

2019-12-05

Regeringskansliet
Miljödepartementet
103 33 STOCKHOLM

m.remissvar@regeringskansliet.se
karl.lilja@regeringskansliet.se

Betänkandet Sveriges miljöövervakning - dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning (SOU 2019:22)

Ert diarienummer M2019/01011/S

Jordbruksverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet om miljöövervakningen i Sverige.

Sammanfattning

Jordbruksverket delar i stora drag utredningens beskrivning av bristerna i dagens miljöövervakning. Inte minst är det viktigt att öka tillgången till och användningen av insamlade data. Vi anser att förslagen till åtgärder som helhet har potential att bidra till en effektivare miljöövervakning med högre kvalitet än idag. I vissa delar gör vi dock en annan bedömning än utredaren av vilka åtgärder som är ändamålsenliga.

Jordbruksverket stöttar införandet av ett Miljöövervakningsråd och de strategiska planer, som regeringen föreslås besluta om. Dessa kan leda till tydligare prioriteringar och en mer välavvägd resursfördelning.

Vi avstyrker förslaget att sprida miljöövervakningsansvaret på fler myndigheter och därmed även förslaget att ytterligare ansvar ska läggas på Jordbruksverket. Miljöövervakningen bör planeras och genomföras utifrån en helhetssyn där ett programområde kan väntas bidra med data för uppföljning av flera mål. Det vore ineffektivt att sprida ansvaret på fler myndigheter än idag, eftersom man förlorar viktiga samordningsfördelar. Jordbruksverket anser att Miljöövervakningsrådet och den strategiska planen kan lösa de problem som idag eventuellt uppstår på grund av oklar ansvarsfördelning.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med omfördelning av miljöövervakningsansvaret, så måste finansiering följa med nya ansvarsområden. Det gör att de besparingar i statsbudgeten som utredaren beskriver inte är möjliga.

Jordbruksverkets ställningstagande

Definitionen av miljöövervakning

Jordbruksverket anser att den föreslagna definitionen av miljöövervakning är för vid när det gäller både de data och de aktiviteter som omfattas. Ett av miljöövervakningens syften är att visa på förändringar i miljötillståndet. Jordbruksverket tycker att det är viktigt att definitionen avgränsas så att övervakning bygger på återkommande datainsamling, som genomförs med beslutade metoder och urval. Spridda inventeringar och data som samlas in utifrån tillfälliga och lokala behov är viktiga kunskapsunderlag, men bör inte räknas som miljöövervakning, eftersom dessa visar på ett miljötillstånd vid ett enstaka tillfälle.

Att inkludera all analys av miljöövervakningsdata i definitionen av vad som är miljöövervakning gör också definitionen alltför vid. Särskilt med preciseringen att definitionens delar var för sig anger vad som är miljöövervakning. Det innebär att alla som använder miljöövervakningsdata för någon typ av analys per definition ägnar sig åt miljöövervakning. Här anser Jordbruksverket att definitionen bör avgränsas till analys i syfte att rapportera miljötrender. Jordbruksverkets föreslår att definitionen kompletteras med följande kursiv text.

Miljöövervakning är att

- *återkommande och med definierade metoder och urval* ta fram och samla in miljödata om tillståndet i och effekter på den yttre miljön samt förekomst och effekter av ämnen som kan påverka människors hälsa, och
- hantera, analysera och rapportera sådana miljödata *utifrån syftet att visa på trender i miljön.*

Delarna i definitionen utgår från aktiviteter. Delarna anger tillsammans eller var för sig vad som är miljöövervakning.

Förbättrad strategisk styrning

Regeringskansliet har särskilt efterfrågat synpunkter på förslaget till inrättande av ett Miljöövervakningsråd vid Naturvårdsverket. Jordbruksverket stöttar införandet av både rådet och de strategiska planer för miljöövervakningen, som regeringen föreslås besluta om. Dessa tillsammans kan ge tydligare prioriteringar och en mer välavvägd resursfördelning.

Vi tycker det är bra att rådet kopplas till Naturvårdsverket, men med en extern ordförande. De myndigheter som föreslås ingå är relevanta. Utredaren föreslår att kommuner och verksamhetsutövare ska involveras, men det är oklart hur. Vi tycker att en representant för Sveriges kommuner och landsting kan täcka in kommunernas perspektiv på miljöövervakningen.

Utredningen föreslår att Miljöövervakningsrådet ska utvärderas efter åtta år. Vi tycker att det vore bra med åtminstone en enklare översyn av arbetet och rådets sammansättning redan efter 3-4 års verksamhet.

Det är bra att rådet också föreslås få i uppdrag att se till att ny teknik kan utnyttjas i miljöövervakningen. Här finns stor potential att effektivisera framöver.

Fördelning av medel direkt till länsstyrelserna m.fl.

Miljöövervakningsrådet ska enligt förslaget samordna länsstyrelsernas miljöövervakning och samordna den med den nationella. Detta är viktigt för att vi ska kunna skala upp regional miljöövervakning till nationell nivå och få så mycket som möjligt ut av satsade medel. Detta görs t.ex. för gräsmarksövervakning som i nuläget genomförs i 18 län. Det är dock otydligt vad rådet kommer att ha för mandat att påverka den regionala miljöövervakningen när finansieringen kommer att gå direkt till länsstyrelserna. Det krävs att regeringen villkorar de tilldelade medlen antingen med att arbetet utförs i linje med Miljöövervakningsrådets prioriteringar eller med hänvisning till gällande strategisk plan. Motsvarande styrningsbehov kan finnas även för de miljöövervakningsmedel som går direkt till nationella myndigheter.

Spridning av miljöövervakningsansvaret på fler myndigheter

Utredaren föreslår att ansvaret för miljöövervakning anges i instruktionen för berörda myndigheter och att den om möjligt samordnas med ansvaret för miljö kvalitetsmålen. Jordbruksverket ser följande nackdelar med att sprida ut ansvaret på fler myndigheter och anser att dessa är större än fördelarna.

- Man förlorar samordningsfördelar, som går att få om en myndighet ansvarar för miljöövervakningen för flera mål. Det uppstår också extra kostnader i ett inledningsskede då kompetens behöver byggas upp på fler myndigheter än tidigare.
- Att fördela ansvaret på fler myndigheter ökar problemen med gränsdragningar. De berörda myndigheterna kan ha olika syn på var gränserna för ansvaret går särskilt i situationer då det råder brist på medel.
- Spridning av ansvaret på flera myndigheter än idag minskar möjligheterna att planera och genomföra miljöövervakningen utifrån en helhetssyn. Varje programområde bör utformas så att det bidrar med data för uppföljning av flera mål, snarare än att vi ska ha minst ett övervakningsprogram per miljö kvalitetsmål.

Inrättandet av den strategiska planen och Miljöövervakningsrådet i sig bör kunna räcka för att hantera den brist som i nuläget kan finnas kring ansvarsfördelning.

Jordbruksverket avstyrker därför förslaget att sprida miljöövervakningsansvaret på fler myndigheter. Det gäller även specifikt de förslag som finns om att utöka Jordbruksverkets ansvar för miljöövervakning:

- Det står i utredningen att miljöövervakningen av odlingslandskapet är utformat för att tillgodose flera miljömål och att det därför inte är lämpligt att överföra all miljöövervakning kopplat till *Ett rikt*

odlingslandskap till Jordbruksverket. Hur man ska välja ut vilka delar som bör överföras framgår inte mer än att det ska göras i samband med dels framtagandet av strategisk plan och dels översynen av miljöövervakning i vatten.

- Jordbruksverket föreslås få ansvar för övervakning som föranleds av effekter av jordbruksdrift, främst i programmen Markpackning och Inventering av mark och gröda. Om man ser på beloppen i konsekvensbeskrivningen så tycks även så kallade Typområden och Observationsfält samt växtskyddsmedelsövervakning ingå i det som utredaren tänkt att Jordbruksverket ska ansvara för, men dessa nämns inte explicit. Dessutom ska ett utökat ansvar för vattenrelaterad miljöövervakning övervägas.
- Jordbruksverket anser att det är omotiverat att i instruktionen precisera myndighetens ansvar att ta fram underlag för rapportering enligt nitratrektivet utifrån förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, till att omfatta lämpliga delar av miljöövervakningen. Det underlag för rapportering som ska tas fram omfattar bland annat gällande lagstiftning, genomförda åtgärder och deras effekter, utvecklingen av olika påverkansfaktorer (grödor, djur, gödselhantering etc.) och resultatet av den övervakning som behövs enligt direktivet. Att särskilt peka ut resultat av övervakningen är inte motiverat. Övervakningen avser nitrathalter och övergödning, dvs. sådan övervakning som också behövs för andra myndigheters arbete med ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet. För att ta fram underlag behöver Jordbruksverket inte genomföra övervakningen utan det är snarare en fördel utifrån resursutnyttjande och ett samordnings- och helhetsperspektiv att ansvaret för samma typ av övervakning inte fördelas på fler aktörer.

En bärande tanke i utredningen är att lägga samman ansvar för miljöövervakning med miljömålsansvaret. Flera av förslagen ovan innebär att man går längre än så för Jordbruksverket. Jordbruksverket är miljömålsmyndighet för *Ett rikt odlingslandskap* och även om vi har ett sektorsansvar som rör jordbruket som helhet så är det andra myndigheter som ansvarar för miljömålen Ingen övergödning och Giftfri miljö m.fl. som berörs av förslagen.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med delar av dessa förslag, så måste finansiering följa med det nya ansvaret för att Jordbruksverket ska ha möjlighet att genomföra miljöövervakningen. Enligt konsekvensanalysen innebär flytten av ansvaret för miljöövervakning av effekter av jordbruksdrift till Jordbruksverket en besparing i statsbudgeten på 7,3 miljoner kronor (kapitel 19.2).

Jordbruksverket ställer sig mycket frågande till denna del av konsekvensanalysen. I praktiken måste staten tillföra motsvarande medel till Jordbruksverkets ramanslag. Vi hittar i utredningen ingen förklaring till att det skulle bli billigare då denna miljöövervakning drivs från Jordbruksverket och vi har inget utrymme för den inom Jordbruksverkets ramanslag idag. Därmed uppstår ingen besparing för staten i och med flytten av ansvaret utan möjligen

kan det leda till en besparing på ett specifikt anslag. Dessutom är det rimligt att anta att kostnaderna ökar inledningsvis då kompetens ska byggas upp på flera myndigheter och att det blir en viss fördyring även på längre sikt då samordningsfördelar förloras.

Förslag om Jordbruksverkets nuvarande myndighetsansvar

Utredaren föreslår att uppdraget att genomföra kvalitetsuppföljning i ängs- och betesmarker och uppföljning av småbiotoper flyttas från Jordbruksverkets regleringsbrev till vår instruktion. Jordbruksverket ser inte att detta skulle leda till någon större förändring, men vill påtala att det är viktigt att vi får finansiering som motsvarar uppdragets omfattning.

Synpunkter på förslag som rör Jordbruksverkets ansvar kopplat till nitratdirektivet finns samlat under föregående rubrik. Utredaren föreslår både ökat miljöövervakningsansvar och en precisering i Jordbruksverkets instruktion av uppgifter som Jordbruksverket redan har enligt förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket.

Datavårdskap

Jordbruksverket stöttar utredarens förslag om datavårdskapen. Bland annat föreslår utredaren att ansvaret för datavårdskapen ska skrivas in i instruktionen för de myndigheter som idag utgör datavårdar. Naturvårdsverket ska enligt förslaget samordna datavårdarna. Det är bra att även övriga berörda myndigheter får en möjlighet att påverka datavårdskapens verksamhet och utvecklingen av den genom Miljöövervakningsrådet.

Samordning mellan tillsyn och miljöövervakning

Utredaren ser ett behov av ökat informationsutbyte och samutnyttjande av data mellan miljöövervakningen och tillsynen. Naturvårdsverket och länsstyrelserna föreslås utreda om Miljösamverkan Sverige är en lämplig plattform för det.

Jordbruksverket håller med om det utpekade behovet. Vi tycker också det kan vara bra att utreda hur detta ska gå till. En sådan utredning bör enligt Jordbruksverkets mening göras bredare och bedöma fler tänkbara plattformar. Vi tycker t.ex. att *Tillsyns- och föreskriftsrådet* borde övervägas samt om ansvaret kan kopplas till Naturvårdsverket och det sekretariat som bildas som stöd till Miljöövervakningsrådet. Miljösamverkan Sverige involverar idag inte kommunerna, som genomför en stor del av miljötillsynen.

Utredaren föreslår ett utredningsarbete om riktlinjer och vägledningar för kommuner och andra verksamhetsutövare. Målet är att ansvariga myndigheter ska stödja kommunerna vid inrapportering och validering av data. Dessutom ska det bli tydligare för kommunerna vilket miljöövervakningsdata som efterfrågas från kommunerna från statligt håll.

För båda förslagen ovan vill Jordbruksverket påminna om att det är viktigt att hålla isär olika typer av data. Miljöövervakningsdata behöver samlas in återkommande med beslutade metoder, urval och manualer.

Finansiering på andra anslag

Det står i utredningen att landsbygdsprogrammet i större utsträckning ska finansiera övervakning av åtgärder i landmiljön. Tidigare fick fortlöpande miljöanalys (FOMA) vid SLU medel via landsbygdsprogrammet för att *”följa utvecklingen inom de miljö kvalitetsmål vilka programmets åtgärder riktas mot”*. Det innebär att SLU fick finansiering dels för utvecklingsarbete och dels för miljöövervakning i form av datainsamling och analysarbete inom t.ex. NILS, Centrum för Kemisk Bekämpning och Kompetenscentrum för näringsläckage.

Regeringen har ganska nyligen strukit finansiering av detta via landsbygdsprogrammet. Verksamheten är inte specifikt initierad utifrån eller anpassad för utvärdering av programmets åtgärder. Den har många användningsområden utöver landsbygdsprogrammet samtidigt som utrymmet i landsbygdsprogrammets budget är begränsat. Dessutom blir finansieringen inte långsiktig, eftersom den är beroende av vilka åtgärder som för tillfället ligger i programmet. Om man trots det ska överväga att på nytt använda landsbygdsprogrammet till att finansiera den här typen av verksamhet så behöver man se om motiven till att den nyligen drogs in har förändrats. Jordbruksverket ser inte någon sådan förändring. Tvärtom kan man vänta sig att budgetutrymmet framöver kommer att minska ytterligare.

Övrigt

I utredningen påtalas att verksamhetsutövare inom jordbruk inte regelmässigt övervakar verksamhetens effekter på miljön. Utredaren lämnar förvisso inga konkreta förslag om hur jordbruket skulle kunna öka sitt bidrag till miljöövervakningen, men anser att det finns skäl att överväga en förändring av regelverken kring detta. Jordbruksverket vill lyfta fram att jämfört med andra verksamheter som har krav på sig att undersöka sin påverkan på miljön, så är jordbrukets påverkan svårare att fånga. Utsläppen är diffusa och sker från stora arealer snarare än som punktutsläpp. Det gör det svårt att utforma en verksamhetsbaserad övervakning eller ett ändamålsenligt avgiftssystem. Dessutom finns genom livsmedelsstrategin politisk enighet om att gynna den svenska livsmedelsproduktionen och dess konkurrenskraft. Att öka de krav som ställs på jordbrukarna kring miljöövervakning riskerar påverka den svenska jordbrukets konkurrenskraft negativt. Om den inhemska jordbruksproduktionen minskar på grund av försämrade konkurrenskraft riskerar det också att leda till att miljöbelastningen ökar i de länder som vi importerar mat ifrån.

Jordbruksverket håller med om att det behövs en utökad miljöövervakning av grundvatten. I dagsläget är t.ex. den grundvattenprovtagning som görs inom jordbruksdominerade områden begränsad. Jordbruksverket skulle också gärna se att övervakning av biologisk mångfald på och vid åkermark prioriteras upp. Jordbruksverket och SLU har tagit fram och testat ett sådant

övervakningsprogram i en pilot. Det saknas dock finansiering för att driva programmet.

Det saknas även nationell övervakning av landskapselement och bebyggelsemiljöer. Sådan övervakning behövs för att Jordbruksverket ska kunna följa upp en precisering av kultur- och bebyggelsemiljöer inom miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Eftersom det inte tagits med i miljöövervakningsutredningen återstår det att göra en översyn av ansvaret för sådan övervakning och av hur den skulle kunna finansieras.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Sofia Blom har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Anders Swahnberg, Else-Marie Mejersjö, Olof Johansson och Pär Åkesson deltagit.

Christina Nordin

Sofia Blom

Kopia till Näringsdepartementet