



Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se
niclas.damm@regeringskansliet.se

Vägar till ett effektivare miljöarbete (dnr M2015/1539/S)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över betänkandet ”Vägar till ett effektivare miljöarbete”, SOU 2015:43.

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 FORMAS tilldelas uppgiften att följa upp och utvärdera miljömålsarbetet.
- att Kammarkollegiet tilldelas uppgiften att överföra utbetalning av beloppsbestämda bidrag.
- att en ny myndighet, ”Miljöinspektionen”, inrättas.
- att de fem nuvarande vattenmyndigheterna slås samman till en vattenmyndighet som placeras på HaV.

Synpunkter på remissens frågeställningar

Miljömålen i myndighetsstrukturen

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

Ändring i instruktioner, myndighetsförordning mm

Länsstyrelsen anser att det är viktigt för miljöarbetet och hållbarhetsarbetet i Sverige att Naturvårdsverkets instruktion behålls intakt och att de även fortsättningsvis ska ansvara för den fördjupade utvärderingen av miljömål som utförs vart fjärde år.

Naturvårdsverket har en central ställning och väl utarbetade rutiner i arbetet med att verka för att miljömålen och generationsmålet ska uppnås. Det är tveksamt 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 miljöarbetet.

Länsstyrelsen stödjer ändringen av ordvalet ”verka för” till ”bidra till”, men anser att det är viktigt att i övrigt behålla lydelsen i myndigheternas instruktioner gällande ”det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling”. Vi anser att detta är ett centralt uppdrag för länsstyrelsen och de nationella myndigheterna och uppdraget bör därför vara kvar i instruktionen.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa en ny uppgift i 3 § myndighetsförordningen som innebär att ledningen ska se till att myndighetens verksamhet främjar en hållbar utveckling som bidrar att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Därutöver bör uppdragen till respektive myndighet vara tydliga.

Det nyinrättade miljömålsrådet kommer att kunna vara ett stöd för myndigheterna i miljö målssystemet.

Miljömålen är idag väl inarbetade och står för att uppnå ett önskvärt miljö tillstånd. Etappmålen ska vara vägen att nå dem och beskriva den samhällsomställning som krävs för uppfyllelse av dem. Miljö målssystemet har de senaste åren genomgått flera förändringar och mycket arbete har fått läggas ned till följd av administrativa förändringar. Länsstyrelsen anser därför att det inte bör genomföras några genomgripande förändringar av miljö målssystemet innan 2020. Enligt Länsstyrelsens uppfattning är målen tydliga och det är viktigt att det finns en långsiktighet i arbetet.

Uppföljning och utvärdering

Det är viktigt att det tas ett samlat grepp om 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 rapporteringen i önskad riktning så att den kan bli ett starkt underlag för politiken att driva miljömålsarbetet.

Den organisation som finns för uppföljning och fördjupad utvärdering är väl etablerad och behövs för att visa hur det ser ut i olika delar av Sverige. Den är också viktig för att vi ska veta om vi är på rätt väg. Det kräver en väl utvecklad organisation på både nationell och regional nivå för att följa upp miljömålen. Länsstyrelsen är tveksam till om uppföljning och utvärdering blir effektivare om den utförs av FORMAS istället för av Naturvårdsverket. Länsstyrelsen anser att man bör invänta år 2020 och därefter göra en översyn av organisationen.

Vi stödjer bedömningen om ökat behov av extern granskning i utvärderingen av miljömålsarbetet. FORMAS skulle kunna få uppdraget att göra en oberoende uppföljning vart fjärde år för att framförallt följa upp vissa åtgärdsinriktade insatser som t.ex. restaurering av naturmiljöer och effekter från miljöskatter. Detta är komplicerat och borde passa FORMAS nuvarande verksamhetsområde. Det är också insatser där det kan ta lång tid innan man ser resultat.

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 praktisk användning i miljöarbetet. Förslaget bör dock konsekvensbeskrivas ytterligare.

Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led

Inomstatlig bidragsfinansiering utgör en betydande del av länsstyrelsens finansiering och är ofta kopplad till långsiktiga uppdrag. Finansieringscykeln är trots detta ofta kortsiktig, vilket försvårar en effektiv ekonomisk och personell planering på myndigheten.

Finansiell styrning i flera led medför ofta en administration i flera led, vilket är tidskrävande. Om beslut om bidrag till länsstyrelsen fattas av den bidragsgivande myndigheten en tid in på pågående verksamhetsår, så förkortas den tillgängliga perioden för genomförande av uppdraget och ger inte

länsstyrelsen de bästa förutsättningar för att kunna genomföra sina uppdrag på ett effektivt sätt. Lyckas inte länsstyrelsen med att genomföra sina uppdrag under perioden och inte kan nyttja beviljade bidragsmedel, ska de oförbrukade medlen returneras till den bidragsgivande myndigheten innan verksamhetsårets utgång. Hantering innebär en komplex administration och styrning i flera led.

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag om att länsstyrelserna tilldelas direkta anslag. Länsstyrelsen anser att finansiering av långsiktiga och/eller ofta förekommande uppdrag ska ske genom att ge länsstyrelserna direkta dispositionsrätter till anslagsposter. Förslaget syftar till att ge länsstyrelserna goda förutsättningar att genomföra uppdrag med god kvalitet på ett effektivt sätt för ett hållbart samhälle.

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

Miljöinspektion, ny myndighet för tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning

Utredningen tar fasta på att tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning bör hanteras av färre aktörer. Idag sker processerna på domstolar, miljöprovning delegationerna, länsstyrelserna och nationella myndigheter. Utredningen föreslår därför att *en* ny statlig myndighet "Miljöinspektionen" inrättas.

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.

Länsstyrelsen konstaterar att utredningens förslag delvis skiljer sig från tidigare utredningar där vikten av att tillståndsprovning och tillsyn hålls åtskilda men att praktiska och ekonomiska skäl så som till exempel möjligheten till 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. Länsstyrelsen ifrågasätter dock varför detta måste ske genom tillskapandet av en ny myndighet.

Tillsyn

Länsstyrelsen anser att utredningen inte i tillräckligt stor utsträckning tar i beaktande att 290 kommuner idag är tillsynsansvariga myndigheter och de skillnader i tillsyn detta medför. Den kommunala tillsynen ingår inte heller i förslaget.

En likvärdig operativ tillsyn framhålls som mycket viktig i utredningen och det är även Länsstyrelsens ståndpunkt. En grundförutsättning i sammanhanget är 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 sin egen verksamhet. Det finns däremot inte någon motsvarande direkt koppling mellan länsstyrelsernas tillsyns- och prövningsavgifter och tillsynsverksamheten, vilket innebär att länsstyrelserna har betydligt sämre ekonomiska förutsättningar att bedriva tillsyn än vad kommunerna har.

Länsstyrelsen håller med utredningen om att en översyn av tillsynsansvaret enligt miljöbalken bör utföras. Uppdelningen av tillsynsansvar är i dagsläget så splittrad, att det är svårt att få en klar överblick. De ekonomiska förutsättningarna måste ingå i en sådan översyn. Det behövs även en gemensam linje för vad som är lämpligt att överlåta eller inte.

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

Mot bakgrund av det stora antalet operativa tillsynsmyndigheter, drygt 300, 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 för länsstyrelserna 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 mellan de olika aktörerna. 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.

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska bli statens företrädare för de allmänna intressena. Länsstyrelsen 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 har som statlig myndighet en unik geografiskt närhet och en kunskap om regionala förutsättningar som centrala myndigheter saknar. Vidare har länsstyrelsen har ett brett ansvar för miljölagstiftning men också en viktig roll som informatör och vägledare med stöd i annan lagstiftning och andra uppdrag. Länsstyrelsens roll som statens företrädare är därför viktig för att tillvarata olika samhällsperspektiv och bevaka, beakta och förmedla det allmänna intresset.

Prövning

Organisationen med tolv miljöprövningsdelegationer 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 miljöprövningsdelegationer har haft vissa svårigheter att leva upp till de samhällseliga kraven på en snabb och effektiv prövning. Ett omfattande arbete i nationell samverkan mellan de tolv miljöprövningsdelegationerna 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 och konkurrensneutralitet.

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.

Vad som saknas i förslaget

Länsstyrelsen noterar att förslaget om en ny myndighet omfattar enbart tillsyn och tillsynvägledning enligt miljöbalken kapitel 9 (miljöfarlig verksamhet) och kapitel 11 (vattenverksamhet). Tillsynen enligt kapitel 7 (naturvård), och 8 (artskydd) saknas i förslaget till ny miljömyndighet. Länsstyrelsen konstaterar att de allmänna problem som redovisas; bristande tillsyn, otillräcklig vägledning mm också är giltigt för naturvårdstillsyn. Trots det

saknas konkreta förslag till förbättringar när det gäller naturvårds- och arskyddsarbetet.

Kapitel 9, enskilda avlopp

Enligt utredningen ska all tillståndsprovning enligt bland annat kapitel 9 miljöbalken utföras av den nya myndigheten. Det är värt att poängtera att de flesta provningar enligt detta kapitel utgörs av enskilda avlopp (ca 13-15 000/ på nationell nivå) och att dessa provas av kommunerna. Det torde inte vara utredningens mening att dessa ska provas av den nya myndigheten.

Kapitel 10, förorenade områden

Om en ny provnings- och tillsynsmyndighet ska bildas bör den även ansvara för tillsyn enligt 10 kapitlet 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 och tillsynsvägledning enligt 9 kapitlet (miljöfarlig verksamhet) och 10 kapitlet (förorenade områden) utan dessa bör följas åt och hanteras av samma myndighet.

Åtgärder som utförs för att avhjälpa miljöskada enligt 10 kap kan vara vattenverksamhet enligt 11 kapitlet. Detta talar också för att provning och tillsyn enligt 10 kapitlet ska göras av samma myndighet som för 9 och 11 kapitlet.

Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Länsstyrelsen anser att nuvarande organisation med fem vattenmyndigheter ska kvarstå. 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 skede när åtgärdstakten behöver öka och de avgörande målåren närmar sig.

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 tag 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 tagits fram i tid har metoder och processer ändå utvecklats och vattenmyndigheterna har nu 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.

Några uppenbara konsekvenser av förslaget som Länsstyrelsen vill peka på är att åtgärdsarbetet på myndigheter och kommuner riskerar att stanna upp i avvaktan på eventuell ny inriktning av arbetet. Den kompetens som byggts upp under mer än tio år inom vattenförvaltningen kan då försvinna och därmed riskerar den regionala dialogen avstanna 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 betonar att ett avskaffande av vattenmyndigheterna innebär 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.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av miljöskyddsdirektören Ulrika Samuelsson. I den slutliga

handläggningen har även deltagit Anna Ek och Hanna Tornevall, Vattenavdelningen, Nina Ander, Avdelningen för verksamhetsstöd, Lotta Sahlin Skoog, Miljöskyddsavdelningen, Martin Jansson Samhällsavdelningen och Kristina Sundholm, Länsledningens kansli.

Lisbeth Schultze

Ulrika Samuelsson