



2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

Regeringskansliet  
Miljö- och energidepartementet  
103 33 STOCKHOLM

[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
[niclas.damm@regeringskansliet.se](mailto:niclas.damm@regeringskansliet.se)

## Yttrande över betänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43)

### Sammanfattning av länsstyrelsens förslag

Länsstyrelsen tillstyrker följande förslag i betänkandet:

- att skapa en tydligare rollfördelning och en bättre styrning av myndigheternas miljömålsarbete,
- att Formas tilldelas uppgiften att följa upp och utvärdera miljömålsarbetet,
- att Formas tilldelas en ny arbetsuppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet. Innan detta görs måste en konsekvensanalys göras, samt
- att inomstatliga bidrag mellan t.ex. Naturvårdsverket och länsstyrelserna tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslagsposter.

Länsstyrelsen avstyrker följande förslag i betänkandet:

- att Kammarkollegiet tilldelas uppgiften att överföra utbetalning av beloppsbestämda bidrag,
- inrättandet av en ny myndighet "Miljöinspektionen"
- sammanslagning av de fem nuvarande vattenmyndigheterna.

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

Länsstyrelsens eget förslag till effektiviseringar av miljöarbetet:

- Havs- och vattenmyndigheten slås samman med Naturvårdsverket.

## 11.1 Miljömålen i myndighetsstyrningen

*Förslag:*

**Utredningen föreslår att:** Regeringen tar bort uppgiften att verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås i förordningarna med instruktion för de 26 myndigheter som i dag ingår i miljömålssystemet samt länsstyrelseinstruktionen. Förutsatt att instruktionen inte redan innehåller sådana uppgifter, bör regeringen i instruktionerna för dessa myndigheter, länsstyrelserna och övriga relevanta myndigheter i stället formulera verksamhetsanpassade uppgifter som i sin tur bidrar till att nå det av riksdagen beslutade generationsmålet och de sexton miljö kvalitetsmålen.

**Utredningen gör bedömningen att:** Miljömålsarbetet i statsförvaltningen i dag inte är en sektorsuppgift. Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen på den styrningsnivå som myndighetsstyrningen befinner sig ska vara generell och därmed omfattasamtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen – oavsett kärnuppgifter.

### **Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.**

Länsstyrelsen instämmer i utredarens synpunkter om att det finns ett behov av att skapa en tydligare rollfördelning och en bättre styrning av myndigheternas miljö målsarbete. Nuvarande "verka för"-skrivning är otydlig och innebär att mycket av länsstyrelsens tid går åt till att tolka regeringens uppdrag. Förslaget att ge länsstyrelserna och andra myndigheter mer verksamhetsanpassade uppgifter tror vi kan ge en ökad tydlighet om vilka uppgifter respektive myndighet förväntas uträtta inom sina befogenheter, samt vilket eller vilka miljö mål myndigheten ska rikta in sig på.

Dessutom bör förslaget kunna bidra till att de anställda vid myndigheterna blir mer medvetna om hur respektive myndighet arbetar med och mot miljömålen. Det är i sammanhanget viktigt att sektorsmyndigheterna är tydliga i sin verksamhetsplanering och avsätter personalresurser för arbetet med miljömålen och det interna miljö ledningsarbetet. Verksamhetsanpassade uppgifter med tydliga mål bör i sin tur bidra till en mer komplett årsredovisning.

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

Länsstyrelsen instämmer i resonemanget på s 319 ”Med verksamhetsanpassade uppgifter menar vi att de ska överensstämma med respektive myndighets kärnuppdrag (för att undvika målkonflikter), att de ska ligga inom ramen för myndighetens befogenheter och resurser och att de ska vara möjliga för myndigheten att följa upp och redovisa.”

Länsstyrelsen instämmer också i resonemanget på s 308 ”Att rikta in åtminstone några av de särskilda myndigheterna i miljömålssystemet på olika aspekter av samhällsomställningar, som passar myndigheternas respektive verksamheter, kan innebära en betydligt mer operativ myndighetsstyrning än den nuvarande.”

*Förslag:*

**Utredningen föreslår att:** Regeringen i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) som behandlar myndighetsledningens verksamhetsansvar inför en ny uppgift som innebär att myndighetsledningen ska se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

**Utredningen gör bedömningen att:** Det bör tillföras en ny uppgift i myndighetsledningens ansvar.

### **Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.**

Länsstyrelsen bedömer att den nya uppgiften bland annat bör kunna bidra till att skapa en tydlighet och ökad koppling mellan myndighetens interna arbete (miljöledningsarbete) och myndighetens externa arbete (miljömålsarbete). Länsstyrelsen ser det som positivt att samtliga tre begrepp inkluderas i den nya skrivelsen – hållbar utveckling, generationsmålet och miljö kvalitetsmålen – särskilt om miljömålen ska tjäna som ledning när det gäller att tolka vad begreppet hållbar utveckling innebär (sid. 98).

## 11.2 Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålsområdet

*Förslag:*

**Utredningen föreslår 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.

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

**Utredningen gör bedömningen att:** Det saknas en oberoende regelbunden samhällsövergripande utvärdering av resultaten av arbetet i miljömålssystemet

#### **Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.**

Länsstyrelsen ser det som fördelaktigt att använda en oberoende myndighet som inte har en direkt uppgift i miljömålssystemet, såsom Naturvårdsverket har.

*Förslag:*

**Utredningen föreslår att:** Formas får en ny uppgift som innebär att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

**Utredningen gör bedömningen att:** Formas är en lämplig myndighet för uppgiften.

#### **Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.**

Länsstyrelsen instämmer i utredningens synpunkter om att det saknas en oberoende regelbunden samhällsövergripande utvärdering av resultaten i miljömålssystemet. Länsstyrelsen är också väl medveten om svårigheterna med att redovisa effekterna av miljöarbetet i årsredovisningen. Genom att nyttja Formas, som inte har en direkt uppgift i miljömålssystemet, kan vetenskaplig information och resultat från miljöövervakning och forskning lättare komma samhället till nytta. Genom att väva in detta i Formas nya uppgift att genomföra en utvärdering av effekterna av miljöarbetet och lämna förslag till åtgärder bör det kunna bidra till en mer djupgående analys av de miljömålsansvariga myndigheternas bidrag att nå målen.

### 11.3 Regeringens myndighetsstyrning - finansiell styrning

*Förslag:*

**Utredningen föreslår att:** Det som i dag är inomstatliga bidrag mellan till exempel Naturvårdsverket och länsstyrelserna i stället ska tilldelas respektive länsstyrelse i stället ska tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anslagsposter

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

**Utredningen gör bedömningen att:** I den mån uppgifterna från länsstyrelserna eller någon annan bidragsmottagande myndighet ska utföras med egen personal bör medlen föras upp på länsstyrelsernas/myndighetens förvaltningsanslag.

#### **Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.**

Länsstyrelsen anser att utredningen på ett bra sätt redogör för de svårigheter och hinder som uppstår med dagens ettåriga anslagsfinansiering för genomförande av Länsstyrelsens regelbundna uppgifter inom ramen för anslagets ändamål, t.ex. förorenade områden, områdesskydd, skötsel och förvaltning av skyddade områden m.m. Under de senaste åren har länsstyrelserna i flerårsbudgeten 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.

#### *Förslag:*

**Utredningen föreslår att:** Sådana uppgifter som Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, SMHI, Formas har i dag och som innebär att betala ut beloppsbestämda statsbidrag till olika mottagare bör övergå till Kammarkollegiet.

**Utredningen gör bedömningen att:** Regeringens finansiella styrning enligt den modell med inomstatliga bidrag som regeringen nu tillämpar inom miljöpolitiken att statliga medel inte används effektivt och med god hushållning. Administration, utbetalning, kontroll, redovisning m.m. av bidrag – inomstatliga bidrag och statsbidrag – är en a miljömyndigheternas kärnuppgifter.

#### **Länsstyrelsen avstyrker förslaget.**

Länsstyrelsen är tveksam till förslaget om att överföra utbetalningen av beloppsbestämda bidrag från de centrala myndigheterna till Kammarkollegiet eftersom det inte ger några större effektivitetsvinster. 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.

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

## 11.4 En ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning

*Förslag:*

**Utredningen föreslår att:** En ny myndighet inrättas med huvuduppgift att bevilja tillstånd enligt kapitlen 9, 11, 13-15 i miljöbalken. Myndigheten ska också bedriva tillsyn inom dessa områden samt svara för tillsynsvägledning till kommunerna.

**Utredningen gör bedömningen att:** utifrån av utredaren identifierade brister i effektivitet, konkurrensneutralitet och rättssäkerhet bör en ny myndighet bildas för prövning, tillsyn och tillsynsvägledning

### **Länsstyrelsen avstyrker förslaget.**

Utredningen tar fasta på att tillståndsprövning, tillsyn, och tillsynsvägledning bör renodlas till färre aktörer. Idag sker processerna på ett antal domstolar, miljöprövningsdelegationerna, 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.

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 summarisk 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 så som till exempel möjligheten till

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

kompetensuppbyggnad, ändå talar för att det finns fördelar med att en uppdelning kan göras inom ramen för samma organisation. Denna utredning poängterar att det finns fördelar med att tillståndsprovning och tillsyn finns inom samma myndighet. Det kan då ifrågasättas varför detta faktum skulle utgöra ett skäl för att skapa en ny myndighet.

### *Prövning*

Organisationen med tolv miljöprovningssdelegationer är nu drygt tre år och huvudskälet till den sammanslagning som gjordes 2012 var att skapa ett effektivare system och därmed uppnå kortare handläggningstider. Detta har inneburit ändrade arbetssätt och interna omorganisationer. Dagens miljöprovningssdelegationer har haft vissa svårigheter att leva upp till de samhälleliga kraven på en snabb och effektiv provning. Ett omfattande arbete i nationell samverkan mellan de tolv miljöprovningssdelegationerna har dock gett resultat som förbättrat handläggningstider men också skapat en större samstämmighet i rättstillämpningen. Länsstyrelsen anser att det är för tidigt att redan efter tre år dra slutsatsen att organisationen har brister avseende effektivitet, konkurrensneutralitet och rättssäkerhet.

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 provningar 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 avstyrker med bestämdhet att lokaliseringsprincipen ska ändras.

### *Utredningens förslag att frånta centrala myndigheter och länsstyrelsen rätten att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen*

Länsstyrelsen avstyrker bestämt utredningens förslag att avskaffa möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

Det skulle innebära en avsevärd försvagning i bevakningen av de allmänna miljöintressena om dessa myndigheters möjlighet att föra talan och att överklaga försvann. Rättsäkerheten och likabehandlingen över landet skulle allvarligt försämrats. Utredningens förslag innebär att bevakningen av det allmänna miljöintresset i sådana fall överlämnas till framförallt miljöorganisationer och kommunerna. Detta skulle vara en orimlig ordning eftersom dessa i många fall saknar den kompetens och de resurser som krävs för att föra sådan talan.

Utredningen berör inte närmare ordningen kring omprövning av tillstånd, eller villkor i tillstånden, utan det får förutsättas att det är tänkt att ingå i den nya myndighetens uppgift som tillsynsmyndighet enligt 26 kap. miljöbalken. Om uppgiften att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen fräntas Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kommer omprövning i sådana fall endast kunna initieras av den nya myndigheten. Detta skulle vara en stor inskränkning i de faktiska möjligheterna att tillvarata de allmänna miljöintressena som kan leda till att otidsenliga tillstånd som inte uppfyller miljöbalkens krav bibehålls under allt längre tid.

Även om det idag finns flera myndigheter med talerätt avseende det allmänna miljöintresset så är det länsstyrelserna som bevakar frågorna i samtliga ärenden. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket bevakar olika delar av miljöintresset och medverkar endast i principiellt viktiga ärenden. Kammarkollegiet utgör statens ledande vattenrättsliga kompetens och medverkar framförallt i vattenverksamhetsärenden. Kammarkollegiets fristående roll är betydelsefull i bevakandet av det allmänna miljöintresset och myndigheten är pådrivande i utvecklingen av rättspraxis i ansökningsmål, inklusive omprövningsmål. Länsstyrelsen finner ingen anledning att ändra på rådande ordning.

### *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



2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

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 st., 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. En möjlig roll kan vara att via regionala miljösamverkan hjälpa till att samordna tillsynen, men vägledning i själva sakfrågorna bör ligga på de myndigheter som har sakkunskapen.

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 håller med om 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.

Det är också bra med förslaget att det behöver göras en översyn av all tillsyn som överlåtits och eventuellt ändra på vad som ska vara överlåtet. En gemensam linje behövs för vad som är lämpligt att överlåta eller inte.

### *Vad som saknas i förslaget*

Inledningsvis i utredningens kapitel 8 beskrivs tillsyn och tillsynsvägledning enligt kap 7. Förslaget på ny myndighet rör dock enbart tillsyn och tillsynsvägledning enligt kap 9 och 11. Tillsynen enligt kap 7 och 8 saknas i förslaget till ny miljömyndighet.

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

Det saknas helt några slutsatser eller förslag till förbättringar rörande tillsynen enligt kapitel 7. Kända problem är exempelvis att det utförs mycket lite eller ingen tillsyn alls över strandskydd och att det brister i tillsynsvägledningen rörande strandskydd hos länsstyrelserna. Bl.a. har utredningar gjorts inom strandskyddsdelegationens arbete, vilket det dock inte refereras till i utredningen.

Det man kan konstatera är att de allmänna problem som redovisas; bristande tillsyn, otillräcklig vägledning mm också är giltigt för kapitel 7-tillsyn. Trots detta saknas konkreta förslag till förbättringar.

#### *Kap 9, enskilda avlopp*

Enligt utredningen ska all tillståndsprovning enligt bland annat kapitel 9 MB utföras av den nya myndigheten. Det är värt att poängtera att de flesta provningar som sker i landet är provning av enskilda avlopp (ca 13-15 000/år). Det kan knappast vara utredningens mening att dessa ska provas av den nya myndigheten.

#### *Kapitel 10, förorenade områden*

Om en ny provnings- och tillsynsmyndighet ska bildas måste den även ansvara för tillsyn enligt 10 kap miljöbalken. De flesta förorenade områden har blivit förorenade av miljöfarliga verksamheter som antingen är nedlagda eller i drift. Det är därför 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 provning och tillsyn enligt 10 kap ska göras av samma myndighet som för 9 och 11 kap.

#### *Kapitel 11, vattenverksamhet*

Utredningen berör i liten omfattning provning och tillsyn av vattenverksamhet. Provningsprocessen, i motsats till för miljöfarlig verksamhet, har inte mer än marginellt berörts. Inte heller har redogjorts för anmälningsskyldig vattenverksamhet som anmäls till länsstyrelsen.

#### *Effekten av minskad miljökompetens vid länsstyrelsen*

Vad länsstyrelsen kan förstå skulle ett genomförande av utredningens förslag medföra att länsstyrelserna tappar en stor del av sin miljökompetens och förmåga att bedöma miljöpåverkan. Detta såtillvida inte den nya

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

myndigheten och länsstyrelserna ska bygga upp parallella kompetenser, vilket inte bör vara förenligt med en effektivisering.

Om länsstyrelserna dräneras på miljökompetens kan det innebära att:

- det av utredningen föreslagna och uttalat viktiga remissförfarandet i tillståndsärenden skulle bli av begränsad nytta eftersom länsstyrelsernas saknar rätt kompetens,
- Länsstyrelsens roll i den viktiga samrådsfasen i tillståndsprocesserna försvagas och försvåras. Miljökompetensen behövs vid bedömningen av om verksamheten har en betydande miljöpåverkan,
- det kan ha stor negativ betydelse för effektiviteten i prövningen om länsstyrelsens saknar kompetens att i samrådsfasen styra/föra en dialog med verksamhetsutövaren om den ansökta verksamheten avseende ansökans avgränsning, verksamhetens lokalisering med mera. Vid samrådet krävs såväl lokal och regional kunskap som sakkunskap om miljöeffekter och prövningens gång. Idag kan verksamhetsutövaren få tidig vägledning som kan införlivas i den fortsatta planeringen, vilket kan spara tid och kostnader för alla parter. Det kan också leda till att verksamhetsutövaren kan hitta miljömässigt bättre alternativ avseende lokalisering eller teknik och planera in denna från början. I annat fall faller det på tillståndsmyndigheten att ålägga verksamhetsutövaren att komplettera ansökan i ett senare skede, i regel med förseningar och ökade kostnader som följd.

## 11.5 Vattenförvaltning av kvalitén på vatten

*Förslag:*

**Utredningen föreslår att:** Vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten.

**Utredningen gör bedömningen att:** Ett råd ska inrättas vid Havs- och vattenmyndigheten. Rådet ska bestå av företrädare för de myndigheter som kan förväntas bli berörda av åtgärdsprogrammen inom havs- och vattenförvaltningen.

Utredningen föreslår att länsstyrelsernas beredningssekretariat liksom nu ska sköta en stor del av det operativa arbetet utifrån riktlinjer från Havs- och vattenmyndigheten. Det främsta skälet till förslaget utgår från att nuvarande

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

organisation med vattenmyndigheter och -delegationer strider mot de förvaltningspolitiska principerna och den etablerade beslutsprocessen inom den statliga verksamheten.

### **Länsstyrelsens avstyrker förslaget.**

Sammanfattningsvis anser Länsstyrelsen att utredningen baserar sin slutsats på en inaktuell problembild och att utredningen inte fullt ut har redovisat konsekvenserna av en avveckling. Därutöver har inte utredningen beskrivit vilka alternativ det finns till en avveckling av vattenmyndigheterna. Ett sådant alternativ är att ge Havs- och vattenmyndigheten tillräckligt med resurser för att stärka dess roll som vägledande myndighet.

#### *Utredningen baserar sin slutsats på en inaktuell problembild*

Utredningens främsta argument för förslaget är att en delegation såsom vattendelegationen strider mot förvaltningspolitiska principer. Länsstyrelsen vill tvärtom hävda att delegationer inom länsstyrelserna inte är något nytt. Delegationer används i flera andra sammanhang för komplexa frågor då det behövs avvägningar på olika nivåer och vid behov av bred samverkan. Som andra exempel kan nämnas rennäringsdelegationer, viltförvaltningsdelegationer och miljöprövningsdelegationer vid länsstyrelserna.

Vattendelegationen består av representanter från olika sektorer och branscher såsom universitet, myndigheter, verksamhetsutövare och inte minst kommunerna. Dess sammansättning borgar för en bredare förankring för de beslut som ska fattas än bara myndighetsperspektivet. Länsstyrelsen kan inte utläsa från utredningen hur rådet som föreslås ska kunna få in aspekter från olika samhällssektorer, med särskild hänsyn tagen till regionala aspekter, inför beslut av exempelvis åtgärdsprogrammen.

Länsstyrelsen anser att den problembild som beskrivs inte är rättvisande och att den kritik som förts fram till stor del återspeglar 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, vägledningar och handböcker då de vägledande myndigheterna inte hunnit utveckla sådana. 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.

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

Sedan dess har mycket ändrats. Framförallt har samverkan mellan myndigheterna förbättrats och de fem vattenmyndigheterna fungerar som en samlande kraft i vattenförvaltningsarbetet. Sammantaget har de fem vattenmyndigheterna vid sina kanslier både en bred och djup kompetens inom en mängd olika sakområden. Det innebär att varje kansli var för sig inte behöver ha all kompetens, utan resurser används gemensamt för allas nytta. Även om grundläggande föreskrifter och vägledningar inte alltid funnits på plats har metoder och processer ändå utvecklats och vi har ett mer enhetligt arbetssätt över hela landet.

Under de två förvaltningscykler som genomförts har vattenmyndigheterna tvingats själva ansvara för den nationella samordningen av vattenförvaltningen, i allt väsentligt på grund av bristande vägledning och samordning från de nationella myndigheterna. Vi har nu lagt grunden för att under kommande förvaltningscykler utveckla en högre grad av regional anpassning som ursprungligen har varit syftet med att ha regionala vattenmyndigheter. Även mot den bakgrunden kommer ett genomförande av utredningens förslag att leda till ett betydande bakslag i utvecklingen mot en mer distriktsanpassad vattenförvaltning, vilket efterfrågas av så gott som alla inblandade aktörer.

*Utredningen har inte redovisat konsekvenserna av en avveckling*

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.

Sammantaget kan detta leda till att Sverige inte når god vattenstatus och därmed inte lever upp till de krav i ramdirektivet som vi åtagit oss gentemot EU. Om inte Sverige når god vattenstatus innebär det att de nationella miljökvalitetsmålen inte heller nås.

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

Att ändra i ett system innebär givetvis osäkerheter, och skulle utredningens förslag bli verklighet så är det naturligt att många goda processer för att få till åtgärder stannar av. Dels eftersom det kan tolkas som en osäkerhet om vad som gäller, dels eftersom de människor som arbetat med frågan börjar leta efter annat arbete. Att bygga upp en ny organisation tar tid och kraft. Detta har vi erfarenheter från vid vattenmyndigheternas skapande för dryga tio år sedan. Det finns också färskare erfarenheter av detta vid bildandet av HaV och övergången av ansvar från Naturvårdsverket. Det tar ett antal år att både rekrytera kompetens för uppdraget och att hitta strukturer och rutiner för det löpande arbetet. Detta sammantaget gör att fokus flyttas bort från åtgärdsgenomförande och samverkansprocesser.

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 samverka 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.

Innan man föreslår en organisationsförändring bör man också vara medveten om att man har mycket att vinna i samverkan med nuvarande system. Länsstyrelserna omfattar många kompetensområden i form av bland annat miljö-, tillsyns-, planerings- och regionala utvecklingsfrågor, som det är lätt att rådfråga då man hör till samma organisation. Den organisatoriska närheten möjliggör en bra kontakt med de länsstyrelsekollegor som både ska ge underlag till besluten och sedan genomföra många av de åtgärder som krävs. Vattenmyndigheterna får en förståelse för länsstyrelsernas situation och arbetar för att minska risken för missförstånd.

Länsstyrelsen vill inte på något sätt ifrågasätta HaV:s kompetens men tycker inte att det är realistiskt att tro att en nationell myndighet ska kunna hantera frågorna på den regionala nivå som krävs för att arbetet också ska fungera inom vattendistriktet. Utmaningen att samordna 21 länsstyrelser ska inte underskattas. Idag håller vattenmyndigheterna i detta arbete på en hanterbar nivå via distriktsmöten med beredningssekretariaten där aktuella frågor diskuteras.

Till det länsstyrelseinterna samarbetet kommer den samverkan med de kommuner som finns i distriktet som, även om de är många i varje distrikt, ändå är lättare att hantera på regional nivå än nationell. Till saken hör att länsstyrelserna har ett bredare sektorsövergripande ansvar i motsats till HaV som är en sektorsmyndighet och därmed har ett betydligt smalare uppdrag.

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

Det har i sammanhanget nämnts att HaV, för att lösa denna typ av frågor, skulle skapa regionala enheter. Det borde betyda att man mer eller mindre ersätter dagens vattenmyndigheter genom att återskapa de utredningskontor som relativt nyligt lagts ned. Syftet med detta kan inte vara något annat än att överföra "makten" över besluten från vattendelegationerna till HaV. Detta leder knappast till någon rationaliseringsvinst utan en uppenbar risk att det uppstår ytterligare förseningar inom svensk vattenförvaltning.

Vattenmyndigheterna har genom ett målmedvetet arbete med länsstyrelserna skapat vattenråd som baseras på avrinnings- och åtgärdsområden i distrikten. Här upprätthålls regelbundna kontakter och möten med intressenter på ett regionalt och lokalt plan som knappast kan skötas av en nationell myndighet. Ett nationellt samordnat vattenförvaltningsarbete riskerar att avrinningsområdesperspektivet och den lokala samverkan förloras.

#### *Alternativ till avveckling*

Utredningen lyfter att vattenmyndigheternas ställning är otydlig och att de kan uppfattas som självständiga "myndigheter" då det finns risk att vattenmyndigheterna blandas ihop med Havs- och vattenmyndigheten på grund av liknande namn. Bakgrunden är att det i ramdirektivet för vatten står att "*Medlemsstaterna ska utse en behörig myndighet för tillämpning av bestämmelserna i detta ramdirektiv i varje avrinningsdistrikt.*". Om det är benämningen "vattenmyndighet" som upplevs som det stora problemet förefaller det väl drastiskt att föreslå en avveckling alternativt omorganisation.

Det uppdrag som vattenmyndigheterna har är komplicerat och komplext, och det är naivt att tro att organisatoriska förändringar kommer göra uppdraget enklare. Vattenmyndigheterna har sedan tidigare framfört att Havs- och vattenmyndighetens vägledande roll istället behöver ges mer resurser så att HaV, SGU och vattenmyndigheterna gemensamt med sina olika roller kan utveckla det svenska vattenförvaltningsarbetet. Länsstyrelsens uppfattning är att samhällets energi och resurser de kommande åren behöver fokuseras på att i samverkan mellan berörda myndigheter genomföra åtgärdsprogrammet och systematiskt arbeta med att åtgärda den kritik EU har gett Sverige.

Flytta fokus från organisationsfrågan till det verkliga problemet. Nämligen att åtgärdstakten är alldeles för låg i landet och att vattenfrågorna fortfarande prioriteras alldeles för lågt. Flera myndigheter saknar också nödvändiga bemyndiganden och resurser för ett effektivt åtgärdsarbete. Resursfrågan är än mer akut på kommunerna.

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

Utredningens förslag innebär dessutom en maktförskjutning inom vattenförvaltningen mot storstadregionerna som inte kommer att gynna det regionala och lokala förtroendet ute i landet. Att avveckla vattenmyndigheter går stick i stäv med nuvarande och tidigare regeringars strategi att sprida statliga myndigheter över landet. Civilminister avser också att ge Statskontoret i uppdrag att se över var och hur statliga myndigheter är representerade i olika delar av landet.

Länsstyrelsen vill slutligen erinra om utredningen "En myndighet för havs- och vattenmiljö" (SOU 2010:8). Där utreddes organisationsfrågan på ett omfattande sätt och slutsatsen blev;

*"Utredningen har ingående prövat frågan om vattenmyndigheternas organisatoriska hemvist. Utredningens huvudförslag är att vattenmyndigheterna bibehålls knutna till sitt regionala sammanhang inom länsstyrelsen. Det är i det regionala arbetet som utvecklingsbehovet är mest påtagligt, nära andra medverkande och delaktiga myndigheter, kommuner, företag och andra aktörer. Arbetet i vattendistriktet genomgår nu en snabb utveckling med de nyligen fastställda åtgärdsprogrammen som grund och ökande samverkansaktiviteter inom ramen för de lokala vattenråden."*

## 11.6 Miljöforskningens tillämplighet

*Förslag:*

**Utredningen föreslår att:** Formas får en ny uppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet för att öka tillgängligheten till miljöforskningens resultat.

Den nya uppgiften finansieras av forskningsmedel som finns inom utgiftområdet 20 Allmän miljö- och naturvård.

Ett råd inrättas på Formas som stöd till generaldirektören.

**Utredningen gör bedömningen att:** en verksamhet liknande den vid Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) bör byggas upp för att tillgängligheten till miljöforskningens resultat ska öka.

### **Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.**

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att forskningsbaserad kunskap kommer samhället till nytta. Ny kunskap har en avgörande betydelse för att nå



2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

miljömålen, och det finns ett behov av att öka tillgängligheten av ny kunskap så att den kommer till praktiskt användning i miljöarbetet. Förslaget bör dock konsekvensbeskrivas ytterligare.

## 11.7 Genomförande

*Förslag:*

**Utredningen föreslår att:** Samtliga förslag ska träda i kraft den 1 januari 2017

**Utredningen gör bedömningen att:** Förslagen är mer eller mindre sammankopplade och bör därför träda i kraft samtidigt

Utifrån vad länsstyrelsen anfört i yttrandet är det inte rimligt med den tidsplan som utredningen föreslagit speciellt om utredningen genomförs i sin helhet.

## 12.2 Konsekvenser för personal vid de berörda myndigheterna

Under detta avsnitt anger utredaren hur många årsarbetskrafter som arbetar med olika verksamheter på länsstyrelserna och hur mycket kostnader detta skulle motsvara utifrån en genomsnittlig driftskostnad per årsarbetskraft, baserat på uppgifter från årsredovisningar.

Länsstyrelsen vill här påpeka att om det blir aktuellt med att flytta medel mellan myndigheterna till följd av att ansvarsrollerna förändras enligt utredarens förslag, så är detta inte ett lämpligt underlag för att fastställa storleken på medelsfördelningen.

Orsaken till detta är att i den genomsnittliga driftskostnaden per årsarbetskraft ingår samtligadriftskostnader. I dessa driftskostnader ingår alltså samtliga kostnader för länsstyrelsens verksamhet, exempelvis köpta entreprenadtjänster för att underhålla och utveckla naturreservat och skyddade områden, kostnader för köpta miljöanalyser kopplade till regionala övervakningsarbetet, kostnader i regionala utvecklingsprojekt och andra typer av kostnader som är väldigt specifika för olika verksamhetsområden. Den genomsnittligadriftskostnaden är alltså för hög för att vara relevant för de uppgifter som är aktuella för omfördelning mellan myndigheterna enligt utredarens förslag. Om en omfördelning av medel ska göras måste en djupare analys göras för att komma fram till relevanta siffror.

2015-10-12

Dnr. 500-5313-15

## Länsstyrelsens eget förslag till effektiviseringar av miljöarbetet

Länsstyrelsen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten slås samman med Naturvårdsverket och bildar en för landet gemensam miljömyndighet. Skälen för detta är många. Miljösituationen i våra vatten är starkt beroende av vad som hänt och händer på land. Att då dela upp ansvaret för miljön vid strandlinjen skapar problem, inte bara för möjligheterna att uppnå miljökvalitetsmålen, utan också i det dagliga arbetet med att kommunicera, fördela resurser, skapa effektiva åtgärder, inkludera landskapsplanering och mycket annat.

Vi ser idag bl a problem med att optimera och fördela resurser inom miljöövervakningen. Ansvarsfrågan för t ex miljögifter kan te sig löst, men i praktiken så saknas här ett helhetstänk och en effektiv ansvarsfördelning. Det finns flera exempel på konstlade lösningar mellan myndigheterna som inte gynnar ett effektivt åtgärdsarbete, t ex inom naturvårdens område.

Etableringen av Havs- och vattenmyndigheten har uppnått sina syften då Fiskeriverket har kunnat läggas ned och dess funktioner har fördelats mellan Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och i viss mån också länsstyrelserna.

Det finns alltså läge för att med ett enstaka beslut skapa ett sammanhållet miljöarbete där helheten kan tas on hand på ett betydligt effektivare än vad som är fallet idag. Det är med viss förvåning som vi konstaterar att detta förslag inte kommit från utredningen, men ser fram emot att regeringen tar denna möjlighet i beaktande.

I detta beslut har länsrådet Sten-Olov Altin beslutat. Föredragande har varit miljöskakkunnige Bengt Gruvin. I handläggningen har även deltagit företrädare från enheten för miljöutredningar och fiske, enheten för regional utveckling och enheten för verksamhetsstöd.



Sten-Olov Altin  
Länsråd



Bengt Gruvin  
Miljöskydds-enheten