

Handläggare
Åhlman Michael

Datum
2015-11-02

Diarienummer
KSN-2015-1467

Kommunstyrelsen

Miljö- och energidepartementets betänkande: Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande enligt **bilaga 1**

Ärendet

Miljö- och energidepartementet har remitterat rubricerade betänkande.

Betänkandet omfattar ett stort antal olika områden inom miljöarbetet och uppdraget har varit att pröva förutsättningarna för en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och bättre resursutnyttjande för myndigheterna under det dåvarande Miljödepartement. Utredningens sammanfattning bifogas i **bilaga 2**.

Beredning

Ärendet har beretts gemensamt av kommunledningskontoret samt stadsbyggnads- och miljöförvaltningarna.

Föredragning

Departementet föreslår att regeringen tar bort uppgiften att verka för att det generationsmål och de miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt för de berörda myndigheter samt länsstyrelseinstruktionen. Instruktionerna bör i stället formulera verksamhetsanpassade uppgifter som i sin tur bidrar till att generationsmålet och den sexton miljö kvalitetsmålen uppnås.

Riksdagens definition av generationsmålet:

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Uppsala kommun tillstyrker utredningens förslag att ta bort uppgiften att verka för generationsmålet för miljömålsmyndigheter och i stället införa en generell uppgift i myndighetsförordningen för alla myndigheter.

Uppsala kommun håller också med om att det är nödvändigt att införa verksamhetsanpassade uppgifter i instruktioner till myndigheter för att nå miljömålen. Myndigheterna behöver dock, som utredningen konstaterar, utveckla konkreta handlingsplaner för miljöarbetet och åtgärdsarbetet behöver bli mer vardagsnära och operativt. Uppsala kommun anser att förslaget behöver förtydligas med att myndigheterna regelbundet ska ta fram konkreta handlingsplaner för sitt miljömålsarbete.

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

Uppsala kommun ser att vattenförvaltningen enligt vattendirektivet behöver öka både i omfattning samt åtgärdstakt vilket inte skulle gynnas av att lägga ner vattenmyndigheterna. Det tog ett antal år för myndigheterna att sätta sig och utveckla sin verksamhet ifråga om förankring, kommunikation mm. Det arbete som har lagts ner på detta skulle vid en omorganisation vara gjort i onödan. Kommunen märker tydligt av denna utveckling.

Uppsala kommun avstyrker därför förslaget på nedläggning av vattenmyndigheterna och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i föreliggande ärende

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson
Chef kommunledningskontoret

Handläggare
Åhlman Michael

Datum
2015-11-02

Diarienummer
KSN-2015-1467

Miljö- och energidepartementet

Miljö- och energidepartementets betänkande: Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43)

Miljö- och energidepartementet har remitterat rubricerade betänkande. Kommunstyrelsen anför följande

Allmänt

Betänkandet omfattar ett stort antal olika områden inom miljöarbetet och uppdraget har varit att pröva förutsättningarna för en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och bättre resursutnyttjande för myndigheterna under det dåvarande Miljödepartementet.

Uppsala kommun är i grunden positiv till betänkandet och anför följande när det gäller förslag rörande "Miljömålen i myndighetsstyrningen" samt "Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön":

Uppsala kommun tillstyrker utredningens förslag att ta bort uppgiften att verka för generationsmålet för miljömålsmyndigheter och i stället införa en generell uppgift i myndighetsförordningen för alla myndigheter.

Uppsala kommun avstyrker förslaget på nedläggning av vattenmyndigheterna och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten.

Synpunkter på kap 11.1 "Miljömålen i myndighetsstyrningen"

Uppsala kommun tillstyrker utredningens förslag att ta bort uppgiften att verka för generationsmålet för miljömålsmyndigheter och i stället införa en generell uppgift i myndighetsförordningen för alla myndigheter.

Kommunen instämmer även i att det är nödvändigt att införa verksamhetsanpassade uppgifter i instruktioner till myndigheter för att nå miljömålen. Myndigheterna behöver dock, som utredningen konstaterar, utveckla konkreta handlingsplaner för miljöarbetet och åtgärdsarbetet behöver bli mer vardagsnära och operativt. Uppsala kommun anser att förslaget behöver förtydligas med att myndigheterna regelbundet ska ta fram konkreta handlingsplaner för sitt miljömålsarbete.

Myndigheternas handlingsplaner för att nå miljömålen behöver samordnas. Med en samordning kan de samlade myndighetsresurserna riktas till prioriterade frågor. Det skapar förutsättningar för enhetligare insatser och effektivare arbete. Kommunen ser framför sig till exempel nationella projekt med olika styrmedel där administration och kommunikation kan samlas centralt. Exempel på sådana samlade och riktade insatser är nationella tillsynsprojekt. Om sådana projekt kombineras med andra styrmedel som lagstiftning, kommunikation och ekonomiska styrmedel skapas helt andra förutsättningar än i dag för att nå etappmålen. Sker ingen sådan samordning blir det svårt för framför allt kommunala tillsynsmyndigheter att prioritera mellan olika miljömål. Allt blir viktigt och resurserna används inte effektivt och enhetligt.

Även om det ligger utanför den här utredningen vill Uppsala kommun här föra fram att det behövs en översyn av lagstiftning som reglerar frågor inom miljömålsområdet. Kommunen instämmer i utredningens slutsats att miljömålen inflytande har minskat. På några områden där det finns miljö kvalitetsnormer har dock arbete med att klara normerna blivit föremål från insatser istället för målen, vilket snarast motverkar arbetet med att nå målen.

Det samma gäller målområden där riktvärden finns. Normer och riktvärden har blivit mått för hur mycket vi får förorena. Exempel på när normerna sänker ambitionsnivån är luftföroreningar och trafikbuller. Just trafikbuller är ett område där riktvärden gjort att målen oftast inte ens diskuteras. Ett exempel där normer och mål samverkar och har en positiv effekt är vattenförvaltningen. Andra exempel som gett positiv effekt på miljömål fått tydligare genomslag är riktade prioriteringar som i klimatfrågan och i arbetet med giftfri miljö i vardagen (KEMI). Kommunen anser därför att lagstiftningen som reglerar miljömålsfrågor ses över. Det behövs ett system i regelverket som successivt skärper kraven för att målen ska nås.

Synpunkter på kap 11.5 "Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön"

Vattenförvaltningen enligt vattendirektivet behöver öka både i omfattning samt åtgärdstakt. Vi ser inte att förslaget att lägga ner vattenmyndigheterna skulle gynna detta. Det tog ett antal år för vattenmyndigheterna att sätta sig och utveckla sin verksamhet ifråga om förankring, kommunikation mm. Det arbete som har lagts ner på denna utveckling skulle vid en omorganisation vara gjort i onödan. Som kommun märker vi tydligt av denna utveckling. Det finns antagligen ytterligare förbättringar att göra så som samverkan mellan de olika vattendistrikten och även i direktkontakt med exempelvis kommunerna under pågående förvaltningsperiod. Förslaget att lägga ner vattenmyndigheterna kan på sikt innebära minskade administrativa kostnader men risken är att det sker på bekostnad av såväl omfattning och åtgärdstakt som regional förankring.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick
Ordförande

Ingela Persson
Sekreterare

Sammanfattning

Vårt uppdrag har varit att pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under det dåvarande Miljödepartementet. Vårt arbete har haft en förvaltningspolitisk utgångspunkt – dock med respekt för de egenskaper som särskilt utmärker miljöpolitiken. Vi har fokuserat på de processer som särskilt nämns i våra direktiv: regeringens styrning, tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning samt analys, uppföljning och utvärdering. Till dessa processer har vi lagt en egen: miljöforskningens tillgänglighet och implementering. I vårt utredningsarbete har vi försökt identifiera de problem i processerna som är av sådan dignitet att vi anser att de behöver åtgärdas. Vi fokuserar i detta betänkande på dessa problem.

Vi har identifierat problem med regeringens styrning av miljömyndigheterna. Myndighetsstyrningen är i vissa avseenden vag och inte tillräckligt operativ – men samtidigt detaljerad. Det finns allvarliga brister i effektivitet, enhetlighet, rättssäkerhet och konkurrensneutralitet i tillståndsgivning och tillsyn. Tillgängligheten till forskningen måste öka så att resultaten kan komma till nytta. Det är ett problem att det inte finns någon oberoende utvärdering av effekterna av miljömålsarbetet. Det finns även ett strukturellt problem med den nuvarande vattenförvaltningen.

Vi lämnar därför förslag om ändringar i regeringens tillämpning av generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i sin myndighetsstyrning samt förslag till effektivare finansiell styrning. Vi föreslår att regeringen inrättar en funktion för en oberoende regelbunden samhällsovergripande utvärdering av effekterna av arbetet i miljömålssystemet. Vi lämnar förslag till en helt ny myndighet för tillstånd, tillsyn och tillsynsvägledning och en samlad förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Vi föreslår även att miljöarbetet tillförs

en helt ny uppgift för att skapa bättre tillgänglighet till miljöforskningen.

Vi 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 de 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. Ansvar för dessa uppgifter ligger för närvarande hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna, men flyttas genom vårt 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.