



Remiss om betänkandet Sveriges miljöövervakning - dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning SOU 2019:22

Er beteckning: M2019/01011/S

Sammanfattning

Yttrandet är fokuserat på följande avsnitt under kapitel 18 Överväganden och förslag:

- 18.8 Åtgärder för en förbättrad strategisk styrning
- 18.9 En utvecklad myndighetsstyrning
- 18.11 Datavärdskap
- 18.14 Forskning och möjligheter att upptäcka nya miljörisker
- 18.16 Statens finansiering av miljöövervakning behöver renodlas

Nya utredningar som behöver beaktas

Utredningen har inte haft uppdraget att göra förändringar i nuvarande författningar eller föreslå sådana, som nämns på s 499. Det är olyckligt att detta inte ingått i uppdraget eftersom det förmodligen är en viktig del för att komma till rätta med de många brister och begränsade resurser som finns. Många av de brister som tas upp efterföljs därmed inte av förslag till åtgärder. Detta gäller exempelvis frågan kring areella näringars påverkan på miljön och att de bör bidra mer än idag till miljöövervakningen. Utredningen omfattar endast ett konstaterande att det finns skäl att se över detta.

18.8 Åtgärder för en förbättrad strategisk styrning

Strategisk plan (kap 18.8.2)

Länsstyrelsen delar utredarens syn på miljöövervakningens roll som ett strategiskt viktigt instrument i Sveriges miljöarbete. Den strategiska plan som föreslås bedömer vi som en mycket viktig del i att åstadkomma den överblick och den styrning av miljöövervakningen som saknas idag.

Miljöövervakning kräver långsiktighet, vilket även påpekas i utredningen. Länsstyrelsen anser därför att en strategisk plan som sträcker sig över fyra år är för kort tid och ser hellre en plan som stäcker sig över en längre period med återkommande uppföljningar och revideringar. Planen bör upprättas och revideras med hänsyn till de för miljöövervakningen relevanta EU-direktiv som implementerats i svensk lagstiftning, samt med tanke på de regionala miljöövervakningsprogram som revideras vart sjätte år.

Inrättande av ett Miljöövervakningsråd (kap 18.8.3)

Länsstyrelsen instämmer i att det behövs en tydligare strategisk styrning och en bättre samordning av miljöövervakningen. Länsstyrelsen anser att en organisationsförändring av något slag behövs för att öka samordningen av de statliga myndigheter som ansvarar för och utför miljöövervakning så att miljöövervakningens roll stärks i samhället. Inrättande av ett Miljöövervakningsråd kan utgöra en sådan efterfrågad organisationsförändring om rådet görs tillräckligt effektivt och verkningsfullt.

Det är viktigt att rådet får ett tydligt uppdrag och mandat där det klargörs vilka ramar rådet har att agera inom. De föreslagna uppgifterna för ett Miljöövervakningsråd är omfattande och uppdraget blir stort. Med tanke på rådets breda uppdrag behöver det säkerställas att även dess sekretariat har en bred kompetens. Det är av stor vikt att det i ett eventuellt Miljöövervakningsråd och i den strategiska planen även beaktas det som framkommer i vattenförvaltningsutredningen vad gäller den vattenrelaterade miljöövervakningen. Miljöövervakningsrådets förhållande till andra råd och grupper (som exempelvis Strategiska miljömålsgruppen och Miljöinformationsrådet som har angränsande uppdrag) behöver också klargöras.

Länsstyrelsen ser det som mycket positivt att det föreslagna rådet får en bred kompetens vilket borgar för att ett ökat helhetsperspektiv. Det är av stor vikt att länsstyrelserna blir representerade i en sådan organisation, såsom föreslagits av utredningen. Länsstyrelserna har en viktig roll, inte bara som utförare av regional miljöövervakning, utan också i att samordna miljöövervakningen inom länet och är en viktig, och ofta nödvändig, länk mellan den nationella och kommunala/lokala nivån.

För att få till stånd en ökad strategisk styrning behövs även ett helhetsgrepp när det gäller utvärderingar av miljöövervakningsprogram, både på nationell, regional och lokal nivå. I dagsläget finns svårigheter att klara av både genomförande av miljöövervakningen och utvärdering av densamma med de begränsade resurser som finns. Det föreslås att anslaget 1:2 ska renodlas, vilket är bra. Det vore även fördelaktigt om en viss andel av detta anslag var reserverat för utvärdering. Vidare borde det tas fram tydliga vägledningar kring hur utvärderingarna ska göras och vad de ska innehålla. Vi föreslår att detta blir en uppgift för det föreslagna miljöövervakningsrådet.

I det föreslagna miljöövervakningsrådets uppgifter nämns inte så mycket kring samordning med avseende på datavårdskap och strategi för hantering och tillgängliggörande av data. Denna uppgift tycks vara tydligare formulerad för det avfärdade förslaget gällande införande av en miljöövervakningsnämnd. Detta bör vara en tydlig uppgift även för ett miljöövervakningsråd.

Samordna miljöövervakningen med miljö kvalitetsmålen

Utredningens beskrivning av miljöövervakningens betydelse som underlag för miljömålsuppföljningen och kopplingen mellan de två uppdragen är utförlig och rättvisande. Några specifika förslag för att stärka samverkan mellan miljöövervakning och miljömålsuppföljning ges inte, men detta är något länsstyrelserna och andra myndigheter kan arbeta mer för inom ramen för de uppdrag som finns och också något som kan stärkas av en organisationsförändring som tar ansvar för samordningen. Länsstyrelsen vill påtala vikten av att nya miljömålsindikatorer ska kunna etableras då nya miljöövervakningsdata av betydelse finns tillgängliga. De kärnindikatorer som finns på Sverigesmiljömål.se behöver kunna kompletteras med andra indikatorer för miljömålsuppföljningen. Länsstyrelsen menar även att så som många miljömål är preciserade i dagsläget så är det mycket svårt att följa upp dem i sin helhet. För detta behövs både kraftigt förstärkt miljöövervakning och utveckling av indikatorer för flertalet preciseringar.

18.9 En utvecklad myndighetsstyrning

Ändring av förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion (kap 18.9.1, 18.9.3)

Länsstyrelsen ser det som mycket positivt och tillstyrker förslaget att det i länsstyrelseinstruktionen anges att länsstyrelsen är ansvarig för miljöövervakning och ska samordna den regionala miljöövervakningen i länet.

Miljöövervakning är en viktig uppgift för länsstyrelserna som pågått under lång tid och ett tydligt ansvar för detta i länsstyrelseinstruktionen har efterfrågats. Det är därför av stor vikt att länsstyrelsernas ansvar för miljöövervakningen nu tydliggörs med en förändring av länsstyrelseinstruktionen på motsvarande sätt som lyfts för andra myndigheter under kapitel 18.15. Den regionala miljöövervakningen används idag för att beskriva tillståndet i miljön, följa upp miljömålen regionalt och nationellt, belysa effekter av åtgärder, ge bedömningsunderlag mot nationell och internationell lagstiftning, ge underlag för regionala och nationella åtgärder samt för att ge underlag till samhällsplanering inom länet. För att ta till vara och optimera övervakningen inom länet är samordningen av olika aktörer av största betydelse. I uppdraget ingår även att verka för att insamlade data är av hög kvalitet och att data lagras på ett sådant sätt att de kan användas för olika syften. Det är av stor vikt att

finansieringen av länsstyrelsernas miljöövervakning motsvarar behovet som detta regionala ansvar föranleder.

Konsekvensbedömningar av ny EU-lagstiftning (kap 18.9.4)

Vi instämmer i utredningens slutsatser om att konsekvenser av ny EU-lagstiftning måste analyseras med avseende på behovet av ny övervakning så att inte nya krav stjälper den befintliga verksamheten. Ett sådant exempel med krav på övervakning är förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter.

18.11 Datavärdskap

Datavärdarnas ansvar och uppgifter behöver förtydligas och samordningen behöver öka (kap 18.11.1)

Länsstyrelsen tillstyrker de förbättringar av nationella datavärdskap och datahantering som utredningen föreslår ska genomföras. Det finns ett stort behov av ett samlat, välstrukturerat och tillgängligt dataunderlag som säkras i ett överskådligt och långsiktigt nationellt system. Tillgängliga data är en viktig demokratifråga. Det är därför av stor vikt att datavärdskap och datahantering ingår som en stabilt finansierad grundpelare i den strategiska planen som utredningen föreslår.

Länsstyrelsen stödjer vidare föreslaget i utredningen om att uppdrag till datavärddar bör ske via instruktion, förordning eller motsvarande, för att få en tydligare långsiktighet i verksamheten. Likaså är det lämpligt att staten följer upp och utvärderar datavärddar. Uppdraget till respektive datavärd behöver vara väl definierat och förankrat för att få en långsiktig säkerställd verksamhet. Det ska vara tydligt för båda parter vad som ingår i uppdraget och vad som förväntas av datavärden.

Utredningen föreslår att samordning av datavärdskap säkerställs genom att en myndighet utses för detta. Denna samordnande myndighet föreslås bli Naturvårdsverket. Länsstyrelsen anser det även vara av stor vikt att Havs- och vattenmyndighetens kompetens på detta område tas till vara i ett sådant samordningsuppdrag.

Länsstyrelserna bör involveras tidigt i processen att utse datavärdskap

Att etablera nya datavärddar är en lång process och det är flera insamlade datamängder som idag väntar på att en nationell datavärd finns etablerad. Därför anser länsstyrelsen att förslaget om att en genomgång av befintliga datavärdskap ska prioriteras, före nya uppdrag till datavärd utfärdas, bör revideras så att dessa processer istället kan pågå parallellt. Processen för att utse datavärddar behöver bli tydligare och att de som samlar in och använder miljöövervakningsdata, såsom länsstyrelserna, bör involveras i ett tidigt skede.

Användarvänligheten behöver öka (kap 18.11.3)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att användarvänligheten behöver öka. En ökad användarvänlighet är dock ingen garanti för att samtliga aktörer börjar rapportera sina data till nationell datavärd. Här kan ytterligare styrmedel behövas, till exempel tydliga lagkrav på verksamhetsutövare att rapportera in data till datavärdarna.

Ökad tydlighet om data från kommuner och verksamhetsutövare (kap 18.11.4)

Länsstyrelsen stödjer utredarens uppmaning att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och SGU utvecklar handledningar för vilka data som staten vill använda i miljöövervakningssystemet. Detta bör kompletteras med ett uppdrag om att ta fram tydliga nationella vägledningar kring vilka krav som bör ställas på recipientkontrollen (RK) och den samordnade recipientkontrollen (SRK) för olika typer av verksamheter, inklusive areella näringar såsom vattenkraft och skogsbruk. Det är av största vikt att datavärdar har möjlighet att ta in denna typ av data för att få en samlad bild över den miljöövervakning som sker.

För att länsstyrelserna ska kunna ge efterfrågad stöd och vägledning till kommunerna kan ytterligare resurser behöva tilldelas länsstyrelserna för detta ändamål.

18.14 Forskning och möjligheter att upptäcka nya miljörisiker

Länsstyrelsen anser det positivt att forskningens roll inom miljöövervakningen stärks genom utlysning av riktade forskningsmedel för att utveckla nya metoder eller göra fördjupade, med fördel programöverskridande, analyser och utvärderingar av de data som miljöövervakningen genererat. Här bör länsstyrelserna beredas möjlighet att sitta med i referensgrupper så att data som genereras inom regional och lokal miljöövervakning även tas med i utvärderingarna samt att resultaten från metodutveckling också blir tillämpbara inom den regionala miljöövervakningen.

18.16 Statens finansiering av miljöövervakning behöver renodlas

Länsstyrelserna bör få anslag istället för bidrag (kap 18.16.2)

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att renodla anslaget 1:2 till miljöövervakning och miljömålsuppföljning och det föreslagna namnbytet för att markera detta är bra. Länsstyrelsen tillstyrker vidare förslaget om att inrätta särskilda anslagsposter under 1:2 för miljömålsuppföljning och miljöövervakning. En

direkt tilldelning av anslaget till länsstyrelserna innebär besparingar av administrativa resurser på centrala myndigheter samt effektiviserar och förenklar genomförandet. Jämför slutsatser i ”Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna”, RIR 2019:2. Det skulle underlätta om det till anslaget även knyts en möjlighet till anslagssparande och ett beställningsbemyndigande då miljöövervakning är en långsiktig verksamhet och därför är beroende av en långsiktigt hållbar finansiering för att kunna bygga upp en effektiv och ändamålsenlig verksamhet.

Behov av förstärkning av finansieringen till länsstyrelserna

Länsstyrelsernas miljöövervakning från anslaget 1:2 svarar enligt utredningen för endast drygt 3 procent av den totala statliga finansieringen av miljöövervakningen. Trots detta genomförs en stor mängd delprogram med hög kvalitet, ofta i form av gemensamma delprogram i samverkan mellan länsstyrelser och nationell miljöövervakning. Länsstyrelserna har också en viktig roll i att stödja och samla in data från andra aktörer i länet för att uppnå de effektivitetsvinster som utredningen påtalar ska nås då arbetet med dataflöden och datavårdskap är färdigt och på plats.

Länsstyrelsernas miljöövervakningsmedel har legat på samma nivå i över tio år, vilket i praktiken har urholkat bidraget på grund av kostnadsökningar. Samtidigt har anslaget 1:2 totalt sett ökat betydligt. Bidraget har kommit sent under budgetåret, vilket försvårat arbetet och förkortat genomförandetiden. Små möjligheter att spara medel mellan år har också gett svårigheter att finansiera dyra sällanundersökningar.

För att fortsatt kunna genomföra och samordna en relevant regional miljöövervakning behövs därför en förstärkning av finansieringen till länsstyrelserna.

Miljömålsdelen av de regionala medlen från 1:2 omfattar uppföljning, men också andra uppgifter i det regionala miljömålsuppdraget.

Länsstyrelsesamverkan RUS (Regional Utveckling och Samverkan i miljömålssystemet) finansieras helt via 1:2. Detta har sitt stöd i regeringens proposition ”Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete” (Prop. 2009/10:155) och måste även gälla framöver, annars behöver andra medel skjutas till för det regionala miljömålsuppdraget.

Synpunkter rörande miljöövervakning av miljögifter

Som utredningen nämner är en viktig uppgift med miljöövervakning att minska risken för oönskade effekter i människa och miljö. Miljöövervakningen rörande miljögifter och vilka effekter dessa orsakar eller kan orsaka bygger på kemisk analys av kända miljögifter eller så kallad screening. Screening kan utföras genom att analysera ämnen som kan misstänkas utgöra ett problem eller så

kallad non-Target-screening där så många kemikalier som möjligt analyseras i miljöprover. Miljöövervakning sker också genom att undersöka effekter i miljön. Båda dessa strategier har sina för och nackdelar och ger inblick i en delmängd av det svaret som efterfrågas.

De kemiska analyserna ger inblick i vilka kemikalier som finns i miljön som undersöks men de ger väldigt liten inblick i vilka potentiella effekter som kan uppträda i området i fråga. Orsaken till detta är att kunskapen om miljögifter och dess effekter i människa och miljö är i huvudsak väldigt låg. Ett exempel på denna okunskap och de stora osäkerheter är att för de flesta effekter som observeras i miljön saknas tydliga orsakssamband.

Miljöövervakning via effektstudier ger å andra sidan en inblick i vilka potentiella effekter som kan ske i området i fråga men ger väldigt liten inblick i vad som orsakar de effekter som observerats.

En orsak till att dessa båda strategier ger inblick i problemet från olika håll är att vår kunskap om miljögifter och dess effekter bygger på djurstudier av enskilda ämnen. En annan sida av problemet är att de flesta effekter som uppträder i miljön är multifaktoriella vilket försvårar möjligheterna att peka ut specifika orsaker till effekterna i fråga. Miljön består av komplexa blandningar av kemikalier som skiljer sig åt mellan olika platser. Allt som organismer exponeras för påverkar dem i någon form. Detta är vad som kallas för kombinationseffekter.

Rörande kombinatenseffekter av kemikalier – vilket för övrigt inte nämns i denna utredning men är ytterst centralt för ta ett helhetsgrepp kring möjligheter att upptäcka nya miljörisker – så är kunskapen på en ännu lägre nivå än vår kunskap om enskilda kemikalier och vilka effekter de kan orsaka. Därför går det inte att exakt hur, när och var förutspå med hjälp av så kallade riskbedömningar vilka effekter som sker (SOU 2019:45). Kort sagt, kunskapen om vilka effekter den sammanlagda exponeringen orsakar är mycket mindre än okunskapen.

Det finns metoder för att uppskatta den totala toxiciteten från en kemisk blandning (SOU 2019:45). Dock bygger de på att det finns en komplett kunskap om vilka kemikalier som ingår i blandningen och dessa kemikaliers toxikologiska effekter. I komplexa miljöprov är dessa metoder ej tillämpbara då de kemikalier som kan identifieras i sådana komplexa prov endast ger en förklaringsbakgrund till potentiella effekter om endast några få procent (e.g. Tang et. al. 2013, Water Research).

Dessutom finns ytterligare dimensioner rörande kombinationseffekter som inte beaktas. Även om effekter orsakas av kemikalier påverkas organismer även av andra stressorer i omgivningen såsom brist på föda, temperatur, vilket leder till att organismernas känslighet påverkas ytterligare. En ytterligare aspekt i sammanhanget är att nya kemikalier tillverkas ständigt och släpps ut i miljön.

Detta betyder att sammansättningen av kemikalier i komplexa blandningar alltid kommer förändras.

Med beaktande av ovan osäkerheter och okunskap samt syftet att minska riskerna för effekter behöver miljöövervakningen studera den kemiska sammansättningen (analytisk kemi) och vilka biologiska effekter som potentiellt kan uppträda i samma miljöprov. På så vis erhålls ett mått på vilka kemikalier som finns i provet och ett mått på dess potentiella toxicitet. Biologiska effektmeter finns i stor utsträckning och används inom medicinforskning både för att designa nya läkemedel men även för att undersöka oönskade biverkningar och kombinationseffekter. Det är angeläget att dessa metoder är robusta (svaren är de samma över tid) varför in vitro-metoder är att föredra framför djurstudier. Forskningen och utvecklingen av in vitro metoder inom medicin är expansiv och mycket kunskap bör kunna användas även inom miljöövervakningen.

Denna strategi – att använda analytisk kemi och biologiska effektmärkare samtidigt – anser vi saknas i miljöövervakningen idag och även för att möta syftet att ”bedöma det framtida behovet av miljöövervakning, inklusive för att upptäcka kommande miljöhot (utöver den screening som redan finns)”.

Allmänna synpunkter

s54, avsnitt 2.3.2, sista meningen i tredje stycket bör förslagsvis ändras till:

I VISS finns information om miljö kvalitetsnormer, statusbedömningar, påverkanstryck, riskbedömningar och förslag till möjliga åtgärder.

s64, avsnitt 2.7.2:

Det vore fördelaktigt om det här lyfts i kort form vad strategin faktiskt omfattar och inte bara vad den inte omfattar.

s111, avsnitt 5.2.1, andra stycket:

Det bör framgå redan här att inte alla sjöar omfattas av vattendirektivet. Det är bara de vatten som definierats som ytvatten- eller grundvattenförekomster, bland annat utifrån vissa storlekskriterier, som omfattas av direktivet.

s113, avsnitt 5.2.2, första stycket:

Det är felaktigt att havsmiljödirektivet täcker medlemslänternas havsområden från baslinjen ut till den yttre gränsen av den ekonomiska zonen.

Havsmiljödirektivet täcker även in de inre vattnen, från strandlinjen ut till baslinjen, och överlappar därmed vattendirektivet i denna zon. Samordning mellan de båda direktiven är därmed särskilt viktig i denna zon. Det ska till exempel finnas övervakningsprogram som svarar mot båda direktivens behov. Även om man tittar på lite olika delar av ekosystemet i de båda direktiven, och

utifrån olika bedömningsskalor, finns det tydliga gemensamma beröringspunkter. Detta gäller särskilt kopplat till övergödning, koncentrationer av farliga ämnen och fysiska störningar.

s 143, avsnitt 5.9.2, andra stycket:

Här nämns att övervakningen av biologiska kvalitetsfaktorer i kustvatten, kopplat till vattendirektivet, generellt behöver stärkas. Det är viktigt att poängtera att innan en sådan övervakning stärks (utifrån behov kopplat till vattendirektivet) behövs det väl fungerade bedömningsgrunder för dessa biologiska kvalitetsfaktorer, särskilt för bottenfauna och makroalger. Dessa bedömningsgrunder behöver även fungera i mer utsötade och humösa kustområden, som är vanligt förekommande i Bottniska viken.

s 146, avsnitt 5.9.4:

Det framgår inte här att utvärderingen av kustfiskövervakningen har fortsatt. SLU har identifierat att främsta behovet är en förtätning av provfiskeområden. Av utkast till slutrapport beskrivs dock relativt små besparingar genom optimering av nuvarande provfiskeområden, som troligtvis inte räcker till att införa nya områden. Utvärderingen har även tittat på behovsbild av övervakning av kallvattenarter. I dagsläget finns ingen övervakning av kallvattenarter såsom Sik i hela Bottniska viken! Yrkesfiskarnas kvoter styrs därmed av övervakning i Södra Sverige, vilket leder till stort missnöje. Det återstår att se om den optimering av kustfiskövervakningen som föreslås av SLU är tillräcklig för att fånga upp detta behov.

s 156, avsnitt 5.14, sista stycket:

Länsstyrelsen delar inte uppfattningen att vattenförvaltningens arbetssätt med påverkans- och riskanalys innebär att nya miljörisker kan upptäckas. Vattenförvaltningen är begränsad i detta avseende så till vida att både påverkan och risk kopplar till vissa förutbestämda kvalitetsfaktorer och miljökonsekvenstyper. För att upptäcka nya miljörisker behöver man oftast specifikt leta efter misstänkta ämnen via screening, till exempel olika miljögifter.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Veronica Lauritzsen med Karin Antonsson Brink som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.