



MILJÖENHETEN
Ann-Charlotte Duvkar
Telefon 010-224 94 41
ann-charlotte.duvkar@lansstyrelsen.se

m.registrator@regeringskansliet.se
kopia till niclas.damm@regeringskansliet.se

**Yttrande över slutbetänkandet av miljömyndighetsutredningen, SOU
2015:43**
(dnr M2015/1539/S)

Länsstyrelsen i Västmanlands län har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet ”Vägar till ett effektivare miljöarbete”.

Övergripande synpunkter och ställningstaganden

Länsstyrelsen tillstyrker följande förslag i betänkandet:

- att inomstatliga bidrag mellan t. ex. Naturvårdsverket och länsstyrelserna tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anslagsposter.
- att FORMAS tilldelas en ny arbetsuppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet. Innan detta genomförs måste en konsekvensanalys göras.

Länsstyrelsen avstyrker följande förslag i betänkandet:

- att Kammarkollegiet tilldelas uppgiften att överföra utbetalning av beloppsbestämda bidrag
- inrättandet av ny myndighet, ”Miljöinspektionen”
- sammanslagning av de fem nuvarande vattenmyndigheterna till en vattenmyndighet som placeras på HaV.

Miljömålen i myndighetsstyrningen

Länsstyrelsen bedömer att utredningens förslag inte kommer att medföra så stora skillnader för länsstyrelsernas arbete med miljömålen. Däremot efterlyser vi ett tydligare och mer målinriktat arbetssätt för att nå miljömålen. Tidigare har alla myndigheter haft ansvar för alla miljömål. Att fokusera mer ansvar till enskilda myndigheter är ett steg i rätt riktning. Vi ser dock en risk för att enskilda myndigheter kan komma att dra en skarp gräns för sitt ansvarsområde avseende miljömålsarbetet. Länsstyrelsen vill belysa att den nya ansvarsfördelningen kräver att länsstyrelserna får tydligare riktlinjer och mål än idag för att bli effektiv. Hur detta ska gå till framgår inte i utredningen.

Länsstyrelsen konstaterar att Energimyndigheten, Jordbruksverket samt Boverket ansvarar för miljömål men ingår inte i miljömyndighetsutredningen. Det måste säkerställas att även dessa myndigheter har ett likartat arbetssätt avseende miljömål.

Regeringens myndighetsstyrning - finansiell styrning i flera led

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens första förslag i avsnitt 11.3 i utredningen. Utredningen har på ett bra sätt fångat de svårigheter och hinder som idag uppstår med ettårigt anslagsfinansiering. Svårigheterna uppkommer vid genomförande av sådana uppgifter som länsstyrelserna regelbundet genomför inom ramen för sina ansvarsområden och anslagets ändamål, t.ex. förorenade områden, områdesskydd, skötsel och förvaltning av skyddade områden, strategiska energi- och klimatarbete. Länsstyrelserna har i budgetunderlaget under de senaste åren påtalat behovet av att direkt få medel för sådan verksamhet som länsstyrelserna utövar år efter år. Detta istället för de ettåriga anslag som utbetalas via centrala verk. Vi önskar direkta anslag/anslagsposter eller via länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

Vad gäller det andra 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.

En ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning

Länsstyrelsen motsätter sig utredningens förslag om en ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning.

Utredningens förslag innebär bland annat att länsstyrelserna med flera myndigheter inte längre ska ha möjlighet att vara en part i tillståndsprövningar för att föra talan för miljöintressen och andra allmänna intressen. Myndigheterna ska inte heller kunna överklaga ett beslut. Detta medför att det i realiteten inte kommer att finnas en fristående myndighet som bevakar dessa frågor. Kommuner

är i många fall jäviga med motstående intressen och ska av den anledningen inte ensamt ansvara för det allmännas intressen.

Utredningen föreslår att all prövning, tillsyn och tillsynsvägledning ska flyttas till den nya myndigheten och att myndigheten genom detta ska bilda praxis. Detta i kombination med att statliga myndigheter inte ska kunna vara en part i tillståndsprocessen, eller kunna överklaga ett beslut, medför att myndigheten får ensamrätt på tolkning av bestämmelserna i miljöbalken. För att en prövning ska kunna vara rättsäker, måste det finnas möjlighet för annan sakkunnig myndighet att bevaka de allmänna intressena. Remissen påtalar att länsstyrelserna fortfarande ska vara en expertmyndighet avseende miljö och naturfrågor som ska bistå den nya myndigheten. Detta kommer inte att vara möjligt inom miljöområdet, eftersom länsstyrelserna inte kommer att kunna behålla sin expertkompetens inom dessa frågor, om tillsyn och tillståndsgivning förs över till en ny myndighet. Det bedöms inte finnas resurser till expertkompetensen, inte heller kommer länsstyrelsen att vara en attraktiv arbetsgivare inom detta arbetsområde.

Länsstyrelsen ser dock fördelar med att samla prövningen enligt 9, 11, 13-15 kap miljöbalken till en gemensam prövningsinstans, istället för att som nu ha vissa frågor som prövas i Miljöprövningsdelegationerna och andra i Mark- och miljödomstolen. Framför allt genom att kompetensen inom frågorna som ska prövas blir högre, med en mer enhetlig tillståndsgivning som följd. Denna myndighet kan med fördel vara central men uppdelad i regionala kontor i landet.

Utredningen motiverar en central tillsynsmyndighet med att effektiviteten i och verkan av tillsynsmyndigheternas praktiska arbete på regional och lokal nivå äventyras av att en sammanhållen strategi för efterlevnad saknas. Vi instämmer i att en sådan strategi är nödvändig. Länsstyrelserna har vid ett flertal tillfällen efterlyst en mer sammanhållande och strategisk vägledning från de centrala myndigheterna. Vi anser dock inte att bristen på en strategi i sig motiverar att en ny myndighet bildas. En sådan strategi kan med fördel tas fram av de centrala vägledande myndigheterna för ökad effektivitet och verkan på tillsynen.

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 prövningar 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 föreslår att ansvaret för att bedriva tillsyn enligt miljöbalken huvudsakligen ska ligga på kommuner och länsstyrelser. En översyn bör göras så att den tillsyn som överlåtits på kommunerna, som bättre utövas regionalt, återkallas till länsstyrelserna. Vidare bör de tillsynsuppgifter som idag ligger på nationella myndigheter överföras till länsstyrelserna så att tillsynsansvaret blir mer samlat. Tillsynsmyndigheterna bör även i fortsättningen ansvara för att pröva anmälan om mindre ändring av verksamheter samt dispenser och undantag utifrån gällande tillstånd.

Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Länsstyrelsen anser att utgångspunkten för eventuella organisatoriska förändringar av svensk vattenförvaltning måste vara att det finns ett bättre alternativ än dagens. Argument som att nuvarande organisation strider mot svensk förvaltningstradition behöver vägas mot hur effektivt vattenmyndigheterna med tillhörande vattendelegationer utför sitt uppdrag idag och utvecklar verksamheten för framtida utmaningar. Risken är stor att man vid eventuell organisationsförändring helt i onödan tappar både tid och kompetens inom vattenförvaltningen i ett kritiskt skede när åtgärdstakten behöver öka och de avgörande målåren närmar sig med stormsteg.

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 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 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.

Länsstyrelsen vill 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.”

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.

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.

Miljöforskningens tillgänglighet

Utredningen föreslår att FORMAS får en ny arbetsuppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet för att öka tillgängligheten till miljöforskningens resultat.

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

I ärendets slutliga handläggning har deltagit
landshövding Håkan Wåhlstedt, beslutande,
tf länsråd Åsa Halldorf,
chefen för miljöenheten Ann-Charlotte Duvkär, föredragande,
chefen för naturvårdsenheten Anna Fridén
chefen för vattenmyndigheten norra Östersjön Mats Wallin
naturvårdshandläggaren Lena Strömvall, samt
miljömålsstrateg Mårten Gustafsson

Håkan Wåhlstedt

Ann-Charlotte Duvkär