



Miljö- och energidepartementet
Regeringskansliet
103 33 STOCKHOLM

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

Vägar till ett effektivare miljöarbete SOU 2015:43

Umeå universitet får härmed lämna följande yttrande över rubricerat betänkande.

1 Synpunkter på direktiven

Uppdraget har varit att pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under det dåvarande Miljödepartementet. Med utgångspunkt från en övergripande strukturöversyn har utredaren förutom direktiven som anger att det särskilt är regeringens styrning, tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning samt analys, uppföljning och utvärdering också identifierat miljöforskningens tillgänglighet och implementering som en viktig aspekt att analysera. Direktiven är högst relevanta men det hade även varit på sin plats att ytterligare framhålla miljöpolitikens målkonflikter och bristen på integration i sektorspolitiken, vilket beror på att det saknas ett helhetsgrepp i miljöfrågan och att styrmedel ibland motverkar varandra. Detta är vare sig nytt eller okänt men hade varit värdefullt att påkalla i direktiven för att kunna identifiera problem och lösningar i syfte att finna vägar till ett effektivare miljöarbete.

2 Synpunkter på de identifierade problemen

Med utgångspunkt från de angivna direktiven identifierar utredaren följande problem:

- Vag och inte tillräckligt operativ myndighetsstyrning – men samtidigt detaljerad.
- Brister i effektivitet, enhetlighet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet i tillståndsgivning och tillsyn.
- Behov av att tillgängliggöra forskning
- Avsaknad av oberoende utvärdering av effekterna av miljömålsarbetet.
- Strukturellt problem med den nuvarande vattenförvaltningen.

Vi instämmer i stort i att styrningen är vag, men det är delvis en följd av miljömålssystemet och att systemet inte i tillräcklig grad förmår att hantera målkonflikter. Det saknas politiska prioriteringar mellan olika miljömål. Forskningen vid statsvetenskapliga institutionen visar också att governance-systemet, som beskrivs utförligt i utredningen, och som innebär att inkludera aktörer i olika former av partnerskap eller nätverk i hög utsträckning är ofinansierat eller beroende av projektfinansiering.



Projektifieringen av miljöpolitiken är således ytterligare ett problem som inte identifieras av utredaren. Forskningen vid Umeå universitet visar att en ökande del av genomförandet av miljöpolitiska insatser exempelvis inom natur- och kulturminnesvård sker med finansiering under några få år, där personal anställs för specifika satsningar. Detta gör att insatserna inte institutionaliseras, och utvärdering av uppnådda effekter samt uppföljning och långsiktig skötsel av åtgärderna blir lidande. Forskningen har även identifierat betydande brister i samordning mellan finansierade insatser mellan olika myndigheter, särskilt i våra studier av ekologisk restaureringspolicy.

Vad gäller utvärdering av miljömålsarbetet finns det redan i nuläget oberoende utvärderingar (ex. RRV och Statskontoret). I övrigt finns ett stort värde i att Naturvårdsverket som ansvarig myndighet är involverade i utvärderingarna/ägare till utvärderingarna för att resultaten ska komma till användning. Vår forskning om användningen av hållbarhetsindikatorer samt av miljöpolicyintegrering visar att nytta med löpande utvärdering ökar starkt när denna internaliseras inom den/de myndigheter som är närmast ansvarig för genomförandet.

Vad gäller miljömålssystemet fyller det en viktig funktion för visionerna i det svenska miljömålsarbetet. Men ambitionerna för vad systemet i sig kan uppnå bör omprövas. Miljöpolitik drivs på olika samhällsliga nivåer i komplexa sociala och ekologiska sammanhang. Det är därför orimligt att förvänta sig att det ska gå att styra genom 16 mål. Miljömålen ska fortsatt vara ambitiösa, men istället för att utgöra ett målstyrningssystem bör de istället ses som ett uppföljningssystem.

3 Synpunkter på förslagen

Nedan följer våra synpunkter (kursivt) till de förslag som utredaren anger som lösningar på de identifierade problemen.

1. 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 de av riksdagen beslutade generationsmålet och de sexton miljö kvalitetsmålen.

Vi är eniga med utredaren att miljömålssystemet bör ses över och om möjligt baseras på verksamhetsanpassade uppgifter och myndigheternas kärnverksamhet, för att möjliggöra uppföljning och redovisning. Här är det också nödvändigt att i betydligt högre utsträckning se över de målkonflikter som i nuläget också starkt påverkar förutsättningarna att bedriva en effektiv miljöpolitik. Att komma till rätta med dessa målkonflikter kan i sin tur bidra till att nå det av riksdagen beslutade generationsmålet och de sexton miljö kvalitetsmålen.

2. 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.

Vi instämmer i utredarens förslag.

3. Naturvårdsverkets uppgift att vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av resultaten i förhållande till generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, ska utgå ur Naturvårdsverkets instruktion.

Vår forskning pekar på nyttan av löpande utvärderingar även om den internaliseras i ansvariga myndigheter. Utvärderingen bör givetvis anpassas för att svara mot förslag 1 & 2.

4. Formas får en ny uppgift som innebär att regelbundet genomföra och till regeringen redovisa resultatet av en samhällsovergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Vi ser inte att detta förslag är underbyggt i utredningen. Det finns idag flera oberoende utvärderingsinstitut: RRV, Statskontoret, EviEM (som gör löpande miljöutvärderingar i samverkan med berörda myndigheter och med spetskompetens för ändamålet) samt Naturvårdsverkets fördjupade utvärderingar som bygger på upphandlade studier från universitet/högskolor, och dessa kompletterar varandra på ett bra sätt. Vill man ha synteser och specifika studier går det redan idag att utlysa speciella medel i riktade satsningar vid Formas. Vi menar att det är bättre att utveckla de utvärderingsinstitut som finns redan idag än att skapa ett nytt. Det är inte brist på kunskap som gör att miljöpolitiken inte genomförs, utan användningen av kunskap.

5. 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.

Vad detta förslag innebär förefaller inte ordentligt utrett. Hur ska exempelvis fördelningsnycklar bestämmas om inte sektorsmyndigheterna med relevant detaljkompetens tar hand om det? Hur påverkar förslaget möjligheterna att rikta bidragen? Vi ställer oss tveksamma till förslaget 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. Kammarkollegiet har inte har någon specialkompetens när det gäller stora delar av de relevanta miljöfrågorna. Förslaget skulle påverka förutsättningarna att fördela projektmedel till icke-statliga aktörer.

6. 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.

Den stora bristen verkar vara att resurser saknas för tillsynsverksamhet (särskilt uppsökande sådan) och detta förslag innebär inte att några ytterligare medel tillförs utan förhoppningen är att en ny myndighet ska leda till effektiviseringsvinster. Underlaget för detta antagande är tunt. Förslaget verkar inte ordentligt förankrat då det endast är kommuner, länsstyrelser och företrädare för näringslivet som fått komma till tals. Vi anser att länsstyrelserna även framgent ska ha det största tillsynsansvaret eftersom de besitter den relevanta kunskapen på en rad områden. Om resurserna för tillsyn istället tillförs en nationell myndighet är risken stor att länsstyrelsernas kompetens att dräneras och tillsynen/tillståndsgivningen försämras.

7. Möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna att föra talan i målet för att tillvarata miljöintresse.

För det första är vi inte övertygande om att en ny myndighet bör instiftas (se svar på 7 och 8) men om så sker finner vi det inte rimligt att anförda myndigheter inte längre ska kunna föra talan i målet att tillvarata miljöintressen och det allmänna intresset upphör, samt ej kunna överklaga den nya myndighetens beslut, med tanke på hur viktigt det är med "checks and balances". Dessutom gör de otydliga avvägningarna/prioriteringarna av miljömålen (se svar på 1 och 2) att myndigheternas möjlighet till rättslig prövning framstår som viktig. Vidare är det centralt att myndigheterna har denna möjlighet att föra talan för miljöintressen och det allmänna intresset, inte minst med hänvisning till Århuskonventionen. Sverige ratificerade konventionen 2005 och som ett led i förändringsarbetet infördes 2006 rättsprövning, och det är viktigt att denna möjlighet även framgent beaktas. De organisationer som får ansöka är sådana som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken, det vill säga ideell förening eller juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstinriktad, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. Om myndigheternas möjlighet att föra talan och vara part i mål tas bort faller ett ännu större ansvar på miljöorganisationer och civilsamhället, där vi finner det tveksamt om de ensamma ska kunna svara för detta utifrån de begränsade resurser de förfogar över. Näringslivets åsikter i frågan tycks väga tungt i utredningen, vi hade gärna sett att miljöorganisationerna kommit till tals i liknande utsträckning som näringslivet.

8. Vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten.

Inget talar för att det skulle vara en bra lösning, och det saknas underlag för förslaget i utredningen. Det strukturella problemet i vattenförvaltningen handlar mer om att kommunernas roll är oklar, och att de borde komma bättre in i vattenförvaltningen. Vår pågående forskning om hur vattendirektivet hittills implementerats visar att vattenmyndigheten har tagit vattendirektivet på största allvar och organiserat sig på ett ändamålsenligt sätt, men att resurserna fortfarande saknas för genomförande av identifierade åtgärdsbehov. Det saknas också politiska prioriteringar för vattenarbetet. För att samverkan ska fungera och leda till resultat behövs betydande smörjmedel i systemet, vilket idag är underfinansierat. Den nya havs-och vattenmyndighetens roll i detta arbete har hittills varit relativt blygsam medan förankringen regionalt i de fem vattenmyndigheterna varit central för att samverkan med alla berörda aktörer ska fungera.

9. Formas får en ny uppgift som innebär att vetenskapligt utvärdera tillämpad och ny forskning inom miljöområdet.

Nej, som beskrivs ovan ser vi inte att detta förslag är underbyggt. Formas föreslagna roll i att vara nod för utvärdering av miljöpolitiken rimmar inte med dess uppdrag, och dess legitimitet i forskarvärlden skulle lätt undergrävas om uppdraget förändras i denna riktning. Redan idag kan särskilda utlysningar göras via Formas där medel söks i konkurrens. Det är viktigt att sådana medel inte stannar inom Formas kansli. Det vore också olyckligt att kringgå de institut som redan idag finns för ändamålet.

Sammanfattning

Utredningen pekar på en rad relevanta problem som förhindrar ett effektivt miljöarbete. Väsentliga brister i miljömålssystemet såsom mållkonflikter och miljöpolitikens projektifiering berörs emellertid inte i tillräckligt hög grad. Även dessa aspekter hade behövts utredas för att skapa vägar till ett effektivt miljöarbete. Vi är emellertid eniga med utredaren att miljömålssystemet bör ses över, men ställer oss tveksamma till att utarma sektorsmyndigheternas kompetens vad gäller fördelning av medel samt utvärdering och uppföljning av miljöpolitiken. Inget talar för att det skulle vara en bra lösning att lägga ned Vattenmyndigheten, och det saknas underlag för förslaget i utredningen. Bristerna kan avhjälpas med en översyn av strukturella och politiska förutsättningar. Förslaget att utse Formas till för utvärdering av miljöpolitiken rimmar inte med dess uppdrag, dess legitimitet i forskarvärlden skulle lätt undergrävas om uppdraget förändras i denna riktning.

Yttrandet har utarbetats av Katarina Eckerberg, Camilla Sandström, Anna Zachrisson, Therese Bjärstig och Irina Mancheva alla vid den Statsvetenskapliga institutionen, Magnus Larsson vid den Sociologiska institutionen i samverkan med Jon Moen, Tom Korsman och Kerstin Abbing vid Institutionen för Institutionen för ekologi, miljö och geovetenskap (EMG).



Umeå universitet, 901 87 Umeå
Prorektor Anders Fällström
www.umu.se

Yttrande
2015-10-07

Sid 6 (6)

Dnr FS 1.5-1102-15

Beslut i ärendet har fattats av prorektor Anders Fällström.

Anders Fällström
Prorektor
Umeå universitet