

Yttrande

Datum
2019-12-20
Handläggare
Elisabeth Sahlsten

Dnr
03188-2019
Direkt
010-698 63 11

Mottagare
Miljödepartementet

Yttrande över remiss av betänkandet Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning (SOU 2019:22)

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) välkomnar översynen av miljöövervakningen som helhet i Sverige.

Vår bedömning är att utredningen inte lyckas ta det förväntade helhetsperspektivet på den samlade akvatiska övervakningen som krävs för att uppfylla lagstiftning (inklusive implementerad EU-rätt), nationella miljömål, internationella åtaganden och andra krav på akvatisk miljödata. Utredningen ger inte heller ett tillfredsställande svar på hur ett förbättrat system i form av en mer kostnads- och resurseffektiv miljöövervakning ska genomföras. Det är viktigt att HaV ges tydligt koordineringsansvar och resurser för akvatisk miljöövervakning (inklusive miljögifter) så att en sammanhållen havs- och vattenpolitik kan genomföras på god vetenskaplig grund och med bästa kunskap om miljön.

Havs- och vattenmyndighetens synpunkter

HaV har i det följande framförallt kommenterat de delar av utredningen som berör akvatiskt relaterad miljöövervakning och vill speciellt peka på följande punkter:

1. HaV ser inte fördelar med inrättande av ett nytt miljöövervakningsråd i relation till det nuvarande Miljöinformationsrådet

HaV anser att Miljöinformationsrådet som Naturvårdsverket leder är den bästa plattformen att utgå ifrån för att åstadkomma en god samordning där miljöövervakningen är en av flera viktiga komponenter i miljöinformationsförsörjningen. På så vis bygger man vidare på den redan inrättade organisation som är ett resultat av regeringsuppdraget "Digitalt först – Smartare miljöinformation" som Naturvårdsverket rapporterade till regeringen den 28 februari 2019. HaV anser att det är lämpligare att HaV samordnar och koordinerar den akvatiska övervakningen inom ramen för detta befintliga råd.

HaV anser att förslaget om att inrätta ett miljöövervakningsråd vid Naturvårdsverket därför inte bör verkställas. Ett sådant råd skulle vila på en otydlig grund utan en gemensam målbild och definition av miljöövervakning. Ett ytterligare argument är att rådet enligt förslaget inte ska ha i uppgift att granska att den nationella miljöövervakningen säkerställer uppfyllande av EU-rättsliga förpliktelser (och för den del inte heller de skyldigheter som Sverige har utifrån internationella globala såväl som regionala konventioner).

HaV anser att de ekonomiska konsekvenserna av att inrätta och driva ett eventuellt miljöövervakningsråd inte heller är tillräckligt genomarbetade.

2. Akvatisk miljöövervakning behöver samordnas med övrig havs- och vattenförvaltning

I betänkandet anges att utredaren "... inte tagit del av något som tyder på att Sverige generellt sett har en undermålig miljöövervakning, tvärtom. Sverige har en utvecklad miljöpolitik och miljöförvaltning där en god miljöövervakning utgör en grundpelare." Detta visar på att utredningen inte tagit hänsyn till de krav som följer av vattendirektivet/vattenförvaltningsförordningen där EU-kommissionen har riktat kritik mot Sverige avseende brister i övervakningen.

3. Datavärdskap måste vara anpassade efter förvaltningens behov

HaV anser inte att konsekvenserna av betänkandets förslag avseende datavärdskap utretts tillräckligt. HaV förordar att nuvarande modell för styrning och finansiering av datavärdskap kvarstår. Ambitionen bör vara att datavärdskapen kan anpassas till nya behov inom förvaltningen. Vi ser en svårighet att upprätthålla denna tydliga behovsstyrda dataförvaltning om datavärdskapen inte styrs från de myndigheter som ansvarar för förvaltning av hav och vatten i Sverige.

För tillfället planeras många initiativ kring miljödatahanteringen. Således kan vi inom överskådlig tid förvänta oss många mindre och större förändringar av informationssamordningen. En viktig förutsättning för att få utrymme till att behovsanpassa, utveckla och inrätta nya datavärdskap är att inte nuvarande datavärdskap fixeras.

För att HaV ska kunna vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet behöver vi kunna säkerställa att flera myndigheter har den tillgång till övervakningsdata som de behöver. Det gör vi genom dataförvaltning i datavärdskap vilka HaV styr genom överenskommelser. Överenskommelser mellan HaV och datavärd är det sätt som HaV kan säkra rådighet över data eftersom data som levereras till

datavärd blir allmän handling endast hos den myndighet som är datavärd och inte hos HaV. Därför bör nuvarande modell för styrning kvarstå.

4. Miljögifter är en viktig del av akvatisk övervakning

HaV föreslår att regeringen ska tydliggöra att HaV:s ansvar för koordinering av den akvatiska övervakningen av ytvatten (sjöar, vattendrag, kustvatten och utsjö) även omfattar den akvatiska övervakningen av miljögifter. Detta skulle ligga i linje med det ansvar som HaV har redan idag för att föreskriva och vägleda bl.a. om miljögifter i vatten som en del av implementeringen av vattendirektivet och ansvar för genomförandet av havsmiljödirektivet.

Med ett tydligt ansvar och resurser för att ta ett helhetsansvar för den övervakning av miljögifter som krävs såväl från EU-regleringar, havsmiljöförordningen, vattenförvaltningsförordningen som för uppföljning av de nationella miljökvalitetsmålen ökar möjligheterna för bättre integrering av den akvatiska miljögiftsövervakningen med den övriga övervakningen av de akvatiska ekosystemen.

5. Definitionen av Miljöövervakning behöver omfatta hela förvaltningens behov

Utredningens definition av vad som är miljöövervakning utesluter betydande datainsamling som krävs enligt EU-lagstiftningen, t.ex. övervakning av mänskliga aktiviteter och deras belastningar som ger upphov till en försämrad miljö.

Den avgränsade definitionen av vad som anses vara miljöövervakning innebär att utredningen inte adresserar behoven av insamling av data och den övervakning som krävs i enlighet med ett antal EU-direktiv. Denna brist på helhetsperspektiv innebär att de åtgärder som presenteras inte löser de utmaningar som förvaltningen står inför vad gäller miljöinformationsförsörjning.

Vidare kan sägas att utredaren har läst kommittédirektivet om att det ska föreslås en lämplig avgränsning mellan miljöövervakning och närliggande verksamheter och i avsnitt 18.5 tolkat det som att det i direktiven inte ingår "... att göra förändringar i de nuvarande författningarna. Utredningen har därför utgått från en oförändrad reglering av verksamhetsutövarnas ansvar, som anges i hänsynsreglerna i 2 och 26 kap. miljöbalken samt i egenkontrollförordningen." Denna tolkning gör att det saknas förslag om hur olika författningar kan behöva utvecklas för att möjliggöra att data kan hämtas in som motsvarar vissa krav. Exempelvis skulle kunna övervägas förslag av typen utökade krav på inrapportering av belastningsdata genom exempelvis miljörapport, såsom HaV föreslog i sitt regeringsuppdrag¹.

¹ HaV, Vattenanknuten recipientkontroll, 2015-03-31.

6. Organisation och finansiering behöver stödja en effektiv förvaltning av hav och vatten

Utredningen har inte lämnat förslag på hur den akvatiska övervakningen behöver vara organiserad och finansierad för att Sverige ska leva upp till de krav som ställs av EU.

Utredaren anger att det ”finns brister i överblicken över den samlade miljöövervakning som bedrivs av staten och av andra aktörer inom samtliga områden, främst i fråga om den vattenrelaterade övervakningen” och anger vidare att det saknas kunskap ”om i vilken utsträckning som övriga aktörer bedriver miljöövervakning av grundvatten”. Dock beskrivs inte om problemen är likartade för ytvatten som inte omnämns. Utredaren föreslår mot denna bakgrund ”att ny statlig miljöövervakning inte ska föreslås utan att andra aktörers övervakning har kartlagts och analyser har genomförts om behoven i stället kan tillgodoses genom bättre samordning. Överblicken måste ge underlag för en strategisk styrning av vilka förändringar som behövs av den statliga miljöövervakningen och ge underlag för prioritering av vilken miljöövervakning som ska genomföras.” Av denna text kan man få uppfattningen att all data finns och att problemen egentligen handlar om att samordna informationen. Problem som att det, enligt t.ex. vattendirektivets krav, finns behov av data som varken kan krävas av eller tillgodoses av verksamhetsutövare eller andra aktörer framgår inte.

Förslaget att inrätta en särskild anslagspost för miljömålsuppföljning kompliceras av att ett flertal preciseringar och indikatorer för de akvatiska miljömålen sammanfaller med vattendirektivets och havsmiljödirektivets krav på övervakning. Det är alltså inte helt enkelt att skilja miljöövervakning och miljömålsuppföljning åt.

Enbart befintliga anslag nämns och inte alternativa förslag till finansiering (enligt kommittédirektiv ska lämnas förslag på finansiering). Det kan jämföras med det förslag HaV lämnade i sitt regeringsuppdrag² om finansiering och organisation för kontroll av den gemensamma påverkan. HaV föreslog en utredning av möjligheten att finansiera kontrollen av uppfyllande av miljökvalitetsnormer för vatten genom införandet av en vattenkontrollavgift.

Att definiera begreppen recipientkontroll och samordnad recipientkontroll när det gäller verksamhetsutövarnas miljöövervakning svarar inte på frågan hur myndigheterna ska kunna få in data som lever upp till de krav som ställs enligt vissa direktiv. Allmänna råd innebär heller ingen lösning i det avseendet.

² HaV, *Vattenanknuten recipientkontroll*, 2015-03-31.

Konsekvensanalyserna fokuserar nästan uteslutande på ekonomi, medan konsekvenser för uppfyllande av EU:s miljödirektiv inte har analyserats.

7. En effektiv datainsamling och övervakning måste vara kopplad till förvaltningen

Förslagen ger inte tillfredsställande svar på hur ett förbättrat system i form av mer kostnadseffektiv och resurseffektiv miljöövervakning ska fungera eller vad som krävs för att detta ska åstadkommas. Detta måste göras i relation till tydligt beskrivna målsättningar med miljöövervakningen. En beskrivning av syftet med miljöövervakningen saknas till stor del i utredningen eller har i många fall begränsats så att t ex lagkrav inte inkluderas. Då denna saknas blir det även svårt att bedöma utredningens åtgärdsförslag.

Utredaren räknar med att "Genom att ta tillvara relevanta miljödata från andra aktörer utanför staten kommer statens framtida utgifter för att utveckla miljöövervakning för att tillgodose krav som följer av lagstiftning eller andra behov sannolikt att minska." HaV har svårt att se hur utgifterna kommer att minska.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Elisabeth Sahlsten. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Anna Jöborn, enhetschefen Mikael Krysell, samt verksjuristerna Karin Wall och Ramona Liveland medverkat.



Jakob Granit



Elisabeth Sahlsten