

Remissvar om betänkandet Väger till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43)

Sammanfattning

Angående Miljömålen i miljöstyrningen

- Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget att regeringen i myndighetsförordningen inför en ny uppgift som innebär att myndighetsledningen ska se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.
- Kemikalieinspektionen avstyrker utredningens förslag om att i instruktionerna för de 26 myndigheter samt länsstyrelserna, som i dag ingår i miljömålssystemet, ta bort uppgiften om att verka för generationsmål och miljökvalitetsmål.
- Kemikalieinspektionen anser att med denna uppgift bibehållen i instruktionerna, kan uppgiften vid behov kombineras med en mer verksamhetsanpassad styrning i instruktionerna, i likhet med vad som föreslås av utredningen. Övriga relevanta myndigheter bör som utredningen föreslår kunna få verksamhetsanpassade uppgifter i instruktionerna vid behov.
- Kemikalieinspektionen vill framhålla att även etappmål, uppdrag och handlingsplaner kan användas för att konkretisera miljömål.

Angående Vattenförvaltningen och kvaliteten på vattenmiljön

- Kemikalieinspektionen ser fördelar med förslaget att vattenmyndigheterna avvecklas och att deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten, men ser att åtgärder behöver vidtas för att säkerställa en god lokal förankring.
- Kemikalieinspektionen stöder förslaget att ett råd inrättas vid Havs- och vattenmyndigheten, med de myndigheter som kan förväntas bli berörda av åtgärdsprogrammen inom Havs- och vattenmyndigheten.
- Kemikalieinspektionen anser att det inom den eventuellt nya organisationen behövs tydligare ramar och resurser för att säkerställa förankringen i den lokala förvaltningen och för att bedriva dialoger på avrinningsområdesnivå.

Angående Miljöforskningens tillgänglighet

- Kemikalieinspektionen stöder förslaget att Formas får en ny uppgift om att utvärdera och tillgängliggöra miljöforskningens resultat.
- Kemikalieinspektionen vill betona att Formas behöver samverka med miljömyndigheterna för att göra goda analyser om kunskapsluckor grundade på aktuell kunskap om behoven inom regelutveckling och regelutveckling eller att miljömyndigheter får i uppdrag att bidra med underlag.

Kemikalieinspektionen lämnar, enligt regeringens önskemål, synpunkter på utredningens överväganden och förslag på tre områden; *Miljömålen i myndighetsstyrningen, Vattenförvaltningen och kvaliteten på vattenmiljön* samt *Miljöforskningens tillgänglighet*. Beträffande de övriga områden som tas upp i utredningen, besvarar Kemikalieinspektionen gärna riktade frågor från regeringkansliet om behov finns.

Avsnitt 11.1 Miljömålen i miljöstyrningen

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget att regeringen i 3 § myndighetsförordningen inför en ny uppgift som innebär att myndighetsledningen ska se till att verksamheten främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det är rimligt att en generell uppgift att bidra till det bredare perspektivet hållbar utveckling tydligt genomsyrar hela statsförvaltningen.

Kemikalieinspektionen avstyrker utredningens förslag om att i instruktionerna för de 26 myndigheter samt länsstyrelserna, som i dag ingår i miljömålssystemet, ta bort uppgiften om att verka för generationsmål och miljökvalitetsmål. Vi befarar att det kan uppfattas som en nedprioritering av miljöarbetet om uppgiften tas bort från instruktionerna.

Regeringen har nyligen inrättat ett miljömålsråd med företrädare för 16 centrala myndigheter och länsstyrelserna, där ansvaret att ta fram förslag till åtgärder kopplade till miljömålen vilar på dessa myndigheter var för sig men också gemensamt. Kemikalieinspektionen ser mycket positivt på miljömålsrådets uppgift och tror att det kan bidra till att förstärka miljöarbetet. Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt att myndigheterna, inklusive länsstyrelserna, går in i detta gemensamma arbete med stöd av ett brett, långsiktigt och ambitiöst uppdrag. Bland annat mot bakgrund av denna gemensamma uppgift anser Kemikalieinspektionen att det är lämpligt att behålla den övergripande uppgiften att verka för generationsmål och miljökvalitetsmål i instruktionerna. Utredningen pekar på att det finns ett behov av att förtydliga och operationalisera de övergripande målen, särskilt för myndigheter som har stor egen miljöpåverkan och för de som är mer perifert berörda. Kemikalieinspektionen stödjer därför förslaget om att, om det föreligger särskilda behov, även formulera verksamhetsanpassade uppgifter.

Kemikalieinspektionen vill även peka på fler möjligheter att operationalisera målen. Beslut kan tas om fler etappmål med tydligt utpekade ansvar. Etappmålen kan förutom samhällsomställning (som var det ursprungliga syftet med etappmålen) även innehålla åtgärder eller avgränsade målsättningar, så som regeringen i praktiken har tillämpat målen. En annan möjlighet är att regeringen ger myndigheter i uppdrag att ta fram handlingsplaner för att nå målen. Kemikalieinspektionens erfarenhet av att arbeta med genomförande genom handlingsplaner är mycket positiv. Det arbetet har för oss även öppnat för samarbeten med andra myndigheter om mål och åtgärder.

Avsnitt 11. 5 Vattenförvaltningen och kvaliteten på vattenmiljön

Kemikalieinspektionen har i ett remissvar¹ om åtgärdsprogram för havsmiljön till Havs- och vattenmyndigheten identifierat ett glapp mellan åtgärdsprogrammen för det marina direktivet och vattendirektivet gällande farliga ämnen.

Kemikalieinspektionen bedömer att i den av utredningen föreslagna organisationen skulle kopplingen mellan vattendirektivets och det marina direktivets åtgärdsplaner kunna bli bättre, dels genom att en och samma myndighet blir ansvarig för båda typer av åtgärdsprogram och dels genom att resurser för metodutveckling, kartläggning och analys koncentreras. Det av utredningen föreslagna rådet vid Havs- och vattenmyndigheten bör kunna bidra till att stärka samordningen och dialogen mellan berörda centrala myndigheter.

I åtgärdsprogrammet för havsmiljön föreslås få åtgärder för farliga ämnen. Detta förklaras med att de flesta källorna till farliga ämnen är landbaserade och att åtgärderna därför huvudsakligen återfinns i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Kemikalieinspektionen befarar dock att även om ett förorenande ämne kommer från landbaserade källor är det inte säkert att effekterna uppträder inom vattendistriktens vattenområden. Till exempel om ämnet ackumuleras i näringskedjan och orsakar effekter i organismer med stort rörelseområde eller när ämnen ackumuleras i havet så att effekter först manifesteras i organismer i havet. Kemikalieinspektionen efterlyste därför i sitt remissvar åtgärder och beskrivning av hur kopplingen ska ske mellan uppdagade problem i yttre havsmiljön och åtgärder i vattendistriktet.

Kemikalieinspektionen stöder förslaget att ett råd inrättas vid Havs- och vattenmyndigheten, med de myndigheter som kan förväntas bli berörda av åtgärdsprogrammen inom Havs- och vattenmyndigheten.

Säkerställ lokal förankring i vattenförvaltningens nya organisation

Dagens organisation i vattendistrikt med regional samordning av länsstyrelserna inom avrinningsområden förefaller fungera väl när det gäller att i enlighet med intentionerna i vattendirektivets artikel 3:2, ta fram initierade kartläggningar och åtgärdsstrategier för enskilda avrinningsområden. Lokalkännedomen hos länsstyrelserna är en förutsättning för ett effektivt kartläggningsarbete. Ett problem är dock att ansvarsförhållanden är otydliga och att vattenmyndigheterna saknar tillräckliga befogenheter för att driva igenom åtgärdsarbete i praktiken.

Kemikalieinspektionen kan se ett behov av att den lokala förankringen stärks om ansvaret och resurserna för vattenförvaltningen koncentreras till Havs- och vattenmyndigheten. Det föreslagna rådets utformning kan behöva kompletteras med en bredare representation eller kompletteras med andra typer av samråd som säkerställer en god lokal och regional samordning av vattenförvaltningen. Det lokala och regionala förankringsarbetet behövs både för att inhämta kunskaper och för att lokalt anpassa de åtgärder som myndigheter och kommuner ska vidta. Vattenmyndigheterna har tagit emot mycket kritik särskilt avseende åtgärdsprogrammen inklusive konsekvensanalyser. Det verkar finnas förväntningar

¹ Remissvar rörande samråd om förslag till åtgärdsprogram för havsmiljön. 2015-04-30. Dnr H14-04928.

från berörda intressenter om att analyserna ska göras ännu mer detaljerade och specifika med hänsyn till lokala och regionala förutsättningar och möjligheter för åtgärder. Det har bland annat påpekats att kostnadseffektivitetsanalyser ska göras mer noggrant för föreslagna åtgärder. Kemikalieinspektionen anser därför att, för att stärka analyserna i planeringen av vattenförvaltningen, bör dialogen och samarbetet stärkas mellan den part som beslutar om åtgärdsprogram och de intressenter som i förlängningen berörs. Utredningen tar upp dessa frågor men berör inte närmare hur detta arbete ska säkerställas och stärkas.

Då den föreslagna organisationen innebär en centralisering av ansvar, anser Kemikalieinspektionen därför att det är viktigt att överväga åtgärder för att säkerställa att det lokala och regionala förankringsarbetet fungerar väl, såväl i kartläggning som i åtgärdsanalyser. Det kan också behövas tydligare ramar och resurser för att fortsätta att bedriva dialoger på avrinningsområdesnivå.

Kemikalieinspektionen ser sammanfattningsvis fördelar med förslaget att vattenmyndigheterna avvecklas och deras verksamhet flyttas till Havs- och vattenmyndigheten, men ser att fler åtgärder behövs för att säkerställa en god lokal förankring.

Avsnitt 11. 6 Miljöforskningens tillgänglighet

Kemikalieinspektionen stödjer betänkandets analys att det finns ett stort behov av att tillgängliggöra miljöforskningen så att den kan användas till stöd för myndigheternas arbete med miljömålen. Kemikalieinspektionen har ett stort behov av fördjupade vetenskapliga sammanställningar av forskningsresultat.

Kemikalieinspektionen har även behov av analyser som har ett brett och tvärvetenskapligt perspektiv och kopplar samman exempelvis samhällsekonomi, juridik och naturvetenskap. Dessa typer av analyser har varit och kommer fortsatt att vara betydelsefulla för exempelvis vårt påverkansarbete i EU och vårt arbete med nationella regleringar.

Behov av olika typer av analyser och synteser

I betänkandet skriver man att Mistras råd EviEM:s² arbete är en bra förebild för det man vill åstadkomma. Vi menar att den typen av systematiska utvärderingar som EviEM gör är värdefulla men behöver kompletteras med exempelvis tvärvetenskapliga analyser som inkluderar ett juridiskt och samhällsvetenskapligt perspektiv för att underbygga åtgärder. Det behövs även en möjlighet att snabbare tillgängliggöra forskningsresultat. EviEM:s synteser tar 2-3 år att utföra.

Det är även viktigt att det finns möjlighet att styra synteser och analyser så att de kan utföras med ett tydligt syfte exempelvis för att underbygga en metod eller för att stödja lagkrav eller utveckling av andra styrmedel.

Behov av myndighetsmedverkan

I betänkandet lyfter man att det till de pusselbitar som varje forskningsrapport utgör också finns behov av beprövad kunskap och erfarenhet. Denna kunskap och

² Mistras råd för evidensbaserad miljövard (EviEM)

erfarenhet finns i stor utsträckning på myndigheterna. Det är viktigt att sammanställningar (synteser) och analyserna har ett myndighetsperspektiv för att de ska vara användbara för myndigheterna. Om uppgiften att tillgängliggöra forskning läggs på Formas, som har en tradition av att framförallt utvärdera och stödja forskning av högsta vetenskapliga kvalitet, är det viktigt att man säkerställer att regulatorisk kompetens och förståelse för myndigheternas arbete finns i den organisation som byggs upp för att utföra detta arbete. Ett tänkbart sätt att säkerställa att analyserna och synteserna blir användbara för myndigheterna vore om medarbetare från myndigheterna under perioder aktivt arbetade tillsammans med Formas med att färdigställa dessa. På myndigheterna finns den aktuella kunskap om regelutläggning och regelutveckling som är nödvändig för att prioritera och utföra detta arbete. Kompetens och kunskap om myndigheternas arbete och förutsättningar krävs även för att kunskapsluckor och forskningsbehov ska formuleras så att resultaten sedan verkligen understöder myndigheternas arbete med miljömålen. Om dessa funktioner på de olika miljömålsmyndigheterna knöts samman i ett nätverk eller annan organisation (där även Formas och andra forskningsfinansierare ingår) skulle det sannolikt även resultera synergier i form bättre samordning och forskningsförslag som angriper miljöproblemen tvärvetenskapligt. Det vore även önskvärt att de berörda myndigheterna ingår i det råd som i betänkandet föreslås inrättas på Formas.

Försiktighetsprincipen bör beaktas

I betänkandet lyfter man kravet på evidensbaserade åtgärder. Kemikalieinspektionen anser att man inte ensidigt bör vara fokuserad på begreppet ”evidensbaserat” när det gäller åtgärder. En viktig princip i miljöbalken och kemikaliekontrollen är försiktighetsprincipen. Vi betonar vikten av försiktighetsprincipen som en grund för det förebyggande arbetet inom kemikaliekontrollen. Ett alltför högt och ensidigt fokus på krav på ”evidensbaserade” åtgärder kan leda till förlängda och ineffektiva beslutsprocesser och därmed verka i motsatt riktning vad gäller det skydd av hälsa och miljö som slås fast i regler och miljömål. Därför är det viktigt att sammanställningar och analyser av forskning även kan användas som underlag för myndigheter i frågor där ett fullständigt vetenskapligt underlag saknas, exempelvis genom att osäkerheter och försiktighetsprincipen beaktas.

Behov av riktat anslag för myndighetsnära forskning

Vi bedömer det som högst sannolikt att en analys av forsknings- och kunskapsbehovet för arbete med miljömålen kommer att visa att det finns kunskapsluckor som ligger utanför de områden som Formas och andra forskningsråd finansierar i dag till exempel, utveckling och validering av riskbedömningsmetodik och testmetoder, utveckling av övervakningsmetodik, nyttiggörande av miljöövervakningsdata mm. Det är i dag mycket svårt att få denna typ av forskning finansierad även om behovet är stort för miljömålsarbetet både på myndigheterna och hos andra aktörer i samhället. Det vore därför önskvärt om specifika forskningsmedel/anslag kopplas till arbetet med att identifiera kunskapsluckorna så att forskning för att fylla dem snabbt kan initieras. Man bör överväga om de forsknings- och utredningsanslag som är kopplade till myndigheternas arbete med

miljömålen kan utökas. För arbetet med förebyggande kemikaliekontroll till stöd för Kemikalieinspektionens arbete med Giftfri miljö finns i dag inte några forsknings- och utredningsanslag. Kemikaliepropositionen³ pekar på att Giftfri miljö är ett av de miljö kvalitetsmål som är svårast att nå, bland annat eftersom ökad forskning behövs för att utforma mål, strategier, effektiva styrmedel och åtgärder inom kemikaliepolitiken. Därför bör man överväga om ett riktat anslag för den forskning och undersökning som behövs för att utveckla den förebyggande kemikaliekontrollen kunde etableras vid någon myndighet.

Kemikalieinspektionen anser också det är olämpligt om uppgiften med att sammanställa och analysera forskning vid Formas ska finansieras genom att medel tas från anslag som finansierar forskning. Behovet av forskning och kunskapsuppbyggnad inom miljöområdet är stort därför bör inte de anslag som finansierar forskning inom detta område minska.

I detta ärende har generaldirektör Nina Cromnier beslutat. Per Nordmalm har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Helena Parkman och Lina Wendt Rasch deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar

Nina Cromnier

Per Nordmalm

³ Regeringens proposition 2013/14:39