

Yttrande

Datum
2015-10-12
Handläggare
Maria Hellsten

Dnr
2304-15
Direkt
010-698 60 02

Mottagare
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Maria.hellsten@havochovatten.se

Yttrande över miljömyndighetsutredningens betänkande: Vägar till ett effektivare miljöarbete SOU 2015:43

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har beretts tillfälle att yttra sig över remissen. Myndigheten lämnar här följande yttrande.

HaV har koncentrerat sitt yttrande till utredningens överväganden och förslag, särskilt avsnitten 11.1, 11.5 och 11.6. Resterande avsnitt i kapitel 11 kommenteras mera kortfattat.

Avsnitt 11.1 Miljömålen i myndighetsstyrningen

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att det i 3 § myndighetsförordningen (2007:15) införs 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.

HaV tycker också det är bra som utredningen föreslår att såvitt instruktionen inte redan innehåller sådana uppgifter, regeringen istället formulerar verksamhetsanpassade uppgifter i dessa.

Liksom utredningen konstaterar HaV att sedan miljömålssystemet infördes 1999 har uppgifterna och tydligheten varierat över åren. Åren efter att systemet infördes pekades ansvaret för en del av myndigheterna först ut i regleringsbrevet för att sedan införas i instruktionen. Andra myndigheter fick uppdraget direkt infört i sin instruktion. Det har gjort att myndigheternas uppdrag och ansvar för att bidra till arbetet med generationsmålet och miljö kvalitetsmålen har varit otydligt. Myndigheterna kan också ha uppgifter och ansvarsområden med mål som står i konflikt med miljömålen vilket skapar osäkerhet kring hur respektive myndighet ska arbeta med och prioritera de frågor man har ansvar för. En skrivning i myndighetsförordningen skulle därmed förtydliga uppdraget för de 26 myndigheter som idag ingår i miljömålssystemet och länsstyrelserna.

Avsnitt 11.2 Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet

HaV avstyrker utredningens förslag att uppgiften om fördjupad utvärdering utgår ur Naturvårdsverkets instruktion och att Formas istället får i uppdrag att redovisa resultatet av en

samhällsövergripande utvärdering av effekterna av miljöarbetet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

HaV samordnar uppföljning och utvärdering av miljötillstånd, trender, styrmedel och åtgärdsarbete för tre av miljökvalitetsmålen: Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård: HaV deltar i uppföljning och utvärdering av miljömålen i sin helhet och i den fördjupade utvärderingen vart fjärde år. Motsvarande uppdrag åligger övriga myndigheter med sina respektive ansvar för övriga miljökvalitetsmål. Systemet för uppföljning är sedan tillkomsten väl inarbetat.

Vidare är Formas ett forskningsråd som främst har till uppgift att främja och stödja grundforskning och behovsmotiverad forskning. Forskningsrådet har en relativt liten organisation och torde inte ha kapacitet att själv göra de utvärderingar som föreslås i betänkandet. Det innebär att uppdrag kommer att läggas ut på andra organisationer och underlag torde behövas från de myndigheter som idag rapporterar till Naturvårdsverket. Det är därmed inte säkert att utredningens förslag skulle ge en mer oberoende utvärdering än den som görs idag vilket är ett av de skäl som anges till förslaget

Att behålla nuvarande utvärderingssystem utesluter inte möjligheten att göra oberoende regelbundna samhällsövergripande utvärderingar.

Avsnitt 11.3 Regeringens myndighetsstyrning – finansiell styrning i flera led

HaV avstyrker utredningens förslag att det som idag är inomstatliga bidrag mellan t ex Naturvårdsverket och länsstyrelserna istället direkt ska tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkt anslag/anslagsposter. HaV avstyrker också att utbetalning av beloppsbestämda statsbidrag övergår till Kammarkollegiet.

Anslag 1:2 Miljöövervakning och anslag 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö är två viktiga instrument för HaV i arbetet med bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av våra ytvatten och havsområden. Anslagen är också viktiga i uppdraget med att arbeta för en hållbar fiskeriförvaltning och utveckling av en sammanhållen fysisk havsplanering.

För att använda detta instrument på ett effektivt och ändamålsenligt sätt har myndigheten sedan starten 2011 utvecklat en samordnande beställarroll, där stora uppdrag nu utförs av bl .a. SLU och SMHI på uppdrag av oss. Gentemot länsstyrelserna har myndigheten utvecklat arbetet med att vägleda, samordna, finansiera insatser för havs- och vattenmiljö och följa upp dessa. En betydelsefull komponent i det arbetet är möjligheten att finansiera länsstyrelsernas arbete inom HaV:s ansvarsområde.

Avsnitt 11.4 En ny myndighet för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning

HaV avstyrker utredningen förslag att en ny myndighet inrättas med huvuduppgift att bevilja tillstånd enligt kapitlen 9, 11, 13-15 i miljöbalken samt att en sådan myndighet ska bedriva tillsyn inom dessa områden.

HaV avstyrker också utredningens förslag att myndigheten ska mista sin talerätt. Talerätten är en av de viktigaste formerna för HaV att vägleda, skapa praxis och driva utvecklingen framåt.

Avsnitt 11.5 Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Utredningen föreslår att vattenmyndigheterna och vattendelegationerna avskaffas och att deras verksamhet och beslutsrätt flyttas till HaV. Som främsta skäl till detta anför utredningen vattenmyndigheternas speciella organisatoriska ställning som bedöms skapa otydliga ansvarsförhållanden och roller. I tillägg anför man att en förändring enligt förslaget skulle lägga grunden för ett effektivare förvaltningsarbete och en bättre samordning mellan havs- och vattenmiljöarbetet. Liknande slutsatser och förslag har funnits i tidigare utredningar och senast i Miljömålsberedningens rapport Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten

HaV stödjer utredningens förslag och delar i stort redovisade skäl till varför förslaget bör genomföras och vill i tillägg anföra följande:

- Ett huvudsyfte med bildandet av HaV var behovet av att samordna och effektivisera havs- och vattenmiljöarbetet. Bakgrunden var bristande måluppfyllelse när det gällde de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen samt en allt mer komplex styrning bestående av nationell politik, EU direktiv, internationella överenskommelser och konventioner. Med utredningens förslag skulle HaV få ett mer sammanhållet ansvar med bättre möjlighet att samordna olika insatser och prioritera mellan olika mål inom hela vattenområdet. Då många sektorer är berörda förutsätter detta en bra samverkan med andra nationella myndigheter vilket HaV har som central myndighet.
- HaV har tillsammans med SGU ansvar för att föreskriva och vägleda i arbetet med vattenförvaltningsförordningen. Föreskrifter och vägledningen riktar sig primärt till vattenmyndigheterna vars delegationer ansvarar för beslut om normer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Vattenmyndigheterna har i praktiken överlåtit till länsstyrelserna att bereda underlaget till normer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Ett resultat av detta blir att vattenmyndigheterna uttolkar HaVs och SGU:s vägledning gentemot länsstyrelserna. Detta gynnar varken tydligheten eller effektiviteten i genomförandearbetet.
- HaV har genom sitt uppdrag en bred kontaktyta mot länsstyrelserna och är beroende av att samverkan fungerar väl. Genom avskaffandet av vattenmyndigheterna kan länsstyrelsernas roll och ansvar i vattenförvaltningen tydliggöras samtidigt som det blir lättare att integrera vattenförvaltningen i övrigt miljöarbete vilket underlättar och effektiviserar samverkan mellan Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna.
- En centralisering av vattenmyndigheternas ansvar och beslutsfunktioner kanskapa bättre förutsättningar för en regional och lokal förankring. Genom att HaV då skulle få ett likartat samordnande ansvar inom vattenförvaltning, havsförvaltning och fiskförvaltning. En centralisering skulle även förbättra förutsättningarna att involvera andra nationella myndigheter, länsstyrelserna och kommunerna på ett likartat sätt.
- Vattendirektivet är ett nationellt åtagande. Genom att beslutsrätten när det gäller miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner är delegerad till fem oberoende vattendelegationer finns ingen garanti för att de samlat uppfyller de krav som följer av vattendirektivet. Med den föreslagna förändringen skulle ansvaret tydligt ligga på HaV med ett helhetsansvar för hela genomförandet: deltagande i EU samordning, genomförande av nationell reglering och vägledning, beslut om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner, rapportering till EU.

- Genomförandet av vattenförvaltningen innebär att nationella prioriteringar och avvägningar krävs. Detta kräver en utvecklad dialog mellan nationella myndigheter. HaV har som nationell myndighet bättre förutsättningar att föra en sådan dialog jämfört med vattenmyndigheterna.

I det fall regeringen beslutar genomföra utredningens förslag vill HaV understryka behovet av att:

- Förändringarna genomförs snarast möjligt efter att nuvarande cykel avslutats. Företrädesvis redan 2016 då de första samråden rörande arbetsprogram och väsentliga frågor genomförs med start 2017.
- En översyn görs av vattendistriktens indelning. Nuvarande indelning i fem vattendistrikt grundade sig delvis på valet av länsstyrelserna som ansvariga myndigheter. Om HaV ges ansvaret försvinner motivet samtidigt som det finns administrativa och andra vinster med att harmonisera vattendistriktsindelningen med den för havsförvaltningen.
- Tydliggöra ansvaret för den miljöövervakning som behöver utföras för att vattenförvaltningens behov ska täckas. Vattenmyndigheterna ska idag "se till att övervakningsprogram finns och genomförs" men har inga egna resurser och ansvaret ligger på andra myndigheter.

Avsnitt 11.6 Miljöforskningens tillgänglighet

HaV stödjer utredningens förslag om att det skapas en oberoende funktion med uppdrag att systematisk utvärdera forskning inom miljöområdet för att öka tillgängligheten till miljöforskningens resultat. Om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag behöver det ytterligare analyseras huruvida Formas är det bästa valet för ett sådant uppdrag.

Eftersom miljöforskningen är ett ämnesmässigt brett område är det också viktigt att utredningsfunktionen har möjlighet att knyta till sig relevant vetenskaplig expertis för respektive utvärderingsuppdrag och ett utlysningförfarande bör övervägas.

Avsnitt .7 Genomförande

HaV har inga synpunkter.

Beslut om detta yttrande har fattats av vikarierande generaldirektören Ingemar Berglund efter föredragning av stabschefen Maria Hellsten. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit avdelningscheferna Anna Jöborn och Björn Sjöberg.

Ingemar Berglund

Maria Hellsten

Kopia:
Näringsdepartementet