



Emma Willaredt
Miljö- och samhällsbyggnadsavd.
010-2236300
emma.willaredt@lansstyrelsen.se

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 STOCKHOLM

Synpunkter på betänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43)

Miljö- och energidepartementet har begärt Länsstyrelsens synpunkter på förslagen i betänkandet, särskilt avseende förslagen om miljömålen i myndighetsstyrningen (avsnitt 11.1), vattenförvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (avsnitt 11.5) och miljöforskningens tillgänglighet (avsnitt 11.6).

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att det är bra att utreda de processer som ligger till grund för det statliga miljöarbetet. Det är särskilt positivt att utredningen också tagit upp frågan om miljöforskningens koppling till miljöarbetet.

Länsstyrelsen **tillstyrker** följande förslag i betänkandet:

- Att nya uppgifter införs i myndighetsförordningen (2007:515) som innebär att myndighetsledningen ska se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen (11.1)
- Att inomstatliga bidrag mellan statliga myndigheter och länsstyrelserna tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anlagsposter, *under förutsättning att dessa styrs tydligt till den miljöverksamhet som avses* (11.3)
- Sammanslagning av de fem nuvarande vattenmyndigheterna till en vattenmyndighet som placeras på Havs- och vattenmyndigheten och inrättande av ett råd vid Havs- och vattenmyndigheten (11.5).
- Att FORMAS tilldelas en ny arbetsuppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet (11.6).

Länsstyrelsen **avstyrker** följande förslag i betänkandet:

- Att FORMAS tilldelas uppgiften att följa upp och utvärdera miljömålsarbetet (11.2)
- Att Kammarkollegiet tilldelas uppgiften att betala ut beloppsbestämda statsbidrag som idag hanteras av



Naturvårdsverket, HaV, Kemikalieinspektionen,
Strålsäkerhetsmyndigheten, SMHI och FORMAS (11.3).

- Att det bildas en ny myndighet för tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning (11.4).

11.1 Miljömålen i myndighetsstyrningen

Länsstyrelsen delar utredarens synpunkter om behovet av en tydlig rollfördelning och en bättre styrning av myndigheternas miljömålsarbete och att miljömålen inte är det styrinstrument för myndigheternas miljöarbete som statsmakten avser. För ett lyckat miljömålsarbete bedömer Länsstyrelsen att det är nödvändigt med tydligare styrning med mer verksamhetsnära mål. Vi delar resonemanget i utredningen om att olika myndigheter har olika behov av detaljeringsgrad i styrningen och att anpassningar bör göras därefter. För Länsstyrelsens del är det relativt tydligt med uppdraget om åtgärdsprogram och samordnande roll i länet. Styrningen skulle dock kunna tydliggöras i vad som ska prioriteras på regional nivå och vad som kan lämnas till den nationella nivån. Det är också viktigt att utpekade uppdrag ryms inom befintlig finansiering eller att extra resurser skjuts till när det är nödvändigt.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att mandatet att driva miljömålsfrågorna tydliggörs, snarare än att myndigheterna detaljstyrts i frågan. Den förändring av myndighetsförordningen som föreslås i betänkandet anser vi ger en större tydlighet i myndigheternas ansvar.

Länsstyrelsen *tillstyrker* att nya uppgifter införs i myndighetsförordningen (2007:515) som innebär att myndighetsledningen ska se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen

11.2 Uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet

Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser om att det är svårt att se de långsiktiga effekterna av miljöarbetet i förhållande till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Länsstyrelsen anser att den fördjupade utvärderingen i nuvarande form är ett bra underlag för den regionala bedömningen av miljö kvalitetsmålen och det regionala åtgärdsarbetet. Den utvärdering som genomförs en gång vart fjärde år bör, förutom en utvärdering av genomförda åtgärder vilket föreslås i utredningen, även innehålla en analys över gapet mellan nuläge och miljö kvalitetsmålen. Om utvärderingen enbart innehåller en analys över redan genomförda åtgärders effekter finns det en risk att behovet av nya åtgärder för vissa miljö kvalitetsmål hamnar i skymundan.



Länsstyrelsen bedömer att det är mer kostnadseffektivt att nationella miljömålsansvariga myndigheter har ett stående uppdrag att minst en gång vart fjärde år se över behovet av nya styrmedel och åtgärder för att uppnå miljö kvalitetsmålen, än att ett sådant uppdrag kommer i tre steg, som i förslaget.

Naturvårdsverkets roll som ansvarig myndighet för uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder är väl inarbetad och effektiv och behöver därför inte ändras. Detta bör kompletteras med större tydlighet i beställningen från regeringen. Länsstyrelsen är tveksam till att en överflyttning av ansvaret för uppföljning och utvärdering till Formas skulle förbättra och effektivisera arbetet så som utredningen beskriver det. Vi ser dock att det finns ett utrymme för Formas att göra en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet som kompletterar Naturvårdsverkets uppdrag.

Länsstyrelsen *avstyrker* förslaget att Naturvårdsverkets uppgift att vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av resultaten i förhållande till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska utgå ur Naturvårdsverkets instruktion.

Länsstyrelsen *tillstyrker* att Formas får en ny uppgift att genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålet.

11.3 Regeringens myndighetsstyrning

Inomstatlig bidragsfinansiering inom miljöområdet utgör en betydande del av Länsstyrelsens finansiering och är ofta kopplad till långsiktiga uppdrag. Utredningen har samtidigt pekat på de svårigheter och hinder som idag uppstår med ettårig anslagsfinansiering vid genomförande av sådana uppdrag som länsstyrelserna regelbundet genomför inom ramen för sina uppgifter och anslaget ändamål, tex förorenade områden, områdesskydd, skötsel och förvaltning av skyddade områden, strategiska energi- och klimatarbete etc. Beslut om bidrag till Länsstyrelsen fattas ofta av den bidragsgivande myndigheten en tid in på pågående verksamhetsår, vilket leder till att den tillgängliga perioden för genomförande av uppdraget förkortas och ger inte Länsstyrelsen rätt förutsättningar för att kunna genomföra sina uppdrag på ett effektivt sätt. Vi har också noterat att bidragsgivande myndigheter tenderar att prioritera ned det regionala genomförandet till förmån för egna uppdrag. Detta innebär att de operativa åtgärder som till stor del utförs på regional eller lokal nivå blir mindre än vad som är möjligt. Det är dock viktigt att de bidrag som rör miljöåtgärder åtföljs av ett tydligt återrapporteringskrav i samband med förstärkningar av länsstyrelsernas s.k. ramanslag, så att genomförandet kan följas upp.



Länsstyrelsen har *inget att erinra* mot utredarens första förslag i avsnitt 11:3 om att länsstyrelserna tilldelas direkta anslag som tydligt styrs till den miljöverksamhet som avsetts. Det är väsentligt att medel som i statsbudgeten avsätts för natur- och miljövärd även kommer miljösektorn tillgodo. I samband med förstärkningar av länsstyrelsernas s.k. ramanslag bör bidrag som rör miljöåtgärder åtföljas av ett återrapporteringskrav så att genomförandet kan följas upp.

Vad gäller förslaget att överföra utbetalningen av beloppsbestämda statsbidrag från de centrala myndigheterna till Kammarkollegiet har Länsstyrelsen svårt att se relevansen och några större effektivitetsvinster av detta förslag utan anser tvärtom att det försvårar samordningen av olika miljöpolitiska verktyg. De centrala myndigheterna är väl insatta i bidragen och den miljöpolitiska styrning som eftersträvas inom sina respektive verksamhetsområden. 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.

11.4 Ny myndighet för tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning

I betänkandet beskrivs problem och brister i dagens system gällande provning, tillsyn och tillsynsvägledning. Bristerna som beskrivs handlar framförallt om rättsäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet. Utredningen föreslår en ny nationell Miljömyndighet med ansvar för provning, tillsyn och på sikt även tillsynsvägledning. Utredningen menar också att möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt länsstyrelserna att föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen bör upphöra.

Länsstyrelsen konstaterar att den föreslagna förändringen inte grundar sig på kännedom och kunskaper om de olika myndigheternas arbete och hur provning, tillsyn och tillsynsvägledning hänger ihop. Beskrivningen av den nya myndigheten saknar flera väsentliga aspekter liksom en sammanvägd konsekvensanalys. Länsstyrelsen tar i detta yttrande inte upp alla de identifierade brister eller argument som talar emot förslaget, men vill belysa några av de viktigaste

- Tillsyn utan rådgivande roll. Utredningen menar att en rådgivande roll skulle förhindra en opartisk tillsyn. Länsstyrelsen menar att en bra tillsynsmyndighet också är den som är mest lämpad att ge råd och stöd till verksamhetsutövaren. På samma grunder som utredningen konstaterar att fördelarna med att ha en samlad tillstånds- och tillsynsmyndighet överväger anser Länsstyrelsen att



en tillsynsmyndighet också bör ha en rådgivande och stödjande funktion.

- Flera områden inom miljöbalken saknas i beskrivningen, bland annat kopplingen till kapitel 10, förorenade områden. Kopplingen mellan kapitel 9, miljöfarlig verksamhet och kapitel 10, förorenade områden är uppenbar och tillsynen över dessa delar bör hanteras av samma myndighet. Också kapitel 7 och 8, som rör naturvårdstillsyn är helt utelämnade i utredningen.
- Länsstyrelsernas har en bred kompetens och ett brett ansvar inom miljöskydd, naturvård, samhällsplanering, kulturmiljö med mera, vilket ligger till grund för goda sammanvägda analyser och beslut i det regionala arbetet. När ansvarsområden och uppgifter flyttas till andra myndigheter eller centraliseras kan ibland vissa effektivitetsvinster uppstå, men det innebär samtidigt att myndighetens kompetens utarmas. Detta får effekter på till exempel länsstyrelsernas arbete med detaljplaner, översiktsplaner, infrastrukturprojekt med mera. Dessa effekter finns inte belysta eller kommenterade i utredningen.
- Det framgår inte av utredningen hur rättssäkerheten vid avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen skulle öka med den nya miljömyndigheten. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna både har rätt att överklaga beslut och domar, dels utifrån sin expertroll och dels för att tillvarata miljö- och naturintressen och andra allmänna intressen.

Länsstyrelsen *avstyrker* förslaget att inrätta en ny myndighet med huvuduppgift att bevilja tillstånd och bedriva tillsyn enligt 9, 11, 13-15 kap i miljöbalken. Länsstyrelsen *avstyrker* förslaget om att denna myndighet också ska bedriva tillsynsvägledning inom dessa områden.

Länsstyrelsen *avstyrker* förslaget att möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna att föra talan i mål för att tillvarata miljö- och naturintressen och andra allmänna intressen upphör.

11.5 Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Utredningen föreslår att vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten samt att ett råd införs vid Havs- och vattenmyndigheten.

Länsstyrelsen delar i stort utredningens bedömning av vattenmyndigheternas roll och funktion. Det operativa genomförandet av



åtgärdsprogrammen påverkas negativt av bristande samordning, otydlig styrning och avsaknaden av en huvudman.

Utredningens förslag innebär att förutsättningar skapas för en mer sammanhållen nationell organisation inom vattenförvaltningen där Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för nationell styrning och samordning med uppgift att ansvara för åtgärdsprogram och förvaltningsplaner samt besluta om miljö kvalitetsnormer enligt ramdirektivet för vatten. Länsstyrelserna får fortsatt det övergripande ansvaret för det regionala arbetet inom vattenförvaltningen med bl.a. statusklassning, genomförandet av åtgärder, uppföljning och regional samverkan. Förslaget innebär också en ökad helhetssyn på vattenfrågorna när det samlas på den nationella myndigheten och förutsättningarna att integrera vattenförvaltningens åtgärdsprogram med miljömålen stärks när vattenförvaltningen organisatoriskt samordnas med den miljömålsansvariga myndigheten. Den kompetens som finns inom vattenmyndigheterna kan också tas tillvara inom Havs- och vattenmyndigheten. Vi bedömer inte att åtgärdsarbetet kommer att stanna av eller minska i omfattning viden omorganisation av vattenfrågorna. Det mesta av åtgärdsarbetet initieras och utförs regionalt av länsstyrelserna samt lokalt av kommuner och även vattenråden samtidigt som en betydande del, t.ex. kalkningen och miljö tillsyn är del av en löpande verksamhet.

Utredningen föreslår att ett råd ska inrättas vid Havs- och vattenmyndigheten. Det finns en uppfattning att åtgärdsprogrammen idag saknar nödvändig politisk förankring för att vara genomförbara vilket gör att programmens legitimitet ofta ifrågasätts. Det råd som föreslås är inte i sig tillräckligt för den legitimitet för åtgärdsprogrammen som bör eftersträvas, men för att skapa en ökad förståelse för och delaktighet i vattenförvaltningen på nationell nivå anser vi dock att det föreslagna rådet kan spela en viktig roll. Vi välkomnar också att länsstyrelserna föreslås ingå i rådet.

Länsstyrelsen *tillstyrker* förslaget att avveckla vattenmyndigheterna och att verksamheten flyttas till Havs- och vattenmyndigheten. Länsstyrelsen *tillstyrker* att ett råd inrättas vid Havs- och vattenmyndigheten.

11.6 Miljöforskningens tillgänglighet

Utredningen föreslår att Formas ges nya uppgifter, som innebär att de vetenskapligt ska utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet för att öka tillgängligheten till miljöforskningens resultat. Detta bör enligt oss utveckla forskningen och skapa helhetssyn och syntes i frågorna.

Länsstyrelsen *tillstyrker* utrednings förslag att Formas får en ny uppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet för att öka tillgängligheten till miljöforskningens resultat.



Övriga synpunkter

Länsstyrelsen konstaterar att kulturmiljöfrågorna har utelämnats i utredningens direktiv. Detta innebär att dessa frågor inte är belysta alls i utredningen, vilket Länsstyrelsen anser är olyckligt. Särskilt med tanke på att det inom flera miljömål finns både natur- och kulturmiljöintressen, där ett gemensamt arbete är nödvändigt. Utelämnandet av dessa frågor innebär brister i slutsatserna vad gäller finansieringsfrågor, samordningsarbete med mera.

I den slutliga handläggningen av detta ärende, i vilket landshövding Minoo Akhtarzand beslutat och avdelningschef Emma Willaredt varit föredragande, har samråd även skett med avdelningschef Per Hallerstig och miljöstrateg Stefan Lundvall och länsråd Anneli Wirtén.

Minoo Akhtarzand

Emma Willaredt

Kopia
Diarief