ett skäl för att skapa en ny myndighet. Utredningen visar inte på vilket sätt den nya myndigheten bättre skulle klara av det som utredningen menar brister i dagens organisation.

Länsstyrelsen har ett brett samhällsuppdrag. Det medför att Länsstyrelsen i sitt ansvar enligt miljöbalken också kan dra nytta av erfarenheter och kompetenser som finns inom myndighetens övriga ansvarsområden. Av särskild betydelse är till exempel myndighetens ansvar för samhällsplaneringsfrågor. Genom





myndighetens arbete i planprocesserna enligt framförallt plan- och bygglagen får Länsstyrelsen en god kännedom om förhållandena i länets kommuner. Motsvarande erfarenheter medför myndighetens arbete med till exempel järnvägslagen, lagen om byggande av järnväg och lagen om skydd mot olyckor. Naturligtvis kommer också kompetensen inom hela miljöbalken övriga kompetensområden inom myndigheten till del. Enligt Länsstyrelsens uppfattning bidrar myndighetens breda kontaktyta mot länets kommuner till en kompetensnivå inom hela miljöbalken som den föreslagna myndigheten inte kan motsvara.

Länsstyrelsen har i uppdrag att bevaka allmänna intressen, inte bara enligt miljöbalken utan även enligt plan- och bygglagen. För att säkerställa att vi klarar det uppdraget är det mycket viktigt att ha all den relevanta kompetens som behövs. Om utredningens förslag skulle bli verklighet kommer länsstyrelsens arbete med detaljplaner, översiktsplaner och infrastrukturprojekt bli allvarligt lidande eftersom vi då inte kommer kunna ha den breda och djupa kompetens inom miljöområdet som vi idag besitter.

Utredningen bedömer att förslaget kommer att leda till bättre förutsättningar att kunna nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Länsstyrelsens bedömning är att förutsättningarna istället försämras. Den största delen i miljömålsarbetet handlar om att föra in målen i alla sektorsområden. I Länsstyrelsens breda uppdragsportfölj arbetar vi inom de flesta relevanta områdena. Detta gör att vi i vår roll som samordnande myndighet för miljömålsarbetet på regional nivå kan säkerställa att de nationella målen får genomslag. Vi kan integrera miljömålsarbetet i alla våra andra uppdrag och det ger snabbare och bättre effekt på sikt. Dessutom ligger en betydande del av vad vi själva kan göra inom ramen för miljömålsarbetet inom tillsyn, prövning och tillsynsvägledning och kan sammanvägas med allt annat miljömålsarbete som sker inom samordningsuppdraget.

Utredningens förslag gäller tillståndgivning, tillsyn och tillsynsvägledning för 9, 11, 13-15 kap miljöbalken. Övriga delar av miljöbalken föreslås ligga kvar i befintlig organisation. Detta skulle få stora samordningsförluster inom prövning, tillsyn och tillsynsvägledning. Till exempel skulle en konsekvens bli att en verksamhetsutövare som utövar verksamhet enligt 9 kap miljöbalken och samtidigt har en föroreningsproblematik (10 kap miljöbalken) inom sitt verksamhetsområde får skilda tillsynsmyndigheter. Länsstyrelsen kan idag samordna dessa frågor



mot verksamhetsutövare och sammanväga kraven som ställs ur ett helhetsperspektiv för att få det mest hållbara resultatet.

Åtgärder som utförs för att avhjälpa miljöskada enligt 10 kap kan vara vattenverksamhet enligt 11 kap. Detta talar också för att prövning och tillsyn enligt 10 kap ska göras av samma myndighet som för 9 och 11 kap.

### *Prövning*

Organisationen med tolv miljöprövningsdelegationer är nu drygt tre år och huvudskälet till den sammanslagning som gjordes 2012 var att skapa ett effektivare system och därmed uppnå kortare handläggningstider. Dagens miljöprövningsdelegationer har haft svårigheter att leva upp till de samhällsliga kraven på en snabb och effektiv prövning. Länsstyrelsen vill påpeka att denna reform inte gett avsedd effekt i Jämtlands län. Vid miljöprövningsdelegationen råder lång väntetid och verksamhetsutövare får vänta länge på hantering av ansökan och begäran om kompletteringar men framför allt dröjer det väldigt länge innan beslut meddelas. Det finns stort behov av att ytterligare utreda varför den tidigare reformen inte gett avsedd effekt men samtidigt att åtgärder utförs för att säkerställa varför beslut inte fattas. Likaså visar problemen att en koncentration inte alltid ger effektivisering då det saknas kännedom om de lokala förhållanden som råder på aktuell plats för lokaliseringen.

Utredningen föreslår att betydelsen av lokaliseringsprincipen ska ändras 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 prövningar av olika verksamheter. Dessa skillnader kommer inte att förändras genom att det bildas en ny myndighet. Lokaliseringsprincipen innebär ett hänsynstagande till lokala förutsättningar, riskfaktorer, områdesskydd och allmänna intressen vid bedömning av vilka villkor som behövs för att säkerställa att verksamheten eller åtgärden inte ska ge upphov till skador på och olägenheter för människors hälsa och miljön. Länsstyrelsen anser att det finns stort behov av utvärdering av den tidigare reformen innan en ny reform genomförs för att säkerställa att reformen inte innebär att symptomen åtgärdas men inte orsakerna till symptomen.





### *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. Uppdelningen av tillsynsansvar är i dagsläget så splittrad, att det är svårt att få en klar överblick. 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 så många operativa tillsynsmyndigheter, drygt 300 stycken, är behovet stort av en tydligare 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.

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 var en del av lösningen.

### *Uppföljning och utvärdering av tillsyn*

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats 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.

Förslaget att det behöver göras en översyn av all tillsyn som överlåtit och eventuellt ändra på vad som ska vara överlåtet är även detta något som Länsstyrelsen ser behovet av. En gemensam linje behövs för vad som är lämpligt att överlåta eller inte. Det är även stora skillnader i landet avseende möjligheterna att överlåta tillsyn till en kommun eftersom kommunerna har väldigt olika förutsättningar och möjligheter att bedriva och överta tillsyn.

### **Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön**

Länsstyrelsen anser att om Vattenmyndigheterna ska avvecklas och verksamheten flyttas över till Havs- och vattenmyndigheten krävs det att vissa behov, som framgår nedan, säkerställs. Länsstyrelsen förordar emellertid utredningens förslag till en tydligare och enklare ansvarsfördelning och organisationsstruktur.

Länsstyrelsen pekar på följande, nedan angivna, behov som myndigheten anser vara förutsättningar för att en omorganisation ska leda till en effektivare vattenförvaltning.

En omorganisation får inte medföra att det pågående arbetet under tredje förvaltningscykeln fördröjs. Erfarenheter från de två första förvaltningscyklarna har visat att både Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har blivit försenade med riktlinjer och vägledningar som ledde till att vattenmyndigheten kom med tillfälliga lösningar. Överföring av arbetsuppgifter från vattenmyndigheterna, upprättande av rådet som föreslås och organisera en distriktsanpassad struktur och samarbete med länsstyrelsen per distrikt kommer att ta tid och kraft. Detta får inte ske på bekostnad av framtagandet av vägledningar som är nödvändiga för att driva arbetet med åtgärder och övervakning framåt.

Havs- och vattenmyndigheten måste vid övertagandet och även senare ta hänsyn till att det finns stora regionala skillnader i struktur och förutsättningar hos de olika länsstyrelserna och beredningssekretariaten; i dataunderlag, i relevanta miljöproblem, och i de geografiska förutsättningarna. Det finns också stora skillnader i hur vattenråden, kommuner och andra berörda aktörer i de olika geografiska områdena fungerar. En fortsatt regional





förankring och samordning är en nödvändighet för att få ett effektivt vattenförvaltningsarbete.

Ansvarsfördelningen mellan Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna behöver tydliggöras och även hur samordningen inom de olika vattendistrikten ska genomföras där hänsyn tas till de ovan beskrivna skillnaderna som råder mellan distrikten. En omorganisation innebär en förskjutning av arbetsuppgifter till länsstyrelserna. Innebörden av denna förskjutning måste utredas. Hur ska arbetet bedrivas vid en koncentration till Havs- och vattenmyndigheten men där det faktiska arbetet kommer att bedrivas av länsstyrelserna. Det måste således säkerställas att medel även tillkommer länsstyrelserna för det tillkommande arbete som en omorganisation innebär.

Länsstyrelsen vill peka på de stora skillnader som idag finns i fördelningen av resurser mellan länsstyrelserna som inte står i förhållande till behovet utifrån geografiska förhållanden, befintligt övervakningsunderlag, antal vattenförekomster och det faktiska åtgärdsbehovet. Budgetfördelningen bör vara i förhållande till behovet för Länsstyrelsen att kunna sköta sina arbetsuppgifter inom vattenförvaltningsuppdraget. Förutom den snäva fördelningen av medel behövs även lyftas att storleken av tilldelade resurser i dagsläget bidrar till att Sverige riskerar att inte nå de krav som ramdirektivet för vatten ställer. Om arbetsuppgifter flyttas från Vattenmyndigheterna till länsstyrelserna behövs det åtföljas av extra resurser för att kunna utföras.

### **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 praktisk användning i miljöarbetet. Förslaget bör dock konsekvensbeskrivas ytterligare.



---

Detta beslut har fattats av Landshövding Jöran Hägglund efter föredragning av enhetschef Marina Wallén Mattsson. I den slutliga handläggningen har även länsråd Susanna Löfgren och biträdande Länsråd Bengt-Åke Strömquist deltagit.

0  
BAK

sd

Jöran Hägglund  
Landshövding

Marina Wallén Mattsson  
Enhetschef