

§ 183

Dnr 2015.3662

Yttrande till Miljö- och energidepartementet över remiss om "Vägar till ett effektivare miljöarbete" (SOU 2015:43)

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har fått en remiss från Miljö- och energidepartementet om - Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43) M2015/1539/S. Kommunstyrelsen har skickat över remissen till bygg- och miljönämnden som kan yttra sig direkt till miljö- och energidepartementet senast 12 oktober 2015.

Regeringen gav år 2013 en särskild utredare i uppdrag att pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under dåvarande Miljödepartementet.

Samhällsbyggnad miljö anser att det kan vara bra att göra en översyn av myndigheterna inom miljöområdet ibland. Däremot anser vi att denna utredning saknar bedömningar av vilka konsekvenserna blir för de förslag som tagits fram. Dessutom finns inga alternativa lösningar till de förslag som finns i utredningen. Det är svårt att kunna bedöma om förslagen leder till ett effektivare miljöarbete i landet.

Beslut

Bygg- och miljönämnden antar Samhällsbyggnad miljö's förslag som eget yttrande till miljö- och energidepartementet.

Beslutsunderlag

Samhällsbyggnad miljö's tjänsteskrivelse 2015-09-25.

Paragrafen anses som omedelbart justerad.

Beslutet sänds till:

Miljö- och energidepartementet

Regeringskansliet, Miljö- och regeringsdepartementet

Kommunstyrelsen

Niclas Damm, regeringskansliet

Bygg- och miljönämnden

Yttrande till Miljö- och energidepartementet över remiss om "Vägar till ett effektivare miljöarbete" (SOU 2015:43)

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har fått en remiss från Miljö- och energidepartementet om - Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43) M2015/1539/S. Kommunstyrelsen har skickat över remissen till bygg- och miljönämnden som kan yttra sig direkt till miljö- och energidepartementet senast 12 oktober 2015.

Regeringen gav år 2013 en särskild utredare i uppdrag att pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under dåvarande Miljödepartementet.

Samhällsbyggnad miljö anser att det kan vara bra att göra en översyn av myndigheterna inom miljöområdet ibland. Däremot anser vi att denna utredning saknar bedömningar av vilka konsekvenserna blir för de förslag som tagits fram. Dessutom finns inga alternativa lösningar till de förslag som finns i utredningen. Det är svårt att kunna bedöma om förslagen leder till ett effektivare miljöarbete i landet.

Samhällsbyggnad miljö's förslag till beslut

Bygg- och miljönämnden skickar över Samhällsbyggnad miljö's förslag som eget yttrande till miljö- och energidepartementet.

Beslutsunderlag

Samhällsbyggnad miljö's tjänsteskrivelse 2015-09-25.

Samhällsbyggnad miljö

Hans Andersson
Förvaltningschef

Eva Kinnvall
Miljöchef

Agneta Gustafsson
Miljöinspektör

Beslutet sänds till:

Miljö- och energidepartementet, m.registrator@regeringskansliet
Regeringskansliet, Miljö- och regeringsdepartementet, 103 33 Stockholm

Kopia till:

Kommunstyrelsen

niclas.damm@regeringskansliet.se

Beskrivning av ärendet

Regeringen gav år 2013 en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av myndigheterna inom miljöområdet (miljömyndighetsutredningen). Uppdraget var att pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under dåvarande Miljödepartementet.

Utredaren har identifierat problem med regeringens styrning av miljömyndigheterna. Utredaren menar också att den sett att det finns allvarliga brister i effektivitet, enhetlighet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet i tillståndsgivning och tillsyn. Den konstaterar också att det är ett problem att det inte finns någon oberoende utvärdering av effekterna av miljömålsarbetet samt att det finns ett strukturellt problem med den nuvarande vattenförvaltningen.

Utredaren 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 instruktionerna inte redan innehåller sådana uppgifter, bör regeringen 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,
- regeringen i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) 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,
- Naturvårdsverkets uppgift att vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av resultaten i förhållande till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, ska utgå ur Naturvårdsverkets instruktion,
- 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,
- 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,

- 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 utredningens förslag till den nya myndigheten,
- 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,
- vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten,
- Formas får en ny uppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet.

Länk till utredningen

Regeringens hemsida

<http://www.regeringen.se/contentassets/7411663d2f0142a591c8519085d4e13b/vagar-till-ett-effektivare-miljoarbete-sou-201543>

Samhällsbyggnad miljöns synpunkter

Samhällsbyggnad miljö anser att det kan vara bra att göra översyn myndigheterna inom miljöområdet ibland. Däremot anser vi att denna utredning saknar bedömningar av vilka konsekvenserna blir för de förslag som tagits fram. Dessutom finns inga alternativa lösningar till de förslag som finns i utredningen. Det är svårt att kunna bedöma om förslagen leder till ett effektivare miljöarbete i landet.

Samhällsbyggnad miljöns synpunkter framgår under respektive förslag som de är presenterade i remissens kapitel 11.

Miljömålen i myndighetsstyrningen

Förslaget innebär att instruktionerna för aktuella statliga myndigheter och länsstyrelser formuleras om till verksamhetsanpassade uppgifter som i sin tur bidrar till att nå de beslutade generationsmålet och de sexton miljö kvalitetsmålen. Verksamhetsanpassade uppgifter innebär att de ska överensstämja med respektive myndighets kärnuppdrag och ligga inom ramen för myndighetens befogenheter och resurser och att de ska vara möjliga för myndigheten att följa upp och redovisa.

Samhällsbyggnad miljö avstår från att lämna synpunkter på detta förslag.

Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet

Förslaget innebär att Formas tar över den uppgift som Naturvårdsverket har idag, att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Riksdag och Statskontoret har tidigare lyft fram problem med regeringens och myndigheternas resultatredovisningar som behövs i den årliga budgetprocessen samt att det idag inte finns någon oberoende regelbunden samhällsövergripande utvärdering av miljömålssystemets resultat.

Samhällsbyggnad miljö är inte så insatt i problematiken men har svårt att se att man löser den kritik redovisningen fått bara genom att byta ut myndigheten som sammanställer uppgifterna. Det borde gå att hantera inom befintlig organisation. Som det är idag är har Naturvårdsverket stor kunskap inom området.

Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led

Förslaget innebär förändring och effektivisering av hanteringen av de bidrag som de statliga myndigheterna och länsstyrelserna ger.

Samhällsbyggnad miljö avstår från att lämna synpunkter på detta förslag.

En ny myndighet för tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning

Förslaget innebär att en ny central myndighet, Miljömyndigheten, bildas. Den kommer att arbeta med tillstånd, tillsyn och tillsynsvägledning enligt kapitlen 9, 11, 13-15 i miljöbalken. Uppgifterna utförs idag av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna.

I utredningen pekar man på brister som belysts i OECD:s granskning av den svenska miljöpolitiken att miljölagstiftningens tillämpning präglas av brist på enhetlighet och ojämlika villkor mellan regioner och i synnerhet mellan olika kommuner. Förslag lämnades då att Naturvårdsverkets kontroll av tillsynsverksamhet som idag görs av regionala och kommunala myndigheter behöver stärkas.

I denna utredning föreslås den nya myndigheten ha tre huvuduppgifter – tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning.

Samhällsbyggnad miljö ser inga stora problem med dagens system att det finns flera statliga myndigheter som har tillsyn och tillståndsprovning och att dessa är placerade på olika ställen i Sverige.

I utredningen står att tillsynsverksamheten är handläggarskyddad på så sätt att tillsynens tyngdpunkt beror på den enskilda handläggarens kompetens och intresse. Tillsynen blir sårbar om en handläggare slutar. Man menar att genom att samla kompetensen i en myndighet blir verksamheten mindre sårbar. Med en centraliserad myndighet kommer det även fortsättningsvis att vara många handläggare som hanterar ärenden. Om detta

är ett problem har vi svårt att se att man löser detta genom att ha en centraliserad myndighet. Det torde snarare vara så att en mer centraliserad tillsynsvägledning med mer resurser att utarbeta checklistor, hålla i nationella projekt och vägledningar skulle göra problemet mindre.

Utredningen ser problem med att det samarbete som förekommer mellan myndigheter, länsstyrelser och kommuner inte är tillräcklig för att tillsynen ska bli likvärdig i hela landet därför föreslås en nationell myndighet. Vi kan hålla med utredningen om att det behövs tydligare centralisering av tillsynsvägledningen.

I utredningen står att den nya myndigheten ska ha en regional organisation med god geografisk spridning eftersom myndighetens verksamhet kommer att vara omfattande och spridd över hela landet. Detta skulle göra att det finns goda förutsättningar för att personalen vid myndigheten ska kunna ha kännedom om regionala och lokala förhållanden och avstånd och restider minskar. En regional organisation skulle också underlätta verksamhetsövergången från länsstyrelse till den nya myndigheten. Samhällsbyggnad miljö anser det med regionala kontor liksom i dagens struktur på tillsynsorganisationen, även i fortsättningen blir viktigt att kommunikationen mellan olika kontor fungerar för att tillsynen ska bli enhetlig. Det nämns inget i utredningen vart de regionala kontoren ska placeras men vi har svårt att se att tillsynen blir särskilt effektiv eller resurssnål om ett enda regionalt kontor skulle finnas i norra Sverige med de avstånd och resurskrävande verksamheter som finns här.

Utredningen gör bedömningen att den kommunala tillsynen inledningsvis bör vara kvar på kommunerna. Tillsynsvägledning ska lämnas av den nya myndigheten vilket kommer att resultera i ökade möjligheter för en enhetlig kommunal tillsyn. Men man menar också att det i förlängningen kan bli minskad kommunal tillsyn.

Utredningen menar att konsekvenserna för kommunen inte blir så stora, mer än att tillsynsvägledningen från Miljömyndigheten kommer att öka eftersom det kommer att vara en av myndighetens tre huvuduppgifter. Utredningen säger också att den nya myndigheten successivt kommer att pröva lämpligheten i den kommunala tillsynen i avsikt att den ska bli mer enhetlig. Detta talar enligt utredningen för minskad kommunal tillsyn men idag kan inga konsekvenser förutses av utredningen. Samhällsbyggnad miljö anser att eftersom många kommuner har tagit över tillsynsobjekt från länsstyrelserna finns idag kompetens och erfarenhet av tillsyn på dessa objekt och de kommunala handläggarna har naturligt även stor lokalkännedom vilket är svårt att ha om man sitter långt från verksamheten. Eftersom Sverige är ett land med olika förhållanden är det inte heller självklart att alla verksamheter ska behandlas lika till exempel vid lokalisering av verksamheten.

För att få en miljötillsyn som bedrivs på ett mer likartat sätt i landet anser samhällsbyggnad miljö att en centraliserad tillsynsvägledning skulle kunna ge en bra

effekt och att denna myndighet ges möjlighet att ha kontroll på tillsynsverksamheten på kommunala och regionala myndigheter.

I utredningen beskrivs att tillståndsprovningen på länsstyrelserna prioriteras idag på bekostnad av tillsynen. Inom tillsynen är den händelsestyrda dominerande jämfört med den egeninitierade. Med en myndighet görs bedömningen att effektiviteten ökar så mycket att betydligt mer egeninitierad tillsyn kan utföras utan att myndigheten tillförs mer resurser. Samhällsbyggnad miljö tror inte att detta stämmer, dels är tillståndsprovning på länsstyrelserna oftast skild från tillsynsverksamheten dels tror vi inte den nya myndigheten kan bli så mycket mer effektiv genom att man bara överför de befintliga resurserna till den nya myndigheten. För att kunna göra mer egeninitierad tillsyn behöver förmodligen mer resurser tillföras.

I utredningen sägs att den kommunala tillsynen inledningsvis ska ligga kvar på kommunerna. Men att tillsynen så småningom kommer att föras över till den nya myndigheten. Att förstatliga miljötillsynen har det talats om under flera år. Det har samhällsbyggnad miljö inga invändningar mot men då bör man till exempel utreda effekten av den organisationsförändring som gjordes med djurskyddstillsynen som tidigare låg på kommunerna men som idag ligger på länsstyrelsen men där personalen ändå finns placerade i ett antal kommuner i länen.

I detta kapitel föreslår utredaren också att rätten att föra talan i domstolsmål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen upphör för ett antal myndigheter.

Samhällsbyggnad miljö avstår från att lämna synpunkter på detta förslag.

Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Förslaget innebär att vattenmyndigheterna avvecklas och att deras uppgifter flyttas till Havs- och vattenmyndigheten.

Samhällsbyggnad miljö är starkt delaktigt i det lokala arbetet med vattensamverkan utifrån EUs vattendirektiv bl. a. genom vårt arbete i vattenråd. Kommunen ansvarar för två vattenråd och är aktivt delaktig i ytterligare två. För vattenrådsarbetet spelar vattenmyndigheten en helt avgörande roll för stöd och samordning. Konsekvenserna av vilka effekterna blir för det lokala och regionala vattenvårdsarbetet om HaV tar över vattenmyndigheternas funktion är inte utredda i remissen. En av de grundläggande faktorerna i vattenvårdsarbetet är att arbetet sker inom vattnets egna gränser dvs. lokalt arbete inom avrinningsområden. Det arbetet anser vi kraftigt kan försvåras om HaV övertar vattenmyndigheternas roll. HaV kommer enligt förslaget också att fatta beslut om åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer. Rimligen bör HaV ha mycket svårt att förankra dessa beslut lokalt, något som är mycket viktigt och som även poängteras i vattendirektivets portalparagraf.

Sammantaget anser vi att nuvarande system med regionala vattenmyndigheter ger oss bättre förutsättningar att lokalt och regionalt jobba med vattenvårdsfrågorna än om HaV tar över den funktionen.

Miljöforskningens tillgänglighet

Förslaget innebär att Formas (Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande) får till uppgift att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet.

Samhällsbyggnad miljö avstår från att lämna synpunkter på detta förslag.

Ekonomi

I utredningen beskrivs att inrättandet av den nya myndigheten inte innebär några besparingar på kort sikt men däremot på längre sikt genom att resurser som med nuvarande myndighetsstruktur idag läggs på samordning och att komma överens om bedömningar och arbetssätt, kan upphöra. En ökad specialisering kommer att kunna leda till ett effektivare arbetssätt.

Några specificerade kostnadsberäkningar för föreslagna förändringar finns inte med i utredningen. Samhällsbyggnad miljö anser att det är tveksamt om stora kostnader kan motiveras då fördelarna och konsekvenserna med en ny myndighet inte går att se.

Samhällsbyggnad miljö

Agneta Gustafsson