

Remissyttrande Miljömyndighetsutredningens slutbetänkande Vägar till ett effektivare miljöarbete

Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, får härmed avge följande remissyttrande över innehållet i betänkandet.

LRF är en intresse- och företagargrupp för människor och företag inom de gröna näringarna. LRFs cirka 150 000 medlemmar driver tillsammans 90 000 företag och de gröna näringarna står för 8 procent av Sveriges BNP. LRF ska medverka till utveckling av företag och företagare inom jord, skog, trädgård och landsbygdens miljö, så att de kan förverkliga sina ambitioner om tillväxt, lönsamhet och attraktionskraft.

LRF:s synpunkter

Miljömålen i myndighetsstyrningen

LRF delar utredningens analys och förslag att regeringen bör formulera uppgifter inom respektive myndigheters kärnuppdrag med syftet nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Uppgifter ska vara möjliga att följa upp och redovisa och kan preciseras i regleringsbrev.

Uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet

Utredningen redovisar hur detta arbete är organiserat. I en utvärdering och redovisning av resultaten bör man även trycka på vikten av att bedöma vilka åtgärder eller ändringar i en process som har haft effekt eller inte haft effekt. Det är ofta så att ändringar i marknadsförutsättningar, i övergripande regelverk som CAP (EU:s gemensamma jordbrukspolitik) eller andra händelser spelar en större roll än insatser som görs i landet och att generella insatser är mindre kostnadseffektiva än riktade.

Utredningen anger att man vid en utvärdering också bör ta reda på hur den som berörs av förändringar, åtgärdskrav eller tillsyn upplever situationen.

Regeringens myndighetsstyrning

Idag har miljömålsmyndigheter uppgiften att betala statsbidrag till olika mottagare. Att ge Kammarkollegiet uppdraget att betala ut bidragen innebär, som LRF ser det, en risk för att överblicken över arbetet inom ett område försvåras och att möjligheten att allokera om medel försämras och att medlen därmed används mindre effektivt.

En ny myndighet för tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning

Utredningen har haft uppdraget att tydliggöra hur myndighetsstrukturen kan förstärka insatserna för provning, tillsyn och tillsynsvägledning. Dessa processer anses inte fungera, vilket har bekräftats av ett antal utredningar tidigare och i de kontakter utredningen haft med företrädare för myndigheter på olika nivåer samt näringslivet.

LRF delar utredningens problembild att det finns brister i systemen för tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning som leder till bristande effektivitet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet.

Tillståndsgivning

LRF delar även den problembild som redovisas i utredningen när det gäller att olika bedömningar görs vid tillståndsprovning av liknande verksamheter. Det har även ett flertal tidigare utredningar visat.

LRF är dock tveksamt till om den mest effektiva åtgärden för att komma tillrätta med dessa problem är att ytterligare minska antalet provningsmyndigheter och inrätta en ny central sådan. Nyckeln till att lösa problematiken finns troligen i en rad olika åtgärder vilka behöver utredas koordinerat. En viktig fråga som utredningen inte tagit ställning till är till exempel konsekvenserna för utvecklingen av praxis när provningen i första instans görs snävare i form av färre provningsmyndigheter. Mångfalden i provningarna i första instans finns på alla rättsområden och provningen snävas naturligt in inom ramen för systemet med överprovningar. LRF är inte övertygat om att utvecklingen av praxis på miljöbalkens område skulle gynnas av den förändring som föreslås. Utredningen har inte heller granskat vilka ärenden och verksamheter som bör provas individuellt, vilket också har betydelse för hur provningen bäst organiseras.

När det gäller Kemikalieinspektionens arbete föreslår utredningen att KemIs, Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens och länsstyrelsernas uppdrag att bevilja tillstånd enligt kap 9, 11, 13-15 flyttas till en ny myndighet. LRF delar uppfattningen att KemIs arbete behöver bli mer effektivt och rättssäkert. LRF menar dock att den största utmaningen är att ingen instans idag har ett ansvar för helhetsperspektivet i växtskyddsfrågan – om det finns ett behov av växtskyddsinsatser i produktionen eller inte, vilka konsekvenser ett

beslut får och om vi alls har ett effektivt och heltäckande växtskydd för att klara en rimlig produktion i Sverige. Snarare än att flytta det centrala arbetet med tillståndsgivning till en ny myndighet bör dialog, samordning och konsekvensanalyser prioriteras. LRF är därför tveksamt till förslaget men önskar å det snaraste att ett tydligt samordningsansvar i prövningen av växtskyddsmedel åläggs både Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket.

Tillsyn

Avgörande för tillsynens effektivitet är att den utförs på ett sätt och med en attityd och kompetens som skapar förtroende och därigenom når sitt syfte och leder till lagefterlevnad och minskad miljöpåverkan.

Myndigheter och tillsynspersonal behöver ha en grundinställning som innebär att de ser som sin uppgift att hjälpa enskilda och företag att göra rätt. De behöver också tillräcklig kompetens både i sakfrågorna – bland annat miljöskydd, miljölagstiftning och förvaltningsrätt – och metodfrågorna – hur man möter företagare, när beslut bör fattas, vad som har betydelse vid en proportionalitetsbedömning, enskildas rättigheter och skyldigheter etc. Dessutom behövs kunskap om och förståelse för företagarnas verksamhet och villkor. Den mest effektiva tillsynen som också leder till ett gott miljöskydd, bygger på en förtroendefull dialog och ett bra utbyte. Ska tillsynen bli effektivare än idag kan inte detta nog betonas. Det är i själva verket en viktig grundförutsättning.

LRF delar den problembild som utredningen redovisar och som företrädare för näringslivet har framfört. Bland annat behöver rättssäkerheten förbättras då bedömningar varierar mellan olika myndigheter och även mellan olika handläggare inom en myndighet. Det behöver också skapas en högre kontinuitet i tillsynen, då den i framför allt mindre kommuner tenderar att bli sporadisk.

Det krävs en tydlig vilja och ambition på varje myndighet och prövningsinstans att tillförsäkra rättssäkerhet i form av bland annat lika bedömningar. När en sådan målsättning prioriteras påverkar det sannolikt arbetssättet och företagets förtroende för prövning och tillsyn.

LRF anser att det viktigaste är att de ovan nämnda grundläggande förutsättningarna i form av viljan att tillförsäkra rättssäkerhet, god kompetens och väl fungerande arbetssätt upprätthålls för tillsynen, men delar inte utredningens slutsats att det självklart åstadkoms med en helt ny myndighet. Närheten till och närvaron av den myndighet som ska tillsyna, vägleda och besluta i en rad ärenden som berör verksamheten är av stor vikt. En företagare har oftast inte en enstaka kontakt med miljötillsynsmyndigheten, utan det är en långvarig relation som innehåller återkommande möten, skriftväxling och telefonkontakter. Miljölagstiftningen är komplicerad och förändras ständigt.

Den ställer omfattande krav på en verksamhet, varför det är av stor vikt att det finns personer på myndigheten som är insatta i företagarens verksamhet.

LRF ser stora risker om det resonemang som utredningen för när det gäller att skilja på tillsyn i form av ”kontroll av regelefterlevnad” från ”främjande uppgifter” får någon form av genomslag. Det finns flera exempel på när centrala myndigheter har ägnat sig åt denna åtskillnad till stor nackdel för tillsynens effektivitet. Balansen mellan de olika delarna av tillsynsansvaret – kontroll, råd, information, service etc – är en av utmaningarna för de myndigheter och personer som arbetar med tillsyn, men utgör inte anledning att skilja dem åt. LRF:s erfarenhet är att denna balans behärskas utmärkt av de myndigheter och den tillsynspersonal som har rätt kompetens i form av grundinställningen att hjälpa företag att göra rätt, kunskap om lagstiftningen, företagets verksamhet, social kompetens och erfarenhet av myndighetsarbete och myndighetsutövning.

I detta sammanhang kan framföras att LRF tyvärr ser en ökande förekomst av myndighetsföreträdare som främst förefaller drivas av en rädsla att göra fel snarare än viljan att göra rätt. Få saker torde vara mer förödande för en myndighets möjligheter att agera opartiskt som just denna alltmer utbredda brist.

Att utredningen uttrycker sig i termer av att myndighetens råd inte ska underlätta för verksamhetsutövaren uppfattar LRF som häpnadsväckande. Utredningens redovisning av tillsynsmyndighetens uppgifter speglar i denna del en förlegad syn, till exempel när det gäller risken för att bedriva tillsyn på råd som tidigare har givits. Det är naturligtvis sättet att ge råd som är det intressanta och avgörande och myndigheter behöver generellt bli bättre på det. Många myndigheter är numera också medvetna om detta vilket gör att de i högre utsträckning kan utgöra ett stöd för enskilda och företag utan ängslighet för de skenbara risker som utredningen lyfter fram. I den här delen uttrycker sig utredningen svepande och resonemangen förefaller bygga på förutfattade meningar snarare än kunskap om och erfarenhet av vad som utgör ett effektivt tillsynsarbete. Det finns som nämnts gott om exempel på myndigheter som genom att fokusera på resultatet av tillsynen anpassat både sin inställning till företag, sin kompetens och sina arbetsmetoder och därigenom åstadkommit både hög lagefterlevnad och ett högt förtroende hos företagen.

Det kan förefalla sannolikt att färre myndigheter leder till mer likvärdiga bedömningar. LRF ser dock betydande utmaningar med att försöka lösa alla de brister som nu förekommer inom miljöprövning och –tillsyn med att skapa en helt ny myndighet. Utredningen är dessutom i dessa delar alltför ytlig för att lägga till grund för en så ingripande förändring.

Tillsynsvägledning

I den här delen hänvisar LRF till sitt remissvar på Statskontorets redovisning Vägledning till en bättre tillsyn tidigare i år och redovisar här ett utdrag ur det tidigare remissvaret.

”En grundläggande fråga för LRF är att vägledningen till tillsynsmyndigheterna utformas och organiseras så att den verkligen bidrar till en mer enhetlig, rättssäker och effektiv operativ tillsyn. Nuvarande vägledning sker ofta i form av omfattande handböcker inom olika sakområden men även mer konkret vägledning i enskilda ärenden genom webbforum eller per telefon och e-post. LRF anser att den nuvarande vägledningen behöver kompletteras med metodvägledning kring hur man kommer fram till en bra avvägning och bedömning i ett enskilt ärende. Vilka är reglernas och tillsynens syften? Hur kan myndigheten hjälpa verksamhetsutövaren att göra rätt? Vilka frågor bör ställas? Hur bör de ställas? Vilka uppgifter bör finnas som underlag? Vilken kunskap behöver inhämtas? Vilka omständigheter har betydelse? Hur påverkar beslutet adressaten?”

Istället för att göra vägledningen alltmer detaljerad, vilket i rapporten uppges som efterfrågat av tillsynspersonalen, behövs verktyg och metoder för tillsyn som hjälper alla myndigheter att åstadkomma effektiva, rättssäkra och proportionerliga bedömningar. Det behövs också vägledning kring när det är rimligt/påkallat/proportionerligt/nödvändigt att vidta tillsynsåtgärder i olika former, allt ifrån att informera till att ställa formella krav. Omfattande vägledningmaterial och checklistor utan sådan vidhängande information eller metodhänvisning tenderar lätt att uppfattas som ett minimum att använda i tillsynen, framför allt av inspektörer och andra med begränsad erfarenhet av tillsyn och myndighetsarbete. Vägledningen bidrar då till den trend som LRF:s medlemmar erfar på olika tillsynsområden och som innebär att myndigheter uppfattas drivas av en ängslan att göra fel snarare än att göra rätt. Har myndigheten granskat allt, använt hela checklistan och ställt formella krav kan det aldrig vara fel, men frågan är om det är rätt.”

LRF:s ståndpunkt är sammanfattningsvis att det snarast är vägledningens utformning och kompetensen hos både dem som skapar och använder vägledningarna som avgör om de har en positiv effekt på tillämpningen genom att leda till bland annat likvärdiga bedömningar och konkurrensneutralitet.

Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

LRF avstyrker tills vidare att vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och Vattenmyndigheten.

Frågan om vattenmyndigheternas framtid och frågan om vattenförvaltningens beslutsstruktur bör utredas närmare i en egen utredning som omfattar en

förutsättningslös utvärdering av hela genomförandet av ramdirektivet för vatten i Sverige.

Genomförandet av ramdirektivet för vatten visar tydligt på behovet av en övergripande diskussion om vilka miljöåtaganden samhället klarar av och hur bördorna för detta ska fördelas. Samhället måste ta ställning till vilka ambitioner vi ska ha inom miljöområdet, vilka prioriteringar som behöver göras och hur bördorna ska fördelas på ett rimligt sätt.

Den svenska vattenförvaltningen har delat upp ansvaret på olika myndigheter utan att säkerställa att en tillräcklig samordning sker. Vattenmyndigheten har tilldelats ansvaret för att fatta beslut om de bindande målsättningar – miljökvalitetsnormer – som ska ställas upp, vilket inbegriper tillämpningen av de samhällsekonomiska rimlighetsbedömningar som ska göras.

Vattenmyndigheternas mandat är här absolut eftersom det inte finns några möjligheter till överklagande eller politisk överprövning av de satta målsättningarna. Havs- och Vattenmyndigheten bidrar till tillämpningen genom att meddela föreskrifter och vägledningar.

De beslut och förslag till beslut som presenterats fram till idag har endast en begränsad diskussion förts om såväl ambitionsnivå och prioriteringar.

Vattenmyndigheterna redovisar ett ensidigt perspektiv där uppfyllelsen av strikt tolkade miljömål står i fokus medan rimlighetsavvägningar och hänsyn till konsekvenser för motstående intressen endast tillmäts begränsad betydelse.

LRF är starkt kritiskt till vattenförvaltningssystemet i dess helhet. LRF ser det svenska systemet som ett hinder för ett rättvist, rimligt och effektivt uppnående av vattendirektivets målsättningar. Det finns en rad grundläggande systemfel som behöver åtgärdas och vattenmyndigheternas förslag tydliggör bristerna.

LRF anser att en utredning bör tillsättas för att göra en förutsättningslös utvärdering av hela genomförandet av ramdirektivet för vatten i Sverige. Det är rimligt att göra det nu 15 år efter att direktivet antagits och elva år efter att den svenska vattenförvaltningsförordningen beslutats. Slutsatser från en sådan utvärdering kommer att bli användbara i den återstående tiden i cykel två och även för cykel tre.

Utredningen föreslår att vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och Vattenmyndigheten. LRF är tveksamt till detta förslag. Frågan om vattenmyndigheternas framtid och frågan om vattenförvaltningens beslutsstruktur kräver mer djupgående analys än vad miljömyndighetsutredningen har hunnit med. LRF anser att utredningens analys är intressant men anser att utredningen går fel väg genom att föreslå en ändring motiverad ur förvaltningsrättsliga utgångspunkter och myndigheternas organisatoriska ställning. Utgångspunkten bör istället vara att skapa en ändamålsenlig beslutsstruktur som kan ge ”politisk styrning” av ambitionsnivå

och rimlighet samt kan hantera kopplingen mellan kravställande och finansiering.

LRF kan inte se att de avgörande problemen med bristen av politisk styrning löses eller förbättras genom att flytta beslutsansvaret till Havs- och Vattenmyndigheten. Tvärtom skulle den demokratiska legitimitet som till viss del finns i delegationerna gå förlorad. Ett alternativ som bör övervägas är att utveckla delegationens roll i beslutsfattandet och stärka de enskilda delegaternas roll och möjligheter att ta aktiv del i processen.

Frågan om vattenmyndigheternas framtid och frågan om vattenförvaltningens beslutsstruktur bör utredas närmare i en egen utredning som omfattar en förutsättningslös utvärdering av hela genomförandet av ramdirektivet för vatten i Sverige. Där kan möjligheterna att utveckla vattenmyndigheterna och vattendelegationernas roll övervägas liksom möjligheten att flytta upp de politiskt viktiga frågorna om ambitionsnivå, prioriteringar, rimlighet och bördefördelning till en politisk nivå, så som är vanligt i andra medlemsstater i EU. Det vore välgörande att genomföra internationella jämförelser även vad gäller beslutstruktur och rimlighetsavvägningar.

Miljöforskningens tillgänglighet

Utredningen belyser intresset av att forskningsresultat i större utsträckning kommer till användning för att ge upphov till innovationer och möta behov och efterfrågan i samhället.

LRF menar att en del i detta är att de som ska använda forskningsresultaten har förtroende för att forskningen är utförd med relevanta metoder och med tillräckligt hög säkerhet, men också att den utförda forskningen matchar de olika behov som nästa steg i kunskapskedjan har.

Utredningen nämner samarbete mellan olika aktörer i samhället för att effektivisera nyttjandet av forskningsresultat. LRF delar uppfattningen om vikten av detta för att sprida och granska ny forskning, men också för att behoven och utmaningarna ska bli tydligare för alla aktörer, inklusive forskningsfinansiärer, bedömningsgrupper och forskare.

Det är avgörande att olika forskningsdiscipliner samverkar för att göra det möjligt att lösa ett problem eller förbättra en situation. Det är till exempel inte givet att en teknisk produkt är lösningen på en miljöfråga som främst är kopplad till beteende. Man kan behöva börja med beteendefrågan.

Utredningen tar upp forskningsresultaten som pusselbitar som ska sammanfogas till en större helhet samt att det behövs organisationer och institutioner som ska sammanställa resultaten så att de kommer till användning.

LRF anser att detta naturligtvis är viktigt när det gäller miljöövervakning och för att förstå vilka processer som pågår i ekosystemen och i samhället. Men det finns en uppenbar risk att forskningen inte matchar människors eller företagens behov. En del i detta arbete bör därför vara att identifiera kunskapsluckor mellan forskningsresultat och den praktiska verkligheten.

LRF vill därför trycka på vikten av att aktörer i flera led av produkt eller tjänsteleveransen deltar tidigt när forskningsprogram och forskningsfrågor utformas. Det behövs en forskarfrihet och en marknadsföring av forskningsresultat, men ännu viktigare i ett förändringsarbete är förmodligen att de som senare ska nyttja resultaten deltar i processen.

Ett sätt att åstadkomma detta är att ta vara på intresset hos till exempel lantbruksföretag och kommuner att tillsammans med forskare från olika discipliner utveckla en mer hållbar produktion, ett mer hållbart företag, en mer hållbar kommun. Det kan kallas forskningsgårdar eller forskningskommuner. Här kan förändringsbehov identifieras och resultat snabbt testas i faktisk praktisk och ekonomisk tillämpning.

Slutligen vill LRF för de gröna näringarna också betona värdet av arbetet inom EviEM. Att utvärdera en stor mängd forskningsresultat inom miljöstrategiskt viktiga områden, är ett viktigt bidrag till att göra kunskaper från lång tids forskning tillgänglig.

Med vänlig hälsning
LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND

Isabel Moretti
Enhetschef