



LANDSKAPSREVISIONEN

Dokumentnamn
Effektivitetsrevision

Datum
08.12.2020

Nr
47/2020

Till Ålands lagting

Granskning av miljöbyrån

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Bakgrund	3
3.	Verksamheten.....	4
	3.1. Allmän miljövard	7
	3.2. Naturvard	8
	3.3. Vattenförsörjning och vattenvård	9
	3.4. Cirkulär ekonomi.....	11
	3.5. Miljöhälsovård	12
4.	Ålandskomposten	13

1. Sammanfattning

Syftet med granskningen av miljöbyrån har varit att bedöma om arbetet på byrån fungerar effektivt och i enlighet med uppställda målsättningar.

De viktigaste slutsatserna från granskningen är följande:

- För miljöbyrån innebär EU-ärendena en hel del arbete vilket man i regel klarar av att sköta på ett förtroendegivande sätt.
- Miljöbyråns verksamhetsplan och målsättningar borde förtydligas. Det är viktigt att det finns en prioritering, en realistisk tidtabell och en ansvarig tjänsteman för alla uppsatta mål.
- Bemanningen på miljöbyrån är tillräcklig, särskilt efter att ytterligare en tjänst tillkom 2019. Kraven på att leverera resultat borde i en del fall höjas. Särskilt större och komplicerade frågor avancerar inte i tillräckligt snabb takt.
- En del svårare ärenden tar oskäligt länge för miljöbyrån att hantera. Även om man exkluderar ärenden som per automatik har lång genomförandetid förekommer det att ärenden ligger i årtal oavgjorda. Kraftfullare åtgärder bör vidtas för att se till att ärenden handläggs inom rimlig tid.
- Satsningarna på markköp och intrångsersättning för att kunna inrätta Natura 2000-områden har varit betydande under de senaste åren. Om rimligt pris inte kan överenskommas med markägare borde landskapet avstå från att ingå avtal. Då EU-kommissionen begär svar måste man redogöra för vilka utmaningar som finns med att nå målen i Natura 2000-programmet på Åland.
- Landskapsregeringen borde anta en ny vattenlag för att det ska vara möjligt att komma framåt i viktiga frågor såsom framtagning av vattenskyddsföreskrifter och utveckling av fiskodlingsverksamheten på Åland.
- Arbetet med upprättande av vattenskyddsområden ska ske genom att område efter område fastställs löpande i mån av resurser och tid. Det borde finnas delmål och angivna tidpunkter när delmål ska vara uppnådda. Arbetet har inte framskridit i den takt som man har rätt att vänta sig.
- Det är inte helt klart vem som ansvarar för vad när det gäller frågor om vatten- och avlopp (VA). Landskapsregeringen måste klargöra vilket ansvar landskapet, kommunerna respektive vattenbolagen har.
- Landskapet borde kunna stöda kommunerna mera i arbetet med framtagning av avfallsplaner för att en uppdaterad avfallsplan för Åland ska kunna färdigställas.
- Inom området miljöhälsovård handläggs ganska få ärenden via ärendehanteringssystemet. Arbetet består främst av hantering av frågor i enlighet med krav i lagstiftningen. En uppdatering av beredskapsplanen samt en kontrollplan enligt kontrollförfordningen är frågor som även borde arbetas med.
- Man borde överväga att samla alla landskapets veterinärer hos ÅMHM för att stärka kunskapsutbyte och -utveckling. I de fall landskapsregeringen ansvarar för handläggningen av ärenden inom veterinärområdet kan beredningsexpertis och beslutsstöd köpas in av ÅMHM. Ändringar i lagstiftningen för att åstadkomma en sådan organisation borde om möjligt genomföras.

- Det har tagit ofattbart lång tid att behandla ärenden gällande Ålandskomposten under åren. Biträdande justitieombudsmannens kritik 2015 var allvarlig. Högsta förvaltningsdomstolen och Ålands förvaltningsdomstol har återförvisat ärenden för ny behandling. Riksåklagaren bedömde att ansvarig minister och byråchef under senare år kunde anses ha begått tjänstefel men beslöt om åtalseftergift. Handläggningen av Ålandskompostens ärenden stärker inte allmänhetens förtroende varken för miljöbyrån eller ÅMHH.

2. Bakgrund

Miljöbyrån hör till social- och miljöavdelningen vid landskapsregeringens allmänna förvaltning.

Vid miljöbyrån handläggs ärenden som gäller miljömedvetenhet, miljöskydd, biologisk mångfald, minimerad klimatpåverkan, avfall, hälsosam livsmiljö för människor, djurhälsa, djurvälstånd, livsmedelssäkerhet samt ärenden som gäller vattenvård. Den övergripande målsättningen med landskapsregeringens miljö- och hälsoskyddsarbete är att bidra till att nå ett hållbart samhälle. Arbetet på miljöbyrån stöder de sju strategiska utvecklingsmålen.

Av arbetsordningen framgår vilka tjänster som har budgetansvar samt ställföreträdaransvar för miljöbyråns alla budgetmoment.

Under de senaste åren har budget och utfall för miljöbyrån utvecklats enligt följande:

MILJÖBYRÅN	2016		2017		2018		2019		2020
	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget
Allmän miljövärd	-110 000	-56 675	-208 968	-113 665	-234 968	-157 694	-136 000	-98 234	-116 000
Naturvård	-341 000	-337 487	-341 000	-261 327	-349 000	-319 142	-364 000	-380 126	-393 000
Vattenförsörjning och -vård	-265 000	-273 181	-285 000	-285 166	-321 000	-296 888	-317 000	-336 614	-355 000
Cirkulär ekonomi	-386 000	-29 319	-221 000	-21 312	-321 000	-47 432	-328 568	-40 011	-337 556
Miljöhälsovård	-55 000	-19 442	-70 000	-32 572	-70 000	-64 892	-70 000	-37 733	-70 000
Personalkostnader	-647 766	-656 763	-553 866	-592 920	-558 358	-556 131	-584 080	-557 243	-636 158
Övriga kostnader	-47 272	-49 598	-42 666	-34 885	-51 333	-41 152	-54 503	-24 387	-57 911
	-1 852 038	-1 422 465	-1 722 500	-1 341 847	-1 905 659	-1 483 331	-1 854 151	-1 474 348	-1 965 625
PAF-medel miljösektorn	-626 270	-361 207	-715 063	-447 277	-867 786	-561 231	-906 555	-704 392	-802 162
Anskaffning av områden för naturskyddsändamål	-231 598	-227 805	-235 391	-234 500	-219 891	-131 619	-318 272	-220 608	-327 664
	-2 709 906	-2 011 477	-2 672 954	-2 023 624	-2 993 336	-2 176 181	-3 078 978	-2 399 348	-3 095 451

I tabellen ingår kostnader både för verksamhet och överföringar. Trenden är ökade kostnader vilket visar att miljön är ett prioriterat område.

PAF-medlen är fyraåriga reservationsanslag. 2016 och 2017 var anslaget 450.000 euro och från 2018 framåt 600.000 euro. Budgeterade PAF-medel som inte redovisats under ett år överförs till följande år för att kunna användas för samma ändamål då istället. Detta förklarar beloppen i budgetkolumnen och relativt stora skillnader mot utfall som uppstår.

Inom området Cirkulär ekonomi har använda budgetmedel understigit tillgängliga budgetmedel betydligt eftersom det funnits fyraåriga reservationsanslag som inte utnyttjats. Stöd till Ålandskomposten om 200.000 euro beviljades 2017 men först efter att anläggningen godkänts 2019 utbetalades stödet 2020.

Granskningen av miljöbyrån har utförts i enlighet med Landskapsrevisionens granskningsplan för år 2020. Syftet har varit att bedöma om arbetet på byrån fungerar effektivt och i enlighet med uppställda målsättningar. Granskningen har inriktats på förvaltningen och den interna styrningen och kontrollen. Ålandskomposten-ärendet har granskats eftersom det är ett stort och komplicerat ärende som pågått under lång tid.

3. Verksamheten

Avdelningschefen för social- och miljöavdelningen arbetar främst med frågor inom social- och hälsovården. Sakkunskap om miljöfrågor finns inte på samma sätt. Miljöbyrån sköter sin verksamhet i stor utsträckning självständigt.

Inrättade tjänster, med beaktande av deltidsarbete, vakanser och tillfälliga utredare (tillfälligt anställda för EU-stödda projekt och högskolepraktikanter inte medräknade), har varit följande vid miljöbyrån de senaste åren (byråsekreteraren hör formellt till avdelningens allmänna byrå):

Antal tjänster	2016	2017	2018	2019	2020
Byråchef	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Miljöingenjör	2,0	2,0	2,0	2,9	2,8
Vattenbiolog	2,2	2,0	2,0	2,0	2,5
Naturvårdsintendent	2,0	2,2	2,0	2,0	1,8
Veterinär (från 3.4.2017)	0,1	0,8	1,0	1,0	1,0
Byråsekreterare (uppskattning 80%)	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Totalt	8,1	8,8	8,8	9,7	9,9

Arbetsuppgifterna för de enskilda tjänstemännen framgår av utnämningssbrev. Detaljerade befattningsbeskrivningar saknas, vilket genomgående gäller inom allmänna förvaltningen.

En ny ordinarie tjänst som miljöingenjör tillkom i budgeten för 2019. Arbetsuppgifterna omfattar i första hand vattenförsörjning, avloppsvatten- och dagvattenhantering. Fördelningen av arbetsuppgifter mellan tjänstemän har ändrat. I de äldre utnämningssbrev är beskrivningen av arbetsuppgifterna ganska kortfattad. Det finns ett behov av att se över arbetsuppgifternas beskrivning i utnämningssbrev.

Avdelningschefen sammankallar till avdelningsmöten och byråchefsmöten. Avdelningschefen och miljöbyråns chef träffar myndighetschefen för Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM) regelbundet och vid behov. Miljöbyrån håller byråmöte ca 10 gånger per år. Byrån håller även ett möte under friare former i samband med kaffepaus varannan vecka under höst, vinter och vår.

Sjukfrånvaron har varit relativt hög inom miljöbyrån de tre senaste åren. Även om man bortser från sjukskrivningar på grund av olyckor och allvarligt sjukdomsfall utgör byråns årliga sjukdagar ungefär 80 % av ett årsverke. Uppföljningssamtal hålls då fler än 5 korta sjukfrånvarotillfällen per år noteras för en medarbetare.

Medarbetarsamtal hålls men ambitionen att hålla medarbetarsamtal med alla en gång per år har inte riktigt uppnåtts. Flexibelt distansarbete beviljas alla medarbetare som anhåller.

Miljöbyrån har haft svårt att hitta kurser som lämpar sig för fortbildning inom ansvarsområdet. Deltagande i det nordiska samarbetet och HELCOM skapar kontakter som upplevs som värdefulla för kunskapsutvecklingen.

Ett verktyg används för undersökning av arbetsvälbefinnandet inom allmänna förvaltningen. Enkäten som gjordes hösten 2019 gav sämre vitsord jämfört med föregående enkät när det gäller ledningen men det kan inte utläsas om detta beror på svaren från miljöbyråns tjänstemän.

Lagstiftningen inom miljöområdet är omfattande. Det finns en del blankettlagar inom speciella kompetensområden som t.ex. kemikalier, buller och luft. Blankettlagar har antagits även för livsmedelssäkerhet, hälsoskydd och avfall. Egna landskapslagar finns bland annat om miljöskydd, miljökonsekvensbedömning och miljöbedömning, naturvård, djurskydd samt vatten.

EU utfärdar mängder av direktiv som medlemsstaterna måste ta i beaktande vid lagstiftning. Bland sådana som påverkar miljöbyråns arbete väsentligt kan nämnas ramdirektivet för vatten, ramdirektivet för en marin strategi, nitratdirektivet, avfallsdirektivet, habitatdirektivet och fågeldirektivet. Kraven på rapportering till EU-kommissionen är omfattande.

Ifall EU-kommissionen anser att direktiv inte implementerats riktigt i lagstiftningen inleds en process där medlemsstaten måste förklara sig. Miljöbyrån har kontinuerligt flera sådana ärenden att hantera vilket innebär en hel del arbete för miljöbyråns chef och berörda tjänstemän. Därtill belastar formella överträdelseärenden miljöbyrån även om handläggningen sker vid enheten för rättsliga och internationella frågor.

Inom den allmänna förvaltningen har en mall för verksamhetsplan och SMARTA målsättningar tagits fram. Miljöbyrån använder sig av denna för sin planering och även några av tjänstemännen för sitt eget område. I byråns plan ingår väldigt många målsättningar. Få av dessa har en prioritering och tidplan för genomförande. Många målsättningar är av typen "fortgående". Som ansvarig för en målsättning noteras många gånger inte en person utan flera.

Arbetet med hållbarhetsagendan involverar miljöbyrån, i första hand när det gäller färdplaner för agendans mål 3 "Allt vatten har god kvalitet" och 4 "Ekosystem i balans och biologisk mångfald". Hållbarhetsagendan har medfört merarbete för miljöbyrån.

Landskapsregeringen fattar ett delegeringsbeslut som reglerar i vilken ordning beslut fattas inom allmänna förvaltningen och lagberedningen. Senast fastställda delegeringsbeslut gäller från 1.2.2020. I social- och miljöavdelningens arbetsordning beskrivs även på vilken nivå som olika typer av ärenden ska avgöras.

Endast ett fåtal av miljöbyråns ärenden avgörs av landskapsregeringen i plenum. Vanligare är att ärenden avgörs av ansvarig minister efter föredragning av tjänsteman (enskild föredragning). Ärenden såsom ansöknings- och tillsynsärenden samt inköp under fastslaget belopp enligt budgetdirektiv avgörs av tjänsteman självständigt utan föredragning (tjänstemannabeslut). Avgörande efter föredragning av annan tjänsteman (tjänstemannaföredragning) är sällan förekommande.

En av byråsekreterarna vid allmänna byrån sköter i huvudsak miljöbyråns ärenden. Miljöbyråns tjänstemän får värdefullt stöd av en välfungerande sekreterarfunktion.

Under de senaste åren har beslut fattats i följande antal ärenden:

Antal ärenden	2016	2017	2018	2019	2020 *)
Pleniföredragning	16	8	10	0	3
Enskild föredragning	145	112	95	94	40
Tjänstemannabeslut/föredragning	36	47	55	82	52
Totalt	197	167	160	176	95
Brev	246	189	192	206	134
*) t.o.m. 31.10.2020					

Ärenden expedieras per brev men det förekommer även brev som inte har ett ärende som grund. Vissa EU-ärenden och interna utlåtanden läggs inte in i ärendehanteringssystemet. Några tiotal ärenden årligen kan läggas till totala antalet ärenden i tabellen (ca 30 st. åren 2018 - 2019 och 45 st. 2020).

Merparten av ärendena bedöms vara relativt enkla att avgöra med tanke på den erfarenhet och kompetens som finns inom miljöbyrån. Årligen förekommer det även 5 – 10 ärenden som kan vara ganska omfattande och komplexa. Miljöbyrån hade vid årsskiftet 2019/2020 26 st. öppna ärenden äldre än 3 månader. 7.12.2020 var antalet 24 st., varav 18 st. är ärenden som har lång genomförandetid, bland annat 11 st. EU-direktiv samt några naturreservat/Natura 2000-ärenden.

I regel saknas kommentar om orsak till att ett ärende inte kunnat avgöras inom den tid som föreskrivs i förvaltningslagen. Det förekommer att ärenden som borde avslutas och tas bort i ärendehanteringssystemet ligger kvar utan orsak. Byråchefen följer upp ärendehanteringens månadsvis och diskuterar vid behov med berörd tjänsteman.

Miljöbyråns personal har på begäran gjort en grov uppskattning av tidsåtgång för några arbetsuppgiftsområden. Resultatet blev följande:

Arbetsuppgiftsområde	
Handlägga ärenden	26 %
EU-rapportering och -ärenden	13 %
Lagstiftning	14 %
Utlåtanden, rådgivning	12 %
Planering, utveckling inkl. utbildning, informationsinhämtning	21 %
Möten, resor, administration	13 %

Slutsatser:

- För miljöbyrån innebär EU-ärendena en hel del arbete vilket man i regel klarar av att sköta på ett förtroendegivande sätt.
- Miljöbyråns verksamhetsplan och målsättningar borde förtydligas. Det är viktigt att det finns en prioritering, en realistisk tidtabell och en ansvarig tjänsteman för alla uppsatta mål.
- Delegeringen av arbetsuppgifter från byråchefen till tjänstemännen borde kunna utökas.
- Bemanningen på miljöbyrån är tillräcklig, särskilt efter att ytterligare en tjänst tillkom 2019. Kraven på att leverera resultat borde i en del fall höjas. Särskilt större och komplicerade frågor avancerar inte i tillräckligt snabb takt.
- En del svårare ärenden tar oskäligt länge för miljöbyrån att hantera. Även om man exkluderar ärenden som per automatik har lång genomförandetid förekommer det att ärenden ligger i årtal oavgjorda. Kraftfullare åtgärder bör vidtas för att se till att ärenden handläggs inom rimlig tid.

3.1. Allmän miljövard

Den övergripande målsättningen är en hållbar utveckling där miljön skyddas och vårdas på ett sätt som särskilt främjar vatten av god kvalitet, ekosystem i balans och biologisk mångfald.

Mål år 2020:

- att öka kännedomen om miljölagstiftning
- att öka kännedomen om och utveckla kemikalieområdet
- att höja miljömedvetenheten och minska klimatpåverkan
- att höja kännedomen om LBU-programmets påverkan på vattenmiljön och biologisk mångfald

Årligen återkommande anslag i budgeten finansierar bränslekvalitetskontroller som tullen utför enligt en landskapsförordning om tillämpning av vissa riksförfattningar rörande förorening av luften. Årligen finansieras även en systematisk uppföljning av lantbruket som underlag för uppföljning och utvärdering av miljöåtgärder riktade till lantbruket i LBU-programmet samt miljölagstiftning och andra styrmedel (sammanlagt 116.000 euro år 2020).

Budgeten innehåller PAF-medel för miljöverksamhet. Medel beviljas som verksamhetsunderstöd för miljöverksamhet och arbete för hållbar utveckling till ideella organisationer eller andra som uppfyller principerna för verksamhetsstöd. Från att ha varit 350.000 euro 2014 höjdes anslaget till 450.000 euro 2015 och ytterligare till 600.000 euro från 2018 framåt.

Samarbetet med Åbo Akademi om arbetet vid Husö biologiska station finansieras med PAF-medel (110.000 euro år 2020). PAF-medel kan även användas för finansiering av projekt gällande vattenförbättrande åtgärder ävensom omställning till ett hållbart samhälle. Bland nya mottagare märks föreningen bärkraft.ax som startats på initiativ av landskapsregeringen 2018. Stödet är 110.000 euro år 2020.

Slutsats:

- Ökningen av PAF-medel för miljöverksamhet under senare år visar på hur viktiga miljöfrågorna anses vara i landskapet.

3.2. Naturvård

Verksamhetsområdet naturvård har som målsättning att bevara livskraftiga populationer av våra ursprungsarter samt att skydda både naturliga livsmiljöer och artrika livsmiljöer skapade av traditionell hävd av jordbruksmark. Naturvården månar även om en positiv utveckling av landskapsbilden.

Mål år 2020:

- Uppnå lagskydd för flera Natura 2000-områden i enlighet med EU-krav (habitat- och fågeldirektivet) samt EU:s s.k. pilotärende om utnämning av Natura 2000-områden.
- Arters och biotopers bevarandestatus och uppfyllande av fredningens syfte följs upp genom systematiska naturinventeringar inom minst ett naturreservat.
- Fortsatt kartering av de åländska förekomsterna, såväl i de terrestra som inom de marina områden, av arter och biotoper som enligt habitatdirektivet måste bevaras och som ingår i rapporteringen av nämnda direktiv. Inventeringarna utgör även en viktig del av den lagstadgade uppföljningen av arterna och biotoperna.

Årligen återkommande anslag i budgeten används för inventeringar, utredningar samt bevarande- och skötselplaner för arter och biotoper samt för skötsel av naturreservaten. Den största summan (260.000 euro år 2020) betalas till Fastighetsverket för den kontinuerliga skötseln och restaureringen av naturreservaten. Tjänster upphandlas för bland annat framtagande av skötselplaner samt för inventeringar och övervakning av arter och biotoper enligt både åländsk och EU-lagstiftning (118.000 euro år 2020). Det finns också ett mindre anslag (15.000 euro år 2020) ämnat för ansökningar om ersättning av skador orsakade av särskilt skyddsvärda eller fridlysta djur.

Landskapsregeringen har under senare år ökat ansträngningarna gällande inrättande av flera Natura 2000-områden. EU-kommissionen har inlett ett s.k. pilotärende där man påpekat landskapets skyldighet att utnämna Natura 2000-områden för att EU-direktiven ska uppfyllas. Ett fyraårigt reservationsanslag om drygt 200.000 euro för anskaffning av områden för naturskyddsändamål infördes i budgeten från 2017 framåt.

Ålands Natura 2000-program innefattar hittills 96 områden, varav 31 fortsättningsvis inte är inrättade som naturreservat. Förhandlingar om flera av de resterande områdena har

pågått och pågår. Dessutom har arbete med en utvidgning av det åländska programmet pågått. Flera Natura 2000-områden består av flera skiften med olika ägare, vilket leder till att inrättande av naturreservat kräver förhandlingar och avtal med var och en av dem.

Under åren 2015 - 2020 har avtal om markköp och intrångsersättning ingåtts till ett värde av ca 1.250.000 euro. Det är svårt att överenskomma om köp vilket lett till avtal om intrångsersättning (14 av 19 avtal). Landskapet tenderar att få betala ett högt pris jämfört med det som gäller på marknaden. I några fall kan det upplevas som att markägare fått riktigt bra betalt.

I sammanhanget bör noteras att ambitionerna med EU:s Natura 2000-program inte undgått kritik för att vara för höga. Man kan också fråga sig hur situationen ser ut i andra EU-länder när det gäller Natura 2000-programmet och uppfyllandet av EU-direktiven.

Slutsats:

- Satsningarna på markköp och intrångsersättning för att kunna inrätta Natura 2000-områden har varit betydande under de senaste åren. Om rimligt pris inte kan överenskommas med markägare borde landskapet avstå från att ingå avtal. Då EU-kommissionen begär svar måste man redogöra för vilka utmaningar som finns med att nå målen i Natura 2000-programmet på Åland.

3.3. Vattenförsörjning och vattenvård

I enlighet med hållbarhetsagendan och lagstadgade krav är målsättningen att uppnå god vattenkvalitet i hav, sjöar och grundvatten.

Mål år 2020:

- Säkerställa tillgång till vatten av god kvalitet och hållbar vattenhushållning för alla typer av vattenanvändning. I arbetet ingår att säkerställa skydd, tillgång och kvalitet i vattentäkter och andra vattenförekomster.
- Säkerställa lagstadgad och vetenskaplig uppföljning och övervakning av grundvatten, sjöar, kust- och havsområden för att möjliggöra en sammanhållen helhetsbild, bedömning av vattenkvaliteten och dess förändringar samt väsentliga faktorer som styr detta.
- Tillhandahålla information om vattenvården och vattenmiljöns tillstånd och förändringar för allmänhet och berörda parter.

Årligen återkommande anslag i budgeten finansierar lagstadgad vattenövervakning och undersökningar utgående från krav i EU-direktiv (250.000 euro år 2020). Uppdraget utförs i huvudsak av ÅMHM:s laboratorium. I övrigt finansieras utredningar och undersökningar, information och övriga kostnader kopplat till vattenförsörjning och avloppsvattenbehandling samt vattenvård och vattenförvaltning, främst kopplad till framtagande och genomförande av lagstadgade åtgärdsprogram, förvaltningsplan och havsområdesplan (83.000 euro år 2020).

Deltagande i Interreg Central Baltic-samarbetsprojekt är till största delen EU-finansierade och endast en liten del belastar landskapet (22.000 euro år 2020).

Efter den torra sommaren 2018 anhöll Ålands Vatten om att landskapsregeringen vidtar vissa omedelbara åtgärder. En arbetsgrupp för att trygga kvalitet och tillgång på råvatten

tillsattes. Slutrapport avgavs i augusti 2019. Fastighetsverket har fått i uppdrag att inleda förhandlingar om förvärv av marker som behövs för att anlägga våtmarker i anslutning till ytvattentäkter. När det gäller behovet av en ny vattentäkt på Åland ligger ansvaret i första hand på Ålands Vatten.

Landskapsregeringen beslöt efter en remissrunda 2019 anta "Allmänna skyddsföreskrifter för dricksvattentäkter". Vattenskyddsområden för Ålands Vattens ytvattentäkter finns sedan 1988. För övriga ytvattentäkter saknas skyddsområden. Föreskrifterna för befintliga vattenskyddsområden behöver revideras och nya tas fram för övriga ytvattentäkter. Förekomster av grundvattentäkter har undersökts och skyddsföreskrifter ska tas fram.

I sammanhanget noteras att en avloppsledning byggts genom ett vattenskyddsområde. Risk för förorening vid bräddning finns (ett tillbud har inträffat). Omdragning av ledningen borde ha hög prioritet.

Landskapsregeringen gav Ålands Vatten i uppdrag att ta fram en vatten- och avloppsplan (VA-plan) för Åland. Efter att planen levererats 2018 (har inte antagits officiellt av landskapsregeringen) har arbetet med VA-frågorna inte avancerat särskilt mycket. Det bör beaktas att Ålands Vattens verksamhetsområde inte omfattar hela Åland. Bolaget levererar vatten till ca 75 % av Ålands befolkning. Det finns utmaningar ute i kommunerna med att leverera uppgifter om de befintliga enskilda avloppen.

Enligt EU-direktivet om havsplanering ska landskapsregeringen ta fram en havsplan. Havsplanen ska omfatta alla kustvatten och marina vatten som hör till landskapet. En extra utredare arbetar med projektet under överinseende av en vattenbiolog. Planen har varit på en första remissrunda. En andra remissrunda planeras i slutet av 2020.

EU-direktiven ställer krav på rapportering. Redovisning enligt nitratdirektivet, vilket sker vart 4:e år, är aktuellt 2020. Vattenåtgärdsprogram och förvaltningsplan enligt vattendirektivet tas fram vart 6:e år - nuvarande gäller perioden 2016 - 2021. All information gällande vattenvård på landskapsregeringens webbplats ger en bild av byråkratin som alla EU-direktiv leder till. Det är fråga om många och i vissa fall väldigt långa dokument. Man kan fråga sig om nyttan står i proportion till arbetsinsatsen för framtagning av alla dokument.

Arbetet med att ta fram en ny vattenlag för Åland påbörjades 2015 genom att en utredning togs fram på miljöbyrån med hjälp av utomstående expertis. Ärendet överfördes i början av 2017 till lagberedningen. Vattenlagen är ännu inte godkänd politiskt av landskapsregeringen. Arbetet fortgår i en arbetsgrupp med lagberedare, vattenbiologerna och delvis byråchefen.

Tolkningen av en paragraf i nuvarande vattenlag, den s.k. "stopp-paragrafen", innebär att fiskodlingar på Åland inte kan utvidga sin verksamhet till den del utvidgningen innebär utökade utsläpp. Det är en utmaning att hitta en lösning för utveckling av den för Åland viktiga fiskodlingen samtidigt som samhället har ansvar för att inte vattenkvaliteten försämras.

För att uppnå bättre vattenskydd behövs regler för ersättningar till markägare. Det skulle vara enklare att nå resultat i arbetet med förbättrade vattenskyddsföreskrifter om regler i den nya vattenlagen skulle vara fastställda.

Slutsatser:

- Landskapsregeringen borde anta en ny vattenlag för att det ska vara möjligt att komma framåt i viktiga frågor såsom framtagning av vattenskyddsföreskrifter och utveckling av fiskodlingsverksamheten på Åland.
- Arbetet med upprättande av vattenskyddsområden ska ske genom att område efter område fastställs löpande i mån av resurser och tid. Det borde finnas delmål och angivna tidpunkter när delmål ska vara uppnådda. Arbetet har inte framskridit i den takt som man har rätt att vänta sig.
- Det är inte helt klart vem som ansvarar för vad när det gäller frågor om vatten- och avlopp (VA). Landskapsregeringen måste klargöra vilket ansvar landskapet, kommunerna respektive vattenbolagen har.

3.4. Cirkulär ekonomi

Landskapsregeringens målsättning är att sträva mot en cirkulär ekonomi, ett kretsloppssystem som innebär att produkters mervärde bevaras så länge som möjligt och att avfall minimeras.

Mål år 2020:

- utveckla statistik på området i samarbete med ÅSUB
- ökad skrotning av uttjänta fordon
- genomföra kampanjer tillsammans med andra organisationer i syfte att förebygga avfall
- informera om cirkulär ekonomi och influera till en beteendeförändring i samhället

Anslaget i budgeten (29.000 euro år 2020) används för att åstadkomma beteendeförändring och uppnå cirkulär ekonomi genom information ut till företag och invånare. Ytterligare finns ett anslag som avser ersättning för hämtning av uttjänta fordon till skroten (20.000 euro år 2020).

Från 1.1.2019 gäller en blankettlag för avfall. Avfallsplanen för Åland från 2010 behöver uppdateras. Kommunala avfallsplaner borde inlämnas innan detta kan göras. Alla kommuner har inte levererat planer vilket lett till att arbetet inte kunnat framskrida såsom planerat.

Det finns en landskapsförordning om producentansvar för förpackningar, skrotfordon, batterier och ackumulatorer, elektriska och elektroniska varor, däck samt returpapper vilken hänvisar till förordningar i riket. Producentansvaret handhas av producentsammanslutningar. För batterier samt elektriska och elektroniska varor handhar rikets producentsammanslutningar även ansvaret på Åland.

Producentansvaret för förpackningar handhas av Producentansvar Åland Ab (Proans) vilket är ett dotterbolag till Kommunalförbundet för Ålands Miljöservice (Mise). För vissa avfallsfraktioner fungerar omhändertagandet bra, för andra inte. Kostnader som producenterna borde stå för hamnar på samhället. Problemen har utretts men det är svårt att hitta en lösning. En utmaning är att avfallsvolymerna på Åland är små.

Slutsatser:

- Inom området cirkulär ekonomi handläggs ganska få ärenden via ärendehanteringssystemet. Arbetet består främst av lagstiftningsfrågor samt att informera och genomföra kampanjer för att uppnå en beteendeförändring i samhället.
- Landskapet borde kunna stöda kommunerna mera i arbetet med framtagning av avfallsplaner för att en uppdaterad avfallsplan för Åland ska kunna färdigställas.

3.5. Miljöhälsovård

Den övergripande målsättningen för miljöhälsovården är att garantera säkerhet och kvalitet för livsmedel, främja djurens hälsa och välfärd samt se till att förutsättningarna för en hållbar djurproduktion uppfylls.

Arbetet består främst av lagstadgade uppgifter och styrs framförallt av flertalet EU-förordningar och rikslagstiftning, landskapslagen (2007:26) om tillämpning av livsmedelslagen i landskapet Åland och djurskyddslag (1998:95) för landskapet Åland. Veterinärvård och miljöhälsovård regleras av mer än 300 författningar.

Mål år 2020:

- övervaka samt organisera provtagning och inspektioner av bi-sjukdomen Varroa (Varroa destructor) för att bevara landskapets varroafria status
- leda och uppfylla det fleråriga utrotningsprogrammet för fisksjukdomen VHS (Viral Hemorrhagisk Septikemi)
- övervaka märkning och registrering av produktionsdjur
- upprätthålla övervakningsprogrammet för främmande ämnen i animaliska livsmedel
- upprätta ett fungerande beredskapslager och uppdatera dess innehåll med tanke på bekämpningsåtgärder mot djursjukdomar som lätt sprids
- etablera ett systematiskt samarbete mellan landskapsregering och underlydande myndighet (ÅMHM), privata veterinärer samt andra aktörer angående kontroll av illegal införsel av djur och övervakning av rävens dvärgbandmask

Årligen återkommande anslag i budgeten används för kostnader i enlighet med målsättningarna ovan - provtagning och inspektioner av bi-sjukdomen Varroa, upprätthållande av beredskapscentralen samt kontroll av illegal införsel av djur - (40.000 euro år 2020).

ID-övervakningen av produktionsdjur sköts genom en överenskommelseförordning (2012:31) av Statens ämbetsverk på Åland och bekostas av landskapet (10.000 euro år 2020). Analysarbetet för kontroll av främmande ämnen i animaliska livsmedel beställs av Livsmedelsverket Evira (20.000 euro år 2020).

Ett utrotningsprogram för fisksjukdomen VHS genomförs under åren 2015 - 2020. Utrotningen genomförs delvis av ÅMHM och i samarbete med åländska fiskodlare och enligt EU:s regelverk. Den totala kostnaden för programmet 335.000 euro finansieras via europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) 2014 - 2020 och belastar därför inte miljöbyråns budget.

En revidering av beredskapsplanen för Åland är angelägen. Nuvarande plan är från 2006.

En kontrollplan enligt EU:s kontrollförfordning (kontroll av livsmedelskedjan) saknas på Åland.

Den åländska djurskyddslagen är föråldrad och det finns ett stort behov av en ny lag. En orsak till att arbetet med ny lagstiftning inte kommit igång är att man inväntar rikets nya lagstiftning om djurskydd.

Miljöbyrån har anhållit om medel för en utredare för att ta fram ett förslag på organiseringen av veterinärförvaltningen inom landskapet. Den omfattande lagstiftningen bör gås igenom för att klargöra vem som ansvarar för vad inom det veterinära området.

Slutsatser:

- Inom området miljöhälsovård handläggs ganska få ärenden via ärendehanteringssystemet. Arbetet består främst av hantering av frågor i enlighet med krav i lagstiftningen. En uppdatering av beredningsplanen samt en kontrollplan enligt kontrollförfordningen är frågor som även borde arbetas med.
- Man borde överväga att samla alla landskapets veterinärer hos ÅMHH för att stärka kunskapsutbyte och -utveckling. I de fall landskapsregeringen ansvarar för handläggningen av ärenden inom veterinärområdet kan beredningsexpertis och beslutsstöd köpas in av ÅMHH. Ändringar i lagstiftningen för att åstadkomma en sådan organisation borde om möjligt genomföras.

4. Ålandskomposten

Hanteringen av animaliska biprodukter på Åland sköts av Ålbiocom Ab (Ålandskomposten Ab har fusionerats med Ålbiocom Ab 30.11.2019). Landskapsregeringen är den myndighet som godkänner samt utövar tillsyn av hanteringen vid företagets komposteringsanläggning. Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHH) beviljar miljötillstånd för verksamheten.

Ålands miljöprövningsnämnd beviljade år 2001 Ålandskomposten tillstånd för hantering och kompostering av slaktavfall. Ålands landskapsregering beviljade 2004 företaget rätt att under vissa villkor använda ett slutet s.k. AgBag-system för komposteringen.

Tillståndet för verksamheten har utgått 31.5.2005. Verksamheten har det oaktat fortgått utan tillstånd till år 2011. Landskapsregeringen har under flera år påtalat brister i anläggningen, bl.a. har temperaturen i kompoststrängarna varit för låg. Slutligen har landskapsregeringen den 21.9.2011 godkänt hanteringen vid komposteringsanläggningen. Enligt beslutet får animaliska biprodukter i form av kategori 3-material mottas, vilket består av slakteriavfall, animaliska biprodukter från fiskodlingar samt matavfall.

Verksamheten regleras av EU:s s.k. biproduktförfordning (1069/2009) och genomförandet av denna, den s.k. genomförandeförfordningen (142/2011).

Grannar har genom åren framfört klagomål gällande hanteringen vid komposteringsanläggningen. Klagomål lämnades in till Justitieombudsmannen år 2014.

Biträdande justitieombudsmannen framförde i sitt avgörande år 31.12.2015 allvarlig kritik mot både ÅMHM och Landskapsregeringen för oskäligen dröjsmål i handläggningen av ärenden gällande Ålandskomposten. Att verksamheten fortgått utan miljötillstånd lång tid samt att tillräckliga åtgärder inte vidtagits med anledning av konstaterade brister vid anläggningen kritiserades.

Landskapsregeringen begärde 2016 utlåtande från livsmedelsverket Evira gällande bedömning av Ålandskompostens verksamhet i förhållande till bestämmelserna i EU-förordningarna, speciellt gällande komposteringsmetoden. Utlåtandet bekräftade landskapsregeringens uppfattning om behov av en revidering av anläggningens godkännande. Landskapsregeringen beslöt 21.6.2016 om mer specificerade krav på Ålandskompostens verksamhet. Företaget åläggs att senast 30.11.2016 vidta åtgärder i enlighet med vad som föreskrivs i beslutet.

Landskapsregeringen beslöt 19.5.2017 godkänna Ålandskompostens processbeskrivning av hanteringen av animaliska biprodukter i den nya trumkompostanläggningen man planerar investera i. Anläggningen ska tas i bruk senast 31.12.2017. Tidsfrister har efter detta förlängts flera gånger. 11.7.2019 konstateras vid en kontroll på plats att alla delar i anläggningen är tagna i bruk.

Ålandskomposten har från början aviserat att investeringsstöd behövs för att en nyinvestering ska vara ekonomiskt försvarbar för företaget. Landskapsregeringen beviljade 30.5.2017 Ålandskomposten 200.000 euro i investeringsstöd, vilket bekräftats 21.9.2017 då medel i tilläggsbudget godkänkts av lagtinget. Högst 200.000 euro under tre år (s.k. de minimis-stöd) kan beviljas ett företag enligt EU:s regler om statligt stöd.

Grannarna besvärade sig över landskapsregeringens beslut att bevilja investeringsstöd för komposteringsanläggningen. Högsta förvaltningsdomstolen har 30.11.2018 beslutat att inte pröva besväret då grannarna inte bedömts ha besvär rätt i ärendet.

Grannarna besvärade sig över landskapsregeringens beslut 19.5.2017 att godkänna hanteringen av animaliska biprodukter i komposteringsanläggningen. Högsta förvaltningsdomstolen har 30.11.2018 upphävt beslutet och återförvisat ärendet till landskapsregeringen för ny behandling.

Landskapsregeringen beslöt 17.12.2019 godkänna hanteringen av animaliska biprodukter enligt Ålbiocoms egenkontrollprogram med komplettering att allt material som hygieniseras ska föras in i komposttrumman. Grannarna har besvärat sig över beslutet och ärendet ligger hösten 2020 i Högsta förvaltningsdomstolen för avgörande.

Grannarna har polisanmält två ansvariga ministrar och två chefer för miljöbyrån under åren 2011 - 2019 för att ha förfarit olagligt vid handläggning av ärenden gällande Ålandskompostens komposteringsanläggning. Landskapsåklagaren beslöt 2019 om åtal eftergift. Riksåklagaren konstaterade att ansvarig minister och byråchef under senare år kunde anses ha begått tjänstefel men brottet ansågs vara ringa varför riksåklagaren 2020 beslöt om åtal eftergift.

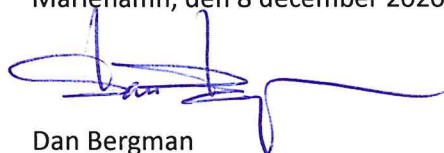
ÅMHM har 24.10.2006 beviljat Ålandskomposten miljötillstånd. Tillståndet har gällt tills vidare, med krav på att inlämna ansökan om granskning och revidering av tillståndsvillkoren senast 1.10.2011. Ansökan om revidering av villkoren har inte gjorts inom föreskriven tid. Ålandskomposten har 12.12.2012 ansökt om nytt miljötillstånd. Miljötillstånd beviljades 16.3.2016. Ålands förvaltningsdomstol har 28.2.2018 efter besvär

upphävt beslutet och återförvisat ärendet till ÅMHH för ny behandling. ÅMHH beviljade 10.6.2020 Ålbicom Ab miljötillstånd men beslutet har inte trätt i kraft eftersom besvär inlämnats till Ålands förvaltningsdomstol. Anläggningen har delvis, under en längre tid, verkat utan ett ikraftvarande miljötillstånd.

Slutsatser:

- Landskapsregeringen anser att Ålandskompostens verksamhet är viktig för det åländska näringslivet. Det är förenligt med hållbarhetsarbetet att animaliska biprodukter behandlas på Åland och inte transporteras utanför Åland.
- Det har tagit ofattbart lång tid att behandla ärenden gällande Ålandskomposten under åren. Biträdande justitieombudsmannens kritik 2015 var allvarlig. Högsta förvaltningsdomstolen och Ålands förvaltningsdomstol har återförvisat ärenden för ny behandling. Riksåklagaren bedömde att ansvarig minister och byråchef under senare år kunde anses ha begått tjänstefel men beslöt om åtalseftergift. Handläggningen av Ålandskompostens ärenden stärker inte allmänhetens förtroende varken för miljöbyrån eller ÅMHH.
- En orsak till problemen med godkännandet av Ålandskompostens anläggning är att tillräcklig sakkunskap inte funnits hos miljöbyrån. Veterinärtjänsten har inte varit bemannad under flera år. Utomstående expertis som livsmedelsverket Evira borde anlitas i ett tidigare skede.
- Att miljöbyrån ansvarat för Ålandskompostens ärenden är orationellt. Det naturliga vore att ÅMHH som tillsynsmyndighet skulle hantera alla ärenden rörande Ålandskomposten – både godkännande av anläggningen enligt biproduktförordningen och miljötillstånd. Bestämmelser som möjliggör detta bör intas i landskapslagen om ÅMHH.

Mariehamn, den 8 december 2020



Dan Bergman
Landskapsrevisor

