



Lännsstyrelsen
Värmland

Miljöanalys
Märet Engström

YTTRANDE

Datum
2015-09-26

Sida
1(7)

Vägar till ett effektivare miljöarbete, SOU 2015:43

Lännsstyrelsen Värmland avger härmed sitt yttrande över rubricerade betänkande. Lännsstyrelsen har särskilt ombetts ha synpunkter på förslagen under 11.1, 11.5 och 11.6. Lännsstyrelsen avger även synpunkter på andra förslag i betänkandet.

Sammanfattning

Lännsstyrelsen tillstyrker följande förslag:

- 11.1. Förslaget om att införa en ny uppgift i 3 § Myndighetsförordningen.
- 11.1 Förslaget om att rikta verksamhetsanpassade uppgifter till myndigheterna i syfte att nå miljömålen.
- 11.3 Förslaget att inomstatliga bidrag mellan till exempel Naturvårdsverket och länsstyrelserna tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anslagsposter.
- 11.6 Förslaget att Formas får i uppgift att utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet.

Lännsstyrelsen avstyrker följande förslag:

- 11.1 Förslaget om att 5 a § Länsstyrelseinstruktionen tas bort.
- 11.2 Förslaget om att fördjupad utvärdering och uppföljning flyttas från Naturvårdsverket till Formas.
- 11.3 Förslaget att Kammarkollegiet får i uppgift att betala ut beloppsbestämda statsbidrag.
- 11.4 Förslaget om en att en ny miljömyndighet inrättas.
- 11.5 Förslaget om att de fem vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs - och Vattenmyndigheten.

11. 1 Miljömålen i myndighetsstyrningen

Lännsstyrelsen delar utredarens synpunkter om behovet av att skapa en tydligare rollfördelning och en bättre styrning av myndigheternas miljömålsarbete.

- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att rikta verksamhetsanpassade uppdrag till myndigheterna i syfte att nå miljömålen.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att ta bort 5 a § i Länsstyrelseförordningen.

Länsstyrelsen instämmer i mycket av det resonemang som utredningen för kring styrningen av myndigheternas miljöarbete och behovet av tydligare uppdrag. Länsstyrelsen anser dock att det finns skäl att bibehålla nuvarande uppdrag i länsstyrelseinstruktionen §5a. Motivet är framför allt kopplat till de uppdrag som länsstyrelserna har enligt punkterna 1 till 4 i §5a.

Länsstyrelsen ska samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet. Uppdraget ger länsstyrelserna möjlighet att konkretisera målstyrningsarbetet på regional nivå och att ta fram de åtgärder som behövs för genomförandet samt att förankra detta hos de aktörer som berörs i länet. Den nuvarande skrivningen i § 5a ger bredare utrymme för anpassning till de regionala förhållandena och ger stöd för det arbete som krävs på regional nivå. Den bör således finnas kvar.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens synpunkt att det är bra om myndigheterna ges verksamhetsanpassade uppgifter. Länsstyrelserna har också redan ett stort antal sådana verksamhetsanpassade uppgifter som syftar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa en ny uppgift i 3 § myndighetsförordningen 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 och utvärdering

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att ta bort Naturvårdsverkets ansvar för uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder inom miljömålsarbetet. 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.

Den organisation som finns för uppföljning och fördjupad utvärdering är väl etablerad och fyller väl sin funktion. Det krävs en utvecklad organisation på nationell och regional nivå för att följa upp miljömålen och den finns redan på plats. Länsstyrelsen är tveksam till på vilket sätt uppföljning och utvärdering skulle bli effektivare om uppdraget flyttas från Naturvårdsverket till FORMAS.

Däremot menar Länsstyrelsen att det vore bra om Formas fick i uppdrag att göra en oberoende uppföljning vart fjärde år för att framförallt följa upp

vissa åtgärdsinriktade insatser som exempelvis restaurering av naturmiljöer och effekter av miljöskatter.

Länsstyrelsen vill betona att eftersom miljöövervakningen är en viktig grund för uppföljningen kommer utredningens förslag att också påverka miljöövervakningens organisation och inriktning. Utredningen har emellertid inte närmare berört miljöövervakningen. Länsstyrelsen anser att det finns anledning att företa en utvärdering av miljöövervakningen i syfte att stärka miljöarbetet.

11.3 Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led

- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att inomstatliga bidrag mellan till exempel Naturvårdsverket och länsstyrelserna tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anslagsposter.

Länsstyrelsen anser att utredningen på ett bra sätt redogör för de svårigheter och hinder som uppstår med nuvarande ettåriga anslagsfinansiering för genomförande av Länsstyrelsens regelbundna uppgifter inom ramen för anslagets ändamål, såsom förorenade områden, områdesskydd och skötsel och förvaltning av skyddade områden. Länsstyrelserna har de senaste åren i flerårsbudgeten påtalat behovet av att medel för sådan verksamhet som länsstyrelserna utövar år efter år, istället för ettåriga anslag som utbetalas via centrala verk, ska tillföras länsstyrelserna i form av direkta anslag/anslagsposter eller direkt till länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

- Länsstyrelsen avstryker förslaget att Kammarkollegiet tilldelas uppgiften att betala ut beloppsbestämda statsbidrag till olika mottagare.

Förslaget avstyrkes eftersom Länsstyrelsen inte är övertygad om de effektivitetsvinster som utredningen ser. Den nuvarande hanteringen är väl inarbetad och det torde finnas fördelar om hanteringen av statsbidragen hanteras av den myndighet som ligger sakfrågan närmast vilket borde säkerställa att man uppnår den eftersträvade miljöpolitiska styrningen liksom att det finns en god möjlighet till vägledning kring bidragen.

11.4 En ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att en ny myndighet inrättas med huvuduppgift att bevilja tillstånd enligt kapitlen 9, 11, 13 – 15 i miljöbalken, samt bedriva tillsyn och tillsynsvägledning.

Utredningen pekar på brister i dagens system avseende rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet och menar att tillståndsprövning, tillsyn, och tillsynsvägledning borde renodlas till färre aktörer. Idag utförs arbetet av kommunerna, ett antal domstolar, miljöprövningsdelegationerna, länsstyrelserna och nationella myndigheter. Utredningen har därefter fastnat för förändring enbart av den statliga nivån och föreslår att en ny statlig

myndighet inrättas. Utredningen har inte vidare diskuterat frågan om de skillnader i tillsynens omfattning, rättssäkerhet med mera som kan vara en effekt av att tillsyn är delegerad till landets 290 kommuner. Den kommunala tillsynen berörs inte av förslaget.

Länsstyrelsen delar utredningens problembeskrivning till vissa delar, men anser att många av de problem som utredningen lyfter fram bör kunna lösas med mindre genomgripande åtgärder inom ramen för dagens system vilket borde bli betydligt mindre kostsamt än att bilda en helt ny myndighet. Utredningen har heller inte beskrivit närmare på vilket sätt den nya föreslagna myndigheten skulle ha bättre möjligheter att uppfylla kraven på rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet. Överhuvudtaget är beskrivningen av den tänkta myndigheten summarisk och flera frågor fordrar ytterligare analys.

Enligt förslaget ska den nya myndigheten ha en regional organisation med god geografisk spridning för att personalen ska kunna ha kännedom om regionala och lokala förhållanden. Samtidigt påtalar utredningen att Länsstyrelsen har bred kompetens inom miljöområdet och en god regional kunskap och att detta skulle komma den nationella myndigheten till del genom remissförfarande. Det kan ifrågasättas om det är rimligt och effektivt med två statliga myndigheter med regionala organisationer inom samma sakområden. Om man ser framför sig ett behov av ett omfattande remissförfarande mellan dessa myndigheter kan man fråga sig vad det innebär för frågor om effektivitet och rättssäkerhet.

Länsstyrelsen delar inte utredningens slutsats att den nya myndigheten ska bli statens företrädare för de allmänna intressena och att länsstyrelsens och övriga berörda centrala verk därmed inte skulle ha kvar denna uppgift. Det framgår inte av utredningen på vilket sätt detta skulle öka rättssäkerheten vid avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen. 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 summariskt och huvudsakligen utgör en principskiss för hur en ny prövnings- och tillsynsmyndighet ska organiseras. I tidigare utredningar har diskuterats vikten av att tillståndsprövning och tillsyn hålls åtskilda men att praktiska och ekonomiska skäl såsom till exempel möjligheten till kompetensuppbyggnad, ändå talar för att det finns fördelar med att en uppdelning kan göras inom ramen för samma organisation. Utredningen poängterar också att det finns fördelar med att tillståndsprövning och tillsyn finns inom samma myndighet. Det kan då ifrågasättas varför detta faktum skulle utgöra ett skäl för att skapa en ny myndighet.

Prövning

Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning 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 torde inte komma att förändras genom att det bildas en ny myndighet. Lokaliseringsprincipen är grundläggande i miljöbalken och 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 ger upphov till skador eller olägenheter för människors hälsa och miljön.

Tillsyn

Utredningens synpunkter om behovet av en likvärdig operativ tillsyn delas av Länsstyrelsen. En väsentlig förutsättning är likvärdiga ekonomiska villkor mellan stat och kommun. Kommunerna har i princip full kostnadstäckning för sin tillsyn genom att de kan tillgodogöra sig tillsynsavgifterna. Motsvarande direkta koppling mellan tillsyn och tillsynsavgifter finns inte för länsstyrelserna. De ekonomiska förutsättningarna för den tillsyn som länsstyrelserna bedriver behöver därför utredas närmare.

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 då viktigt att finansieringsfrågan löses mer långsiktigt och att miljösamverkans mandat görs mer tydligt.

Med drygt 300 operativa tillsynsmyndigheter är behovet av en tydlig tillsynsvägledning stort. Denna behöver dock inte alltid utgå från centrala verk, via länsstyrelsen till kommunen. En möjlig modell kan vara att via regional miljösamverkan underlätta samordningen av tillsynen. Däremot borde vägledning i själva sakfrågorna ligga på respektive ansvarig myndighet. De problem som lyfts av utredningen borde kunna lösas genom att tydliggöra de olika aktörernas roller och uppgifter samt genom att förbättra samverkan och samordning. Även här kan ett utökat Miljösamverkan Sverige vara en del av lösningen.

Det kan vara värt att konstatera att utredningen inte har behandlat tillsyn enligt 10 kap miljöbalken. De flesta förorenade områden har blivit förorenade av miljöfarliga verksamheter som antingen är nedlagda eller i drift. Enligt Länsstyrelsens mening är det olämpligt att skilja på tillsyn enligt 9 kap och 10 kap utan dessa bör följas åt och hanteras av samma myndighet. Detta gäller även tillsynsvägledning som utförs med stöd av 10 kap. Det bör vara samma myndighet som den som tillsynsvägleder enligt 9 kap. 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.

11. 5 Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön har inte läst än och är osäker men lutar åt att inte ändra men att ta in Karins synpunkt??

- Länsstyrelsen avstyrker att Vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten

Länsstyrelsen menar att utgångspunkten för organisatoriska förändringar av den svenska vattenförvaltningen måste vara att det finns ett bättre alternativ än dagens. Enbart det faktum att nuvarande organisation strider mot svensk förvaltningstradition är inte tillräckligt utan behöver vägas mot riskerna i förlorad regional samverkan och inte minst mot att en organisationsförändring otvivelaktigt innebär förluster i kompetens och tid vid ett kritiskt skede inom vattenförvaltningen när åtgärdstakten behöver öka och de avgörande målären närmar sig.

En bärande tanke i vattenförvaltningsarbetet är att det ska följa vattnets väg. Därför behövs en samordnande funktion per vattendistrikt där myndigheterna inom vattendistriktet fortlöpande kan stämma av arbetet. Om Vattenmyndigheternas verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten finns ingen självklar arena för samarbete inom vattendistriktet.

Länsstyrelsen anser att den problembild som beskrivs inte är rättvisande och att den kritik som redovisas till stor del speglar den situation som rådde vid tiden för beslut av det första åtgärdsprogrammet 2009. Sverige kom i gång sent med införandet av vattendirektivet och flera myndigheter var oförberedda på att få åtgärder riktade till sig från fem länsstyrelser. Arbetet fram till beslutet 2009 försvårades också av frånvaro av föreskrifter, vägledning och handböcker då de vägledande myndigheterna inte hunnit ta fram detta. Den första cykeln präglades av organisationsuppbyggnad och framtagande av metoder som både testades och tillämpades på samma gång. Detta sammantaget skapade otydlighet i hela arbetet.

Sedan 2009 har mycket ändrats. Framförallt har samverkan mellan myndigheterna förbättrats och de fem vattenmyndigheterna fungerar som en samlade kraft i vattenförvaltningsarbetet.

Länsstyrelsen anser att utredningen inte beskriver konsekvenserna av en avveckling av vattenmyndigheterna på ett sätt så att det går att dra någon slutsats om detta är ett bra alternativ eller inte.

Länsstyrelsen kan se åtminstone ett antal uppenbara konsekvenser av förslaget:

- åtgärdsarbetet på myndigheter och kommuner riskerar att stanna upp i avvaktan på eventuell ny inriktning av arbetet
- kompetens som byggts upp under mer än tio år inom vattenförvaltningen försvinner
- den regionala dialogen avstannar och avrinningsområdesperspektivet förloras.

Utredningen lyfter själv att ett avskaffande av vattenmyndigheterna innebär att en risk för att den regionala förankringen som finns i vattendistriktet minskar och föreslår därför att HaV måste utveckla nya former för samråd och samverkan tillsammans med de 21 länsstyrelserna. Det är Länsstyrelsens uppfattning att vattenmyndigheternas tillhörighet på länsstyrelserna ger en regional närvaro och förankring inom distriktet i de län och kommuner som ingår samt till sektorsintressen och branscher som är aktiva i regionen.

Länsstyrelsen menar däremot att det vore intressant att överväga Vattendelegationernas roll. Delegationernas ledamöter som är utsedda av regeringen fattar beslut om miljö kvalitetsnormer och åtgärdsplaner. Delegationerna skulle stället kunna få en rådgivande roll för Vattenmyndigheterna och beslut om MKN och ÅP fattas av annan instans, möjligtvis av regeringen. Som jämförelse kan nämnas att i Norge fattas besluten av Fylkestingens regionpolitiker och därefter av Klimat och miljödepartementet.

11.6 Miljöforskningen tillgänglighet

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

11.7 Genomförande

- Länsstyrelsen avstyrker att samtliga förslag ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Utredningen lämnar ett flertal förslag av olika karaktär. Vissa av förslagen kan förmodligen hinna ytterligare utredas och beslutas så att de kan träda i kraft enligt utredarens förslag. För andra förslag däremot som till exempel förslaget om att inrätta en ny Miljömyndighet - Miljöinspektionen - liksom förslaget om att avveckla vattenmyndigheterna anser Länsstyrelsen att tidpunkten för ikraftträdande är orealistisk. Som utredningen själv konstaterar kommer inrättandet av Miljöinspektionen att kräva en mängd författningsändringar. Budgetfrågor och konsekvenserna för berörd verksamhets personal liksom möjligheten att bemanna den nya myndigheten är också faktorer som talar mot den föreslagna tidpunkten.

Landshövding Kenneth Johansson har fattat beslut i detta ärende. Enhetschef Märet Engström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har tf. länsråd Pia Karlsson och verksamhetschef Torben Ericson deltagit.