

Dnr: M2019/01011/S

Yttrande över SOU 2019/22 Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning

Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på SOU 2019:22 som behandlar svensk miljöövervaknings uppgift och organisation. Syftet med utredningen är att identifiera synergier och lösningar som kan leda till en mer kostnads- och resurseffektiv miljöövervakning, hur övrig miljöinformation skulle kunna komplettera miljöövervakningen och hur miljöinformationen ska bli mer tillgänglig.

KSLA har till uppgift att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet.

KSLA ser ett stort behov att alla Sveriges naturresurser har en adekvat nationell övervakning i kombination med insamling av information från miljööverliknande verksamhet. Idag övervakas naturresurserna skog och vatten, vilt och fisk medan övervakningen naturresursen odlingsmark/jordbruksmark är mer ad hoc och berörs summariskt av utredningen. KSLA anser det finns flera skäl att ge övervakningen av odlingsmark/jordbruks mark högre prioritet. Skälen kan t.ex. vara att följa effekter på odlingsssystem av förändrat klimat

KSLA kommenterar nedan ett antal punkter under kap 18 och 19:

Kapitel 18

18.2 Betydelsen av en effektiv miljöövervakning

KSLA delar utredarens uppfattning om miljöövervakningens avgörande betydelse att tillhandahålla underlag för ett effektivt miljöarbete och en god miljöförvaltning. Miljöövervakningen är grunden och förutsättningen för att kunna beskriva och analysera miljötillståndet och de faktorer som påverkar tillståndet över tid. Miljöövervakning är därmed av central betydelse för ett effektivt miljöarbete.

18.3 Brister i dagens miljöövervakning (501)

KSLA anser att det är viktigt att utvecklings- och förbättringsarbetet inom miljöövervakningen bedrivs kontinuerligt.

18.3.1 Dålig överblick

KSLA:s uppfattning är att det finns en god överblick över den traditionella samordnade nationella miljöövervakningen. Med den utvidgade definition av miljöövervakningen som utredaren föreslår delar dock KSLA uppfattningen att det saknas överblick över alla aktiviteter som kan betraktas som miljöövervakning och där information och informationshanteringen bör samordnas.

18.3.3 Oklart om vad som innefattas i verksamheten miljöövervakning

KSLA anser det olyckligt om oenighet kring definitionen av vad som ska innefattas i miljöövervakningen bidrar till ineffektiv användning av de data som defacto samlas in och kan bidra till ökad kunskap.

18.3.5 Förstärkningar av miljöövervakningen kan behövas inom flera områden

Utredaren för fram ökade behov av övervakning inom vattenområdet, grundvatten och hälsa. KSLA vill även påtala behov av en stabil övervakning av övriga naturresursers tillstånd. Detta kan åstadkommas med utökad användning av data som tas fram inom skog och jordbrukssektorn samt eventuellt förstärkt statlig miljöövervakning.

18.3.6 Brister i hanteringen av data

KSLA delar utredarens konstaterande att ”De stora utmaningarna är att dels effektivisera den nuvarande datahanteringen, dels i ökad utsträckning hantera relevanta miljödata från andra aktörer både inom och utom staten.”

18.4 En tydlig definition av miljöövervakning

Enligt utredaren finns det ett antal brister i dagens övervakning, t.ex. otydliga ansvarsförhållanden, brister i hanteringen av data men också otydlig styrning och otydliga prioriteringsgrunder. Utredningens genomgång visar tydligt att många aktörer och verksamheter är involverade i miljöövervakning och för att kunna åtgärda bristerna samt för att effektivisera och utveckla verksamheten är det helt grundläggande att det finns en tydlig definition av miljöövervakning. Det förslag till definition av miljöövervakning som utredaren lägger menar vi dock inte löser de problem som utredaren har identifierat. Som övergripande begrepp vill vi framhålla ”ändamålsenlighet”, dvs miljöövervakningen skall vara tydligt kopplat till miljöarbetets behov av kunskap om mönster och processer i miljön (med mönster avses tillståndet i miljön och med processer avses förändringar av tillståndet över tid). Behovet kan vara definierat utifrån miljöforskningens resultat, t.ex. förekomst av ämnen och arter i miljön, kända samband mellan olika påverkansfaktorer och tillståndet i miljön men också övergripande förändrad påverkan genom åtgärder.

18.6 Åtgärder för en bättre överblick

Utredarens förslag: ”Nya förslag om statligt finansierad miljöövervakning ska prövas mot all övervakning som bedrivs av såväl staten som andra aktörer utanför staten”. KSLA anser det vara en bra princip men vem ska göra analysen?

18.7 Samordning av miljöövervakningen

KSLA delar utredarens konstaterande: ”Samordning av miljöövervakningen behöver därför genomföras på två nivåer, dels en samordning inom staten av myndigheternas verksamhet, dels en samordning mellan staten och aktörer utanför staten som tar fram och samlar in data om tillståndet i miljön.”

18.8 Åtgärder för en förbättrad strategisk styrning

18.8.3 Organisation – ett Miljöövervakningsråd inrättas

KSLA stödjer inrättande av ett miljöövervakningsråd. Det finns enligt KSLA ett antal områden där organiserat samråd är nödvändigt för att effektivisera miljöövervakningen. Utredningen pekar också ut ett antal sådana områden men det är viktigt att se dessa i skenet av samråd och inte beslut.

Vi ifrågasätter att ordföranden skall vara extern. Eftersom det är ett råd för samordning av myndighetssamverkan och inte ett beslutande organ kan ordförandeskapet med fördel vara roterande bland rådets ledamöter alternativt vara Naturvårdsverkets GD.

Utredaren förslår att regeringen skall ta fram och besluta om en strategisk plan för miljöövervakningen. KSLA stödjer att en strategisk plan tas fram men tycker att detta är en uppgift för det föreslagna rådet som inte ska belasta regeringen.

Organisationsförslag som analyserats och avfärdats av utredaren:

- En ny myndighet för miljöanalys inrättas. KSLA instämmer i avfärdandet.
- En beslutande miljöövervakningsnämnd vid Naturvårdsverket. KSLA instämmer i avfärdandet.

18.9 En utvecklad myndighetsstyrning

KSLA instämmer särskilt i punkt tre i förslaget:

- Konsekvensbedömningar av effekter på den svenska miljöövervakningen bör tas fram parallellt med arbetet med att ta fram ny och reviderad EU-lagstiftning eller andra internationella överenskommelser inom miljöområdet.

18.9.3 Regional nivå

KSLA delar utredarens synpunkt på länsstyrelsernas ansvar för miljöövervakningen.

18.9.4 Rapportering

KSLA delar utredarens förslag att svenska förhandlare får till uppgift att parallellt med internationella förhandlingar om nya eller förändrade konventioner och EU-rättsakter på ett tidigt stadium bedöma konsekvenser av föreslagna förändringar för miljöövervakningen.

18.10 Miljöövervakning inom olika områden

18.10.4 Arter

KSLA delar utredarens uppfattning att det är viktigt att se över hur data som rapporteras från medborgare kan lagras och hanteras. Både då medborgare involveras i miljöövervakning som ren spontanrapportering som till exempel till Artportalen mfl webbplatser. Ansvar för såväl verksamheten som dess finansiering behöver tydliggöras. Trenden är att medborgarmedverkan och denna typ av information (data, bilder, filmer, mm) bara kommer att öka.

18.11 Datavärdskap

KSLA stödjer i princip utredarens förslag kring att datavärdskapen ska utvecklas och styras. En utmaning är att nuvarande datahantering innehåller såväl äldre som nyare lösningar avseende både informationsmodeller och teknik. Det gäller att synkronisera fortsatta utvecklingsarbetet med andra pågående initiativ tex på Myndigheten för digital förvaltning. Inriktning (tex centralisering – decentralisering) och tidsplaner bör anpassas därefter. En detalj i förslaget är utredarens förslag om att slutföra arbetet med stationsregistret och valideringstjänsten. KSLA stödjer förslaget att utvecklingen ska leda till snar driftsättning. Samtidigt betyder det att framtida drift och utvecklingsarbete samt anpassning till modifierade miljöövervakningsprogram behöver resurssättas, dvs arbetet upphör inte i och med driftsättning.

18.11.1 Datavärdarnas ansvar och uppgifter

Dehöver förtydligas och samordningen av gemensamma frågor behöver öka.

18.14 Forskning och möjligheter att upptäcka nya miljörisker

Sedan miljöövervakningen institutionaliserades för 40 år sedan (PMK) har det varit en nära och konstruktiv samverkan med miljöforskningen. Utvecklingen av miljöövervakningen har till betydande del skett genom denna samverkan även om miljöforskning är en verksamhet som har andra utgångspunkter än miljöövervakning. I detta perspektiv anser KSLA att det viktigt att vidmakthålla denna samverkan.

Kapitel 19

19.2 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

KSLA har inte kunnat sätta sig in i detaljer då det gäller kostnader och ekonomiska konsekvenser. En generell reflektion är dock att utredaren överskattar möjliga kostnadsbesparingar och kraftigt underskattar framtida kostnader för löpande drift, utveckling och effektivisering inom informationshanteringen. Hela utredningen andas ett underutnyttjande av befintliga data, att det finns data som skulle kunna tillföras och bredda miljöövervakningen, att analyser saknas samt att inrapportering av data till datavårdar samt samordning och tillgänglighet bör förbättras. Att utveckla miljöövervakningen på samtliga dessa punkter kommer att kräva väsentliga resurser.

19.2.2 Miljöövervakningsrådet

Om ett miljöövervakningsråd inrättas på Naturvårdsverket delar KSLA utredarens bedömning att en tillräcklig budget avsätts för att gemensamt kunna bereda frågor till rådet.

19.2.3 Ekonomiska konsekvenser för myndigheternas löpande verksamhet (565)

KSLA delar utredarens uppfattning att Jordbruksverket bör ta över ansvaret för övervakning av effekter av jordbruksdrift. Alternativt SLU dvs samma hantering som för Riksskogstaxeringen.

19.5 Konsekvenser för länsstyrelser, kommuner, företag och organisationer

19.5.3 Besparingspotential för verksamhetsutövare och kommuner m.fl. vid enklare inrapportering av data

Utredaren konstaterar ”En ökad inrapportering av data från organisationer och verksamhetsutövare m.fl. som inte rapporterar data i dag kommer dock att leda till ökade administrativa kostnader för dessa. Utredningen har inte skattat dessa kostnader eftersom det inte finns något underlag att basera sådana skattningar på.” KSLA:s bedömning är att utöver eventuella kostnader för verksamhetsutövare för att rapportera så ökar kraven på myndigheter och datavårdar att få förutsättningar på plats vilket är kostnadsdrivande. Samtidigt bedömer KSLA dessa ökade kostnader är väl använda resurser för att öka tillgängligheten av data och information.

Stockholm, 2019-12-20

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Lisa Sennerby Forsse
Akademiens preses

Eva Pettersson
Akademiens sekreterare och VD