

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Betänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43)

Ert dnr M2015/1539/S

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker följande förslag i betänkandet:

- att miljömålen förtydligas i miljömyndigheternas instruktioner (Förslag 11.1)
- att inomstatliga bidrag som idag transfereras från t.ex. Naturvårdsverket till länsstyrelserna i stället ska tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag. (Utredningens förslag 11:3 behöver utredas ytterligare).
- att FORMAS tilldelas en ny arbetsuppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet. Innan detta genomförs behövs dock en konsekvensanalys göras. (Förslag 11:6)

Länsstyrelsen avstyrker följande av utredningens förslag:

- att FORMAS tilldelas uppgiften att följa upp och utvärdera miljömålsarbetet (förslag 11:2)
- att Kammarkollegiet tilldelas uppgiften att överföra utbetalning av beloppsbestämda bidrag (ingår i förslaget 11:3)
- inrättandet av ny myndighet, ”Miljöinspektionen”. (Förslag 11:4)

Länsstyrelsen **avstår från yttrande** över förslaget ang. ändrad organisation för vattenförvaltningen (11:5).

Motiveringar till Länsstyrelsens yttrande

Miljömålen i myndighetsstrukturen (förslag 11:1)

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

Länsstyrelsen anser att det är viktigt för miljömålsarbetet och hållbarhetsarbetet i Sverige att Naturvårdsverket även fortsättningsvis ska ansvara för den fördjupade utvärderingen av miljömål som utförs vart fjärde år. Naturvårdsverket har en central ställning och utarbetade rutiner i arbetet med att verka för att miljömålen och generationsmålet ska nås. Utredningen har inte visat om det kan bli några effektivitetsvinster med att ta bort den uppgiften från instruktionen. Uppgiften att främja hållbar utveckling innebär också att Naturvårdsverket kan arbeta tvärsektorielt med stora hållbarhetsfrågor som t.ex. konsumtion och samhällsekonomisk analys mellan nationell och regional nivå tillsammans med alla de aktörer som berörs av miljömålsarbetet.

Länsstyrelsen tillstyrker ändringen i Länsstyrelsernas instruktion där ”verka för” ändras till ”bidra till”. Länsstyrelsen anser att samma ändring ska göras för de nationella myndigheter som har ett särskilt ansvar i utvärdering av miljömålen som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Att i deras instruktion ta bort deras ansvar att nå miljömålen skapar otydlighet, som inte uppvägs av ändringen i myndighetsförordningen.

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 miljökvalitetsmålen. Det är också bra med tydliga uppdrag till varje myndighet. Det nyinrättade miljömålsrådet kommer att kunna vara ett stöd för myndigheterna i miljömålssystemet.

Miljömålen är idag väl inarbetade. 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 där administrativa förändringar krävt stora arbetsinsatser. Länsstyrelsen anser därför att det inte bör genomföras några genomgripande förändringar av miljömålssystemet före 2020. Enligt länsstyrelsens uppfattning är målen inte otydliga och det är viktigt att det finns en långsiktighet i arbetet. 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 både åtgärdsarbete och rapportering.

Uppföljning och fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet kräver en väl utvecklad organisation på både nationell och regional nivå. Länsstyrelsen är tveksam till om uppföljning och utvärdering blir effektivare om den utförs av FORMAS (förslag 11:2) istället för av Naturvårdsverket. Länsstyrelsen anser att en översyn av organisationen bör göras först efter utvärderingen 2020. Länsstyrelsen stödjer initiativet till en större extern granskning och utvärdering 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 ex restaurering av naturmiljöer och effekter av miljöskatter.

Ändring av finansiering i flera led (förslag 11:3)

De av utredningen föreslagna förändringarna tillstyrks. Förslaget innebär att de olika anslag som nu transfereras via flera centrala verk till t ex länsstyrelserna i stället ska gå som direkta anslag till de myndigheter som har genomförandeuppdraget i sitt regleringsbrev. Det är en viktig princip att uppdrag enligt regleringsbrevet bör kunna påbörjas vid årets början och därför finansieras direkt i samband med länsstyrelsernas förvaltningsanslag som fördelas i december året innan verksamhetsåret. Det f n är inte effektivt och påverkar verksamhetsresultaten negativt att denna finansiering, som för länsstyrelserna nu uppgår till knappt halva budgeten, betalas ut först senare under verksamhetsåret och dessutom med i flera fall tillförda redovisnings- och utredningsinstruktioner från centrala verk. Finansieringsförändringens utformning behöver dock analyseras vad avser konsekvenserna för länsstyrelsernas genomförande av resp. verksamhet ur ett långsiktigt perspektiv och bör därför utredas vidare.

Länsstyrelsen är tveksam till förslaget att överföra utbetalningen av beloppsbestämda bidrag från de centrala myndigheterna till Kammarkollegiet eftersom det inte visats ge några effektiviseringsvinster.

Förslaget om en ny miljömyndighet

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i avsnitt 11.4 att inrätta en ny myndighet för, som det beskrivits, delar av de nuvarande miljömyndigheternas verksamheter. Skälen är flera;

- Underlaget för den föreslagna organisationsförändringen är ofullständigt och otillräckligt berett.
- Inte heller konsekvensanalyserna har den kvalitet som de mycket stora och principiella förändringarna kräver. Länsstyrelserna har det senaste decenniet varit föremål för flera organisationsförändringar där organisationsförslagen inte utgått från vad länsstyrelsernas huvuduppgifter eller samordningsuppdrag bör vara utan motiverats utifrån snävare utgångspunkter. Vid en så stor förändring som nu föreslås som också omfattar och påverkar kommunernas och centrala verks tillsyns- och tillståndsarbete måste därför konsekvensanalysen visa vad länsstyrelsernas nya samlade regionala myndighetsuppdrag skulle bli och hur samverkan med kommunerna i ett antal verksamhetsområden skulle påverkas.
- Miljömyndighetsuppdragen och den kompetens som länsstyrelsen idag har för att genomföra dem har stor betydelse även i länsstyrelsens roll som regionalt samordnande myndighet för övriga departements uppdrag i länsstyrelsernas regleringsbrev, t ex med krisberedskap och samhällsplanering. Det är oklart hur länsstyrelserna deltagit i utredningen, t ex med beskrivningar av hur natur- och miljökompetensen används i de andra regionala processer som länsstyrelsen har i uppdrag enligt lagar, instruktion och regleringsbrev att driva. Det är inte en effektivisering att ytterligare en myndighet med en annan regional organisation är länsstyrelserna ska delta t ex i prövningen av stöd till olika miljöåtgärder enligt landsbygdsprogrammet eller delta i planeringen av krisberedskapen för oljeolyckor, större skogsbränder eller kemikalieolyckor. De kommunala detaljplaneprocesserna kan kompliceras om länsstyrelsens kompetens att enligt 12 kap PBL samordnat tillhandahålla kunskapsunderlag samt samråda om hälsa och säkerhet, klimatanpassning, mellankommunala frågor, Natura 2000, vattenkvalitet, landsbygdsutveckling mm skulle delas upp på minst två myndigheter. Detta

samråd är reglerat enligt plan- och bygglagen men kräver tillgång till den natur- och miljökompetens som länsstyrelsen idag har för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

- Utredningen har inte utrett all tillstånds- och tillsynsverksamhet inom natur- och miljöområdet. Därför nås inte ens på ett övergripande plan de effektiviseringsvinster som utredningen förutskickar. Prövning och tillsyn enligt 7, 8 och 12 kap miljöbalken saknas i utredningens förslag liksom anledningen till denna begränsning. För t ex kommande tillståndsprövningar för Ostlänken skulle det bli komplicerat att ytterligare en myndighet deltar i de aktuella tillståndsprövningarna enligt flera av de lagstiftningar som länsstyrelsen idag hanterar på regional nivå; Natura 2000, artskydd, kulturmiljö, vattenverksamhet, samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken om t ex tillfälliga upplag och prövning enligt 9 kap av täkter mm.

Miljöforskningens tillgänglighet

Länsstyrelsen i Södermanlands län tillstyrker förslaget om att FORMAS får ett särskilt uppdrag att förbättra miljöforskningens tillgänglighet, förslag 11.6. Det är dock inte tillgänglighet till tillämpbara resultat som är mest angeläget att säkra utan tillgängligheten till de grunddata i olika forskningsprojekt som länsstyrelserna behöver för sitt löpande arbete med miljöövervakning, vattenförvaltningsarbete och andra analyser i samband med tillståndsprövning och tillsynsplanering. Att olika datavärdars material är olika tillgängligt trots att datafångsten skett med allmänna medel är inte tillfredsställande och bör åtgärdas. Det är inte tydligt om utredningens avgränsning av sitt uppdrag och sina förslag innebär att tillgängligheten till grunddata ingår i förslaget.

Tillsyn

En likvärdig operativ tillsyn framhålls som mycket viktig i utredningen och det är även Länsstyrelsens ståndpunkt. En grundförutsättning för detta är att stat och kommun har likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva tillsyn och en fungerande samverkan. 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.

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. Länsstyrelsen anser att det är angeläget att finansieringen för Miljösamverkan Sverige och de regionala systerorganisationerna stabiliseras över tid. En långsiktig finansiering av miljösamverkan skulle bidra till att skapa enhetlighet i lagtillämpning i landet och i länen.

Länsstyrelsen instämmer i 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 utredas mer systematiskt än vad utredningen gjort. Gemensamma riktlinjer behövs för länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn. Även länsstyrelsernas tillsynsverksamhet behöver följas upp och utvärderas.

Kommentarer angående konsekvensanalysen

Att bilda en ny myndighet av resurser och uppdrag från flera myndigheter är inte ett nollsummespel. Utredningen har inte redovisat underlag för slutsatsen "Våra förslag kommer inte att innebära några ökade kostnader för staten" (sid 390) utan har i samma betänkande konstaterat att t.ex. organisationsförändringen från 21 till 12 MPD inneburit påverkan på verksamhet och kostnader i flera år efter genomförandet. Länsstyrelsen anser inte heller att det är visat i utredningen att den föreslagna organisationsförändringen innebär effektivisering. Däremot finns det stora risker med att flytta delar av miljömyndighetsverksamheterna utan att samtidigt beskriva hur samverkan i miljöfrågor, utbyte av grundläggande kunskap om prövning, tillsyn och tillsynsvägledning mm ska genomföras i en struktur med ännu en myndighet på miljöområdet.

Konsekvenserna för det kommunala självstyret är mycket kortfattat beskrivna i betänkandet. Om möjligheterna för kommunerna att bedriva ett effektivt detaljplanearbete enligt PBL hade tagits med skulle de negativa konsekvenserna bli tydliga av att den regionala myndigheten inte längre skulle få samma breda kunskapsbas som förutsätts i uppdraget enligt både PBL och MB att sammanställa kunskapsunderlag. Om kommunernas tillsynsansvar inom 7 kap MB också vägs in, framförallt strandskydd och vattenskyddsområden där tillsynsvägledningsbehovet också är stort, blir de negativa effekterna av förslaget tydliga.

Konsekvenserna av att tillsynsvägledning genomförs av färre regionalt förankrade tjänstemän kommer att bli att olikheterna i kommunernas tillsyn kommer att öka. En jämförelse med effekterna av att den sociala tillsynen över kommunernas arbete enligt socialtjänstlagen flyttades från länsstyrelserna till Socialstyrelsens sex regioner 2009 vore en mer relevant jämförelse än de jämförelser som görs i betänkandet.

Konsekvenserna för företag kan komma att bli negativa för de som t ex söker landsbygdsutvecklingsstöd i Landsbygdsprogrammet och ska etablera en verksamhet som är tillståndspliktig t ex enligt både 9 kap och 7:28 a § (Natura 2000) miljöbalken. Ett sådant företag måste vid genomförande av utredningens förslag om en ny miljömyndighet ha kontakt med två myndigheter i stället för nu en, dvs länsstyrelsen.

Beslut om detta yttrande har fattats av landshövdingen Liselott Hagberg efter föredragning av chefen för natur- och miljöenheten Anne-Li Fiskesjö. I den slutliga beredningen av yttrandet har även deltagit länsrådet Staffan Larsson och chefsjuristen Karin Bergkvist.


Liselott Hagberg


Anne-Li Fiskesjö

Kopia till niclas.damm@regeringskansliet.se