

YTTRANDE

 2015-10-08 Ärendenr:
NV-04556-15

 Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
Registrator
103 33 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se

Miljö- och energidepartementet - Betänkandet Väger till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43)

Naturvårdsverket har ombetts att yttra sig över kapitel 11.1, 11.5, 11.6 i betänkandet Väger till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43). Vi har därtill noterat att ytterligare delar av betänkandet berör Naturvårdsverkets verksamhet och inkluderar synpunkter även på dessa i yttrandet.

Yttrande över efterfrågade kapitel, 11.1, 11.5 och 11.6, i betänkandet

Utredningens förslag

11.1 Miljömålen i myndighetsstyrningen

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 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.

Kap 11.1 Miljömålen i myndighetsstyrningen

Naturvårdsverkets tillstyrker utredningens förslag om att nuvarande uppgift i myndighetsinstruktionerna för de 26 miljömålsmyndigheterna och länsstyrelserna - att verka för att generationsmålet för miljöarbetet och

miljökvalitetsmålen nås - ersätts med motsvarande bestämmelse i myndighetsförordningen. Nämda uppgift kommer därmed att bli en uppgift för förvaltningsmyndigheter under regeringen generellt. Det är en bra förändring för att förtydliga att alla har ett ansvar för att aktivt delta i miljöarbetet.

Naturvårdsverket anser vidare i likhet med utredningen att det är viktigt att myndighetsinstruktionerna innehåller verksamhetsanpassade uppgifter som i sin tur bidrar till att nå av riksdagen beslutade miljöpolitiska mål och att uppgifterna ligger inom myndighetens befogenheter och resurser. Motsvarande bör självfallet gälla politiskt beslutade mål inom andra samhällsområden som på olika sätt rör olika myndigheters verksamhet. Instruktionen är ett centralt och grundläggande dokument för regeringens styrning och i instruktionen bör myndighetens uppgifter tydligt framgå.

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är det samtidigt viktigt att åtgärder för att utveckla myndighetsstyrningen inte alltför snävt fokuserar på frågor om formuleringar i myndighetsinstruktionerna. En effektiv styrning förutsätter helhetssyn och en väl avvägd balans mellan olika formella styrdokument - myndighetsförordning, instruktion, regleringsbrev, särskilda uppdrag etcetera - och en fungerande löpande dialog mellan den politiska nivån och myndighetsnivån. Här ingår också att ge utrymme för initiativ från och samverka mellan myndigheter. Myndighetsinstruktionen bör tydliggöra den enskilda myndighetens uppdrag med hänsyn till detta.

Utredningens förslag**11.5 Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön**

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

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

Kap. 11.5 Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag att vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten samt utredningens bedömning att ett råd inrättas vid Havs- och vattenmyndigheten som ska bestå av företrädare för de myndigheter som kan förväntas bli berörda av åtgärdsprogrammen inom havs- och vattenförvaltningen.

Vi delar utredningens uppfattning att detta kommer att leda till att vattenförvaltningens organisation kommer att bli tydligare, att möjligheterna för Havs- och vattenmyndigheten att samordna havs- och vattenmiljöarbetet kommer att öka samt att även effektiviteten i vattenförvaltningen kan öka genom att resurserna koncentreras.

Däremot anser Naturvårdsverket att själva fastställandet av förvaltningsplanerna bör vara en uppgift för regeringen. Förvaltningsplanerna är bindande dokument, vilket innebär att den myndighet som har mandatet att fastställa planerna även har ett långtgående mandat att besluta om genomförandet av åtgärder - och därmed prioriteringar - inom andra myndigheters ansvarsområden. Detta är ett mandat som,

enligt vår uppfattning, regeringen bör ha, även om hela beslutsunderlaget kan beredas på myndighetsnivå.

Utredningens förslag**11.6 Miljöforskningens tillgänglighet**

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.

Utredningen föreslår att: Den nya uppgiften finanseras av forskningsmedel som finns inom utgiftsområdet 20 Allmän miljö- och naturvård.

Utredningen föreslår att: Ett råd inrättas på Formas som stöd till generaldirektören.

Kap. 11.6 Miljöforskningens tillgänglighet

Naturvårdsverket anser att tillgängliggörandet av miljöforskningens resultat är mycket viktigt men är inte övertygad om att uppdraget bäst läggs hos Formas. Det finns goda skäl att satsa på sammanställningar av forskningsresultat samt spridning av forskningsresultat. Bra förebilder är SBU och EviEM, även om det kan finnas utmaningar med att överföra dessa exempel till miljöforskning som berör en lång rad politikområden.

Naturvårdsverket anser att förslaget inte stärker tillämpbarheten i miljöforskningen eftersom det centraliserar istället för att distribuera kompetensen. Integrerad forskning bör ske användarnära. Språnget är ofta stort mellan forskningens resultat och de verktyg som behövs vid tillämpning inom olika sektorer. Därför bör resurser primärt satsas för att fylla detta gap. Avgörande är kompetens. Myndigheter bör ges förutsättningar att bygga upp sådan och att vara långsiktiga. Detta främjar såväl forskares karriärvägar som tillämpbarheten hos forskningen eftersom det möjliggör ett större utbyte mellan akademi och myndigheter.

Yttrande över kapitel 11.2, 11.3, 11.4 samt sidan 60 i betänkandet**Utredningens förslag****11.2 Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet**

Utredningen föreslår att: Naturvårdsverkets uppgift att vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av resultaten i förhållande till generationsmålet och miljökvalitetsmålen, ska utgå ur Naturvårdsverkets instruktion.

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 miljökvalitetsmålen.

Kap. 11.2 Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet

Naturvårdsverket anser att vi även fortsättningsvis vart fjärde år ska redovisa en samlad fördjupad utvärdering. Verket bedömer att uppgiften är en central del i verkets roll som central miljömyndighet. Uppföljningen av miljömålen innebär fokus på både miljötillstånd och miljöarbete. När miljömålsansvariga myndigheter ansvarar för att genomföra en fördjupad utvärdering av respektive miljömål ökar kunskapen inom hela myndigheten om hur miljöarbetet går i relation till genomförda styrmedel och åtgärder. Att myndigheter är tydligt involverade i utvärderingsarbetet bidrar till en större känsla av ansvar hos myndigheterna. Detta skapar goda förutsättningar för myndigheterna i den fortsatta planeringen av viktiga åtgärder, enskilt eller tillsammans med andra myndigheter.

Enligt Naturvårdsverkets nuvarande instruktion 2§, tredje punkten, ska Naturvårdsverket "löpande och strategiskt analysera och utvärdera styrmedel och åtgärder". Detta är ett viktigt område för Naturvårdsverket i vår roll som pådrivande i miljöarbetet. För att göra detta på ett bra sätt upphandlar Naturvårdsverket löpande utvärderingar av centrala och målövergripande styrmedel och åtgärder utifrån prioriterade områden. Detta skapar goda förutsättningar för Naturvårdsverket att, i samverkan med övriga miljömålsansvariga myndigheter, vart fjärde år göra en sammanställning av kunskapen om resultaten i förhållande till generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Ett ytterligare sätt att ta sig an uppgiften är att vi löpande utvecklar metodiken för utvärderingen med ökad fokus på effekter av styrmedel och åtgärder, gapanalys samt kostnadseffektivitetsfrågor.

Anslaget 1:2 Miljöövervakning m.m. är hårt ansträngt och tas i stor utsträckning i anspråk för att ta fram dataunderlag för vår internationella rapportering inom området där kraven hela tiden ökar. En större del av det som idag avsätts för miljömålsuppföljning ges som bidrag till länsstyrelsernas utveckling av sitt miljöarbete. Att flytta medel från miljöövervakningsanslaget i den omfattning som föreslås i konsekvensutredningen får omedelbar effekt på möjligheten för länsstyrelserna att delta i arbetet alternativt vår förmåga att genomföra den internationella rapporteringen av miljödata som vi förbundit oss att göra i EU samarbetet.

Naturvårdsverket delar uppfattningen att det är bra att genomföra oberoende granskningar av arbetet med att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverket avstyrker dock utredningens förslag att Formas ges en särskild uppgift inom området. Utvärderingar i form av Statskontorets utredning Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet (2014:10) och Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43) är viktiga granskningar som bidragit med värdefull kunskap om hur miljöarbetet fungerar och vilka brister som behöver åtgärdas i såväl systemet, miljöarbetet som uppföljningen. Utvärderingar av denna typ kan göras som särskilda riktade satsningar när behov finns.

Utredningens förslag**11.3 Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led**

Utredningen föreslår att: Det som i dag är inomstatliga bidrag mellan till exempel Naturvårdsverket och länsstyrelserna i stället ska tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anslagsposter. De inomstatliga bidragen betalas huvudsakligen ut från sakanslag. I den mån uppgifterna vid länsstyrelserna eller någon annan bidragsmottagande myndighet ska utföras med egen personal bör medlen föras upp på länsstyrelsernas/myndighetens förvaltningsanslag.

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.

Kap. 11.3 Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led

Utredningen bedömer att det nuvarande systemet med inomstatliga bidrag från bland annat Naturvårdsverket till länsstyrelserna medför svårigheter för länsstyrelserna i den del som bidragen används för att bekosta eget arbete. Länsstyrelserna har framfört till utredningen att de ettåriga bidragen gör det svårt att anställa och behålla kompetent personal och utredningen föreslår därför att medel ska föras från berörda sakanslag till länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

Frågan är komplex och i grunden politisk. Ur länsstyrelsernas synpunkt kan det givetvis vara en fördel att få ett tillskott till förvaltningsanslagen, inte minst ur planeringssynpunkt. Länsstyrelserna har också i omgångar fått förstärkning till sina förvaltningsanslag för att arbeta med olika miljöfrågor. Så skedde t.ex. när miljöbalken trädde ikraft. Så sent som 2006 överfördes t.ex. 58,5 mkr permanent från miljöbudgeten till länsstyrelserna. Pengarna skulle bl.a. användas till miljömålsarbete och förstärkt miljötillsyn. Att föra medel från sakanslagen till länsstyrelsernas förvaltningsanslag har också sina nackdelar. Länsstyrelserna har en rad olika uppgifter som konkurrerar om medel på förvaltningsanslaget. I den stund medel förs från sakanslagen i statsbudgetens utgiftsområde 20 till länsstyrelsernas förvaltningsanslag minskar möjligheten att prioritera länsstyrelsernas olika insatser på miljöområdet, både för Miljö- och energidepartementet och för t.ex. Naturvårdsverket.

De senaste åren har Naturvårdsverket, i nära dialog med länsledningarna, gjort betydande ansträngningar för att få ut bidragsmedlen så snabbt som möjligt till länen efter nyåret. Även i övrigt är sakanslagshanteringen föremål för kontinuerlig verksamhetsutveckling för att säkerställa effektivitet i arbetet. Nära dialoger har också förts med länsledningarna om inriktning och prioriteringar på anslagen de närmaste åren för att skapa transparens och förutsägbarhet. Till syvende og sist är dock statsbudgeten ettårig och vare sig Naturvårdsverket eller länsstyrelserna kan få fleråriga garantier. Eventuellt skulle ökade bemyndiganden för länsstyrelserna vara fördelaktigt. Att Naturvårdsverket, sedan några år, inte betalar ut större klumpsummor som länsstyrelsernas sedan successivt använder för större/fleråriga projekt är en direkt följd av skärpningar i det ekonomiadministrativa regelverket och rekommendationer från Riksrevisionen. Att oanvända medel återkrävs och omdisponeras till andra

projekt är också en följd av effektivitetskraven i det regelverk som omger myndigheternas verksamhet.

För den händelse regeringen skulle välja att föra över medel avseende länsstyrelsernas eget arbete på sakanslagen till länsstyrelsernas förvaltningsanslag, anser Naturvårdsverket att övriga delar av sakanslagen fortsatt behöver styras, prioriteras och följas upp på nationell nivå. Naturvårdsverket har också behövlig överblick och förmåga att göra detta på ett bra sätt. Naturvårdsverkets uppdrag som nationell myndighet innebär att ha en god överblick och att kunna göra nödvändiga prioriteringar. Om denna närmare prioritering och fördelning inte skulle göras av Naturvårdsverket såsom nationell myndighet, faller uppgiften istället på regeringen/Miljö- och energidepartementet eftersom det inte ligger inom länsstyrelsernas uppdrag att göra nationella prioriteringar och avvägningar mellan behov i olika landsändar eller mellan olika naturtyper.

Naturvårdsverket delar däremot utredningens bedömning att sådana uppgifter som innebär att myndigheten, på regeringens uppdrag, betalar beloppsbestämda statsbidrag till andra myndigheter och organisationer kan hanteras på annat sätt än idag. Här gäller dock att skilja på sådana transfereringar som saknar koppling till Naturvårdsverkets verksamhet och sådana där det är lämpligt att betrakta Naturvårdsverket som beställare.

Utredningens förslag

11.4 En ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning

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. Ansvaret för dessa uppgifter ligger för närvarande hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna, men flyttas genom vårt förslag till den nya myndigheten.

Utredningen föreslår att: Möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen upphör.

Utredningen gör bedömningen att: Reglerna för kommunernas tillsyn bör inte förändras, men den nya myndigheten bör pröva lämpligheten av de överlåtelser av tillsyn som beslutats av länsstyrelserna. Vi gör också bedömningen att myndigheten som ett nästa steg övertar all tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalkens område från andra nationella myndigheter. I detta nästa steg bör också länsstyrelserna tillsyn och tillsynsvägledning inom motsvarande områden flyttas till den nya myndigheten. Även vissa av mark- och miljödomstolens nuvarande uppgifter bör överföras till den nya myndigheten.

Kap 11.4 En ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning

Naturvårdsverket bedömer att underlaget i utredningen är så ofullständigt att det inte kan ligga till grund för de slutsatser utredningen drar. Utredningen har inte

visat att man kommer till rätta med de problem man identifierat genom de föreslagna förändringarna i myndighetsstrukturen.

Naturvårdsverket anser att förslaget inte är tillräckligt konsekvensbeskrivet eftersom det bl.a. saknas analys av vilka kvarvarande uppgifter dagens myndigheter ska ha och hur de myndigheterna ska samverka med den föreslagna prövnings- och tillsynsmyndigheten. Därmed går det inte att bedöma de sammantagna konsekvenserna av förslaget.

Naturvårdsverket instämmer delvis i utredningens beskrivning av att det finns brister i nuvarande system för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning, som innebär att miljöbalkens regler inte får fullt genomslag. Innan man överväger så långtgående åtgärder som utredningen föreslår bör man effektivisera verksamheten med mindre ingripande och kostsamma medel.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf och enhetschefen Anna Dixelius, föredragande.



Björn Risinger



Anna Dixelius

