

YTTRANDE GÄLLANDE BETÄNKANDET VÄGAR TILL ETT EFFEKTIVARE MILJÖARBETE (SOU 2015:43)

Miljömålen i myndighetsstyrningen

Länsstyrelsen delar utredarens synpunkter om behovet av att skapa en tydligare rollfördelning och en bättre styrning av myndigheternas miljömålsarbete. Nuvarande "verka för" skrivning i 5§ a länsstyrelseinstruktionen är otydlig och innebär att mycket av länsstyrelsens tid åtgår för att regionalisera och bryta ner miljö kvalitetsmålen i handlingsplaner samt följa upp och redovisa uppgifter som inte ingår i den egna organisationens huvudsakliga verksamhet.

Förslaget att regeringen ska ge länsstyrelserna och övriga statliga myndigheter verksamhetsanpassade uppgifter, som i sin tur bidrar till att nå det av riksdagens beslutade generationsmålet och de sexton miljö kvalitetsmålen, bedöms tydliggöra rollfördelningen och ger en ökad tydlighet om vilka uppgifter som respektive myndighet förväntas åstadkomma, oavsett om det är genom direkta eller indirekta åtgärder. Även förslaget om en tydligare skrivning i 3 § myndighetsförordningen, som innebär att ledningen ska se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidra till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, bedöms skapa en tydlig åtskillnad mellan myndighetens interna arbete (miljöledningssystemet) och myndighetens externa uppdrag inom miljöpolitiken (miljömålsarbetet).

- Länsstyrelsen **tillstyrker** de båda förslagen i avsnitt 11.1 i utredningen.



Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålsområdet

Länsstyrelsen är i hög grad medveten om svårigheterna att redovisa effekterna av genomförda prestationer i årsredovisningen. Detta eftersom effekterna dels kan uppstå på längre sikt, dels beror av flera olika prestationer utförda av olika aktörer, inom och utom landet, dels inte alltid går att härleda till en eller flera specifika prestationer. Genom att nyttja Formas för en samhällsövergripande utvärdering av de samlade effekterna av miljöarbetet skapas möjlighet att erhålla en oberoende resultat-redovisning. Härvid kan vetenskaplig information och resultat från miljöövervakning i högre grad komma att tillgängliggöra så att forskningens kunskaper kommer samhället till nytta såväl genom effektuppföljning som förslag på ytterligare åtgärder.

Naturvårdsverkets ansvar för uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder inom miljömålsuppföljningen och hållbarhetsarbetet i Sverige bör emellertid kvarstå oförändrat. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och har utarbetade rutiner i arbetet med att tillse att miljömålen och generationsmålet får genomslag i tillsyn och prövning enligt miljöbalken. Ansvar för att främja en hållbar utveckling innebär även att Naturvårdsverket ges bättre möjligheter att driva tvärsektoriellt miljöarbete såsom hållbar konsumtion, avfallsminimering och samhällsekonomisk analys.

- Länsstyrelsen **avstyrker** förslaget att ta bort Naturvårdsverkets ansvar för uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder inom miljömålsarbetet och hållbarhetsarbetet i Sverige. Naturvårdsverket bör fortsatt ha ansvar för den årliga miljömålsuppföljningen och den fördjupade utvärderingen vart fjärde år.
- Länsstyrelsen **tillstyrker** förslaget om att bättre nyttja Formas för en samhällsövergripande utvärdering av de samlade effekterna av genomförda prestationer inom miljömålsarbetet enligt avsnitt 11.2 i utredningen.

Regeringens myndighetsstyrning - finansiell styrning

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 anslagets ändamål, tex förorenade

områden, områdesskydd, skötsel och förvaltning av skyddade områden, strategiska energi-och klimatarbete etc. Länsstyrelserna har i flerårsbudgeten 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.

En ny myndighet för tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning

Utredningen pekar på flera problem med dagens organisation och uppdelning av provning mellan 5 Mark- och miljödomstolar, 12 Miljöprövningsdelegationer och ett flertal nationella myndigheter, uppdelning av tillsynen mellan 12 nationella myndigheter och 21 länsstyrelser samt uppdelning av tillsynsvägledning mellan 15 nationella myndigheter och 21 länsstyrelser. Utredningen menar att lösningen är att bilda en ny nationell Miljömyndighet med ansvar för såväl provning som operativ tillsyn enligt miljöbalken.

- Länsstyrelsen **avstyrker** utredarens förslag i avsnitt 11.4 i utredningen. Beskrivningen av den tänkta myndigheten är summarisk och det är flera frågor som behöver analyseras ytterligare innan det går att ta ställning till förslaget.

Utredningen påtalar att det finns brister i dagens system framför allt när det gäller rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet. Dessa brister bör dock kunna lösas genom mindre förändringar i dagens system vilket 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.

Datum

Ärendenummer
500-3233-15

2015-10-08

Länsstyrelsens uppfattning är att de största problemen föreligger inom tillsynsområdet. Här är det huvudsakligen en fråga om kvantitet snarare än kvalitet. Länsstyrelserna saknar enligt, Mats Sjöstrands utredning 2012 "Statens regionala förvaltning", 380 miljoner för att kunna utföra sitt ålagda grunduppdrag. Detta tvingar länsstyrelserna till hårda prioriteringar i vilken verksamhet man kan bedriva med hygglig kvalitet. Att tillståndsprövningar (inklusive dispenser och anmälningsärende) då ges högst prioritet är rätt naturligt. Även i sådan prövning som saknar fasta tidsgränser, måste länsstyrelsen beakta de mycket höga kostnader som kan komma att drabba såväl företagare, markägare, jordbrukare, exploatörer som samhället i stort om investeringar skjuts på framtiden eller omintetgörs av lång handläggningstid. Att tillsynen då prioriteras ner i motsvarande utsträckning är rätt naturligt eftersom avsaknad av tillsyn inte lika omedelbart och direkt skadar enskilda.

Utredaren i den nu remissade utredningen föreslår att en ny myndighet inrättas genom att man överför de medel myndigheterna idag använder för tillsyn, tillsynsvägledning och prövning till den nya myndigheten. Detta efter att utredaren själv konstaterat att dessa är otillräckliga.

Utredaren anser att detta problem skulle lösas genom skalfördelar när all tillsyn och prövning samlas i en myndighet. Länsstyrelsen är tveksam till om detta resonemang håller. Att inrätta ytterligare en regionalt indelad statlig myndighet är ingen billig åtgärd.

Efter vad länsstyrelsen kan utläsa ur utredningen förefaller den nya myndigheten få en personalstyrka om ca 325 personer, plus eventuellt några till från Mark- och Miljödomstolarna.

Det sägs att den nya myndigheten ska vara regionalt indelad och alltså ha regionkontor. Det sägs dock att man bör eftersträva att ha ett relativt litet antal regioner.

Även vid en mycket sparsmakad regionindelning, med Sverige indelat i fem regioner, skulle varje regionkontor och huvudkontoret, om all personal spreds jämnt över organisationen, få en bemanning om ca 65 personer.

Man skulle även kunna maximera skalfördelarna genom att koncentrera verksamhet till huvudkontor. En då sådan fördelning av personalen skulle lämpligen vara att de 127 personer som arbetar med tillsyn, där korta resvägar är viktigt, stationeras på regionkontoren. Den personal som arbetar med övriga frågor skulle då hamna på huvudkontoret.

Datum

Ärendenummer
500-3233-15

2015-10-08

Man skulle då få ett huvudkontor med 225 anställda och fyra regionkontor om vardera 25 anställda.

Med så glest mellan regionkontoren kommer den tillsynande personalen att ägna mycket stor del av sin arbetstid bara åt att transportera sig mellan arbetet och tillsynsobjekten.

Även för prövningarna skulle en högst betydande del av arbetstiden läggas på att resa till platsen för syn på plats.

En ny myndighet med regionkontor om 25-65 anställda kommer att få mycket höga overheadkostnader. Samtliga kontor skulle, på ett eller annat sätt, behöva hantera personalfrågor, reception, lokaler, vaktmästeri, företagshälsovård, friskvård, posthantering, diarium...

Som en jämförelse kan nämnas att Länsstyrelsen i Kronoberg, en av landets minsta, har 170 anställda att fördela overheadkostnader på.

Bara miljövårdsenheten i Kronoberg är på 48 anställda.

Länsstyrelsen har mycket svårt att se hur de avsedda skalfördelarna skulle uppstå.

Rent generellt är det svårbegripligt hur staten sett skulle frigöra resurser för att förbättra tillsyn och prövning genom att inrätta en ny statlig myndighet med 4 nya statliga regionkontor och ett nytt statligt huvudkontor utöver de som redan finns.

- Länsstyrelsen **avstyrker** 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. Det framgår inte av utredningen på vilket sätt detta skulle öka rättssäkerheten vid avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen. Länsstyrelsen finner det mycket angeläget att Naturvårdsverket, Havs- och Vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt länsstyrelserna fortsatt har rätt att överklaga miljömyndighetens beslut, dels utifrån sin expertroll, dels utifrån rätten att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.
- Länsstyrelsen **avstyrker** utredarens förslag att ändra betydelsen av lokaliserings-principen 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

Datum

Ärendenummer
500-3233-15

2015-10-08

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. Länsstyrelsen finner det därför angeläget att regeringen tydliggör att lokaliseringsprincipen även framgent är av avgörande betydelse vid "förprövning" av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Lokaliserings-principen 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.

I de fall regeringen trots allt väljer att gå vidare med förslaget om att bilda en ny nationell miljömyndighet anser Länsstyrelsen att förslaget måste utredas närmare med avseende på andra alternativa lösningar, behovet av en väl genomarbetad konsekvensbeskrivning för berörda myndigheter, verksamhetsutövare och allmänhet inkl. närmare utredning av myndighetens geografisk placering och behovet av regionala kontor i förhållande till de fem vattendistrikten, förutsättningar för verksamhetsövergång mellan myndigheter samt resursfördelning för att upprätthålla en tillräckligt god kompetens för kvarvarande arbetsuppgifter. Nedan lämnar Länsstyrelsen några ställningstaganden som särskilt bör beaktas i det fortsatta utredningsarbetet med strävan att skapa ett effektivare miljöarbete:

- Länsstyrelsen finner det angeläget att ansvaret för att bedriva tillsyn enligt miljöbalken kvarstår på kommuner och länsstyrelser. Detta för att nedbringa den tid som måste spenderas på resa mellan kontor och tillsynsobjekt. Tillsynsuppgifter som idag ligger på nationella myndigheter överförs till länsstyrelserna. Tillsyn som bättre utövas regionalt återkallas från kommunerna till länsstyrelserna. Tillsynsmyndigheterna ges fortsatt uppdrag att pröva anmälan om mindre ändring av verksamhet samt dispenser och undantag utifrån gällande tillstånd. Kommuner ska inte tillåtas bedriva operativ tillsyn över egna verksamheter (oavsett om verksamheten drivs genom bolag eller förvaltning). Länsstyrelserna ska ges möjlighet att ta över tillsyn över sådana verksamheter som inte är tillståndspliktiga, i de fall kommunen missköter den operativa tillsynen över verksamheten.
- 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 kostnads-täckning 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.

- Den nuvarande ordningen med tolv miljöprövningsdelegationer har funnits sedan den 1 juni 2012. Det är för tidigt redan efter tre år dra slutsatsen att organisationen har brister när det gäller effektivitet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet som inte kan åtgärdas.
- I det fall man vill säkerställa att prövningen är helt åtskild från tillsynen torde finnas förutsättningar att inrätta en nationell *Miljöprövningsmyndighet* med ansvar för att tillståndspröva:
 - miljöfarliga verksamheter (A och B-verksamhet) enligt 9 kap. miljöbalken inkl. tillhörande prövningar enligt 7 och 8 kap. miljöbalken (natura 2000, strandskydd, biotopskydd och artskydd).
 - vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken inkl. tillhörande prövningar enligt 7 och 8 kap. miljöbalken,
 - andra åtgärder som kräver tillstånd enligt 13-15 kap. miljöbalken,
 - energitorvtäkter enligt lagen om vissa torvfyndigheter,
 - bearbetningskoncessioner enligt minerallagen samt
 - utsläppshandel enligt lagen om handel med utsläppsrätter.

Det innebär att motsvarande arbetsuppgifter flyttas från Mark- och miljödomstolarna, Naturvårdsverket, Havs- och Vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Bergsstaten och länsstyrelserna.

Prövning kräver inte lika stor närvaro på plats som tillsyn varför centraliseringsmöjligheterna är större och därmed potentialen för skalfördelar större.

- För att tillse en god tillsynsvägledning bör länsstyrelserna befrias från ansvaret att tillsynsvägleda inom områden där länsstyrelsen själv inte bedriver operativ tillsyn. Denna bör inom dessa områden istället skötas av lämplig nationell expertmyndighet.

Vattenförvaltning av kvalitén på vatten

Utredaren föreslår att de fem Vattenmyndigheterna avvecklas och att Havs- och vattenmyndigheten övertar Vattenmyndigheternas samordnande roll i vattenförvaltningsarbetet. Länsstyrelsernas kommer fortsatt att ha det övergripande ansvaret för det regionala arbetet inom vatten- och miljöområdet och därmed ha en nyckelroll för genomförandet av åtgärder som syftar till att uppfylla vattendirektivet. Det senare bedöms vara absolut nödvändigt för att länsstyrelsen, med bibehållen kvalitet, ska kunna utföra de uppgifter och uppdrag som myndigheten har dels i egenskap av tillsynsmyndighet,

miljömålsmyndighet och remissinstans, dels genom rätten att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

- Länstyrelsen **tillstyrker** förslaget i avsnitt 11.5 i utredningen förutsatt att Länstyrelsernas även fortsatt kommer att ha det övergripande ansvaret för det regionala arbetet inom vatten- och miljöområdet och därmed ha en nyckelroll för genomförandet av åtgärder som syftar till att uppfylla vattendirektivet.

Miljöforskningens tillgänglighet

Utredarens föreslår att Formas får nya uppgifter, som innebär att de ska vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet för att öka tillgängligheten till miljöforskningens resultat. Förslaget ligger väl i linje med utredarens förslag i avsnitt 11.2 och liknar det upplägg som Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har under Arbetsmarknadsdepartementet.

- Länstyrelsen **tillstyrker** förslaget i avsnitt 11.6 i utredningen och ser klara fördelar med att Formas ges i uppdrag att främja, stödja samt genom forskning genomföra uppföljning och utvärderingar inom miljöpolitikens områden.

Miljöövervakningen är en mycket omfattande och komplex del av miljöarbetet. Det är många olika aktörer som är delaktiga i arbetet. För att ytterligare effektivisera miljöarbetet anser utredningen att det finns anledning att göra en bred och djup översyn av miljöövervakningen och att regeringen bör utse en utredare att genomföra en sådan.

- Länstyrelsen **delar** utredningens uppfattning och finner det angeläget att en utredning gällande miljöövervakningens organisation, ansvarsfördelning och inriktning genomförs. En förändring av miljöövervakningens inriktning bör vara klar senast till 2020.

Genomförande

Utredaren föreslår att samtliga förslag ska genomföras och träda i kraft till den 1 januari 2017.

- Länstyrelsen har svårt att se att de organisatoriska förslagen ska hinna genomföras till dess. En samordning bör ske med utredningen om översyn av den statliga indelningen, varför den 1 januari 2018 bedöms vara ett lämpligare datum gällande de förslag som föreslås i avsnitt 11.4 ovan.

Datum

Ärendenummer
500-3233-15

2015-10-08

DE SOM DELTAGIT I BESLUTET

Beslutet har fattats av landshövding Kristina Alsér med miljövårdsdirektör Thomas Persson som föredragande. Deltar i beslutet gör även naturskyddsdirektören Elisabet Ardö, vattenvårdsdirektören Jan Grosen och miljöskyddsdirektören Madeleine Karlsson.

Kristina Alsér
Landshövding

Thomas Persson
Miljövårdsdirektör