



Länsstyrelsen Jämtlands län

Vattenenheten
Annika Lundmark
010-225 33 44

Yttrande

Datum
2019-12-16

Diarienummer
502-6855-2019

Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: M2019/01011/S

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Jämtlands län ser mycket positivt på betänkandet som på ett bra sätt belyser miljöövervakningens betydelse i samhället och dess stora bredd, men som också tydligt lyfter behovet av en ökad samordning och förbättrad strategisk styrning. Utredningens slutsatser och förslag är generellt sett mycket väl genomarbetade och väsentliga för att få en förbättrad struktur för den svenska miljöövervakningen i ett brett perspektiv.

Synpunkter på remissen efterfrågades främst på förslaget om inrättande av ett Miljöövervakningsråd. Förutom detta vill vi betona vikten av att även andra förslag i betänkandet behöver få hög prioritet för ett snart genomförande, såsom:

- att ansvar för miljöövervakningen skrivs in i länsstyrelseinstruktionen,
- att länsstyrelsernas finansiering för miljöövervakningen går direkt via anslag,
- att datavärdarnas ansvar och uppgifter tydliggörs samt att insatser kring insamling, förmedling och samutnyttjande av data förstärks,
- att vägledning och riktlinjer för kommuner och andra verksamhetsutövare tas fram som stöd för deras utförande av miljöövervakning, recipientkontroll och samordnad recipientkontroll.

Länsstyrelsen stödjer förslaget att en organisationsförändring behövs för att öka samordningen av miljöövervakningen och stärka dess roll i samhället. Inrättande av ett Miljöövervakningsråd kan utgöra en sådan efterfrågad organisationsförändring. En förutsättning är dock att rådet görs tillräckligt effektivt och verkningsfullt med ett tydligt uppdrag och mandat. Kompetensen hos rådet och dess sekretariat behöver också ha tillräcklig bredd för att kunna omfamna miljöövervakningens alla delområden och ha ett helhetsperspektiv. Det är mycket positivt att länsstyrelserna föreslås bli representerade i en sådan organisation då länsstyrelserna har en stor roll både som utförare och samordnare av miljöövervakningen regionalt och utgör en viktig länk mellan den nationella och lokala nivån.

Vi delar inte uppfattningen att länsstyrelserna kan effektivisera sin miljöövervakning utan tillförande av mer medel utan ser ett behov av förstärkning av finansieringen som



under lång tid legat stilla på samma nivå, vilket inneburit en reell minskning av tillgängliga medel på grund av årliga kostnadsökningar.

Nedan följer mer detaljerade synpunkter på valda delar av betänkandets överväganden och förslag.

Åtgärder för en förbättrad strategisk styrning

Strategisk plan (avsnitt 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 (avsnitt 18.8.3)

Miljöövervakningen är central för bedömningar av hela miljöpolitikens måluppfyllelse och genererar viktiga underlag för samhällsutvecklingen. För att bättre leva upp till detta instämmer Länsstyrelsen 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. Vi delar uppfattningen att ett sådant råd bör utvärderas senast 8 år efter dess inrättande för att klarlägga om den organisatoriska förändringen är tillräcklig och gett avsedd effekt.

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.

En utvecklad myndighetsstyrning

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

Länsstyrelsen ser det som mycket positivt och instämmer i 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 (avsnitt 18.9.4)

Vi instämmer i utredningens slutsatser om att ny EU-lagstiftning måste konsekvensanalyseras 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.

Datavärdskap

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

Länsstyrelsen instämmer i 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 förslaget i utredningen om att uppdrag till datavärdar 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 datavärdar. 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 datavärdar 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 datavärdar behöver bli tydligare och att de som samlar in och använder miljöövervakningsdata, såsom länsstyrelserna, bör involveras i ett tidigt skede.

Användarvänligheten behöver öka (avsnitt 18.11.3)

Länsstyrelsen instämmer i 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.

Ökad tydlighet om data från kommuner och verksamhetsutövare (avsnitt 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 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.

Samordning mellan tillsyn och miljöövervakning (avsnitt 18.12)

Länsstyrelsen ställer sig bakom att det finns ett behov av ökat informationsutbyte och samutnyttjande av data mellan miljöövervakning och miljötillsynen. Vi anser dock **inte** att Miljösamverkan Sverige är en lämplig plattform för detta.



Miljösamverkan Sverige är ett samverkansorgan som arbetar med projekt av olika slag inom tillsyn men som saknar egen verksamhet och kan heller inte åläggas uppdrag att samla in eller utveckla data. Något utredningsförslag kopplat till detta bedömer vi därför inte vara lämpligt. Fokus bör istället ligga på att utveckla datavärdskapen och vägledningar så att data från miljötillsynen blir tillgängliga och lagrade i sådan form att de går att använda tillsammans med övriga miljöövervakningsdata.

Forskning och möjligheter att upptäcka nya miljörisiker (avsnitt 18.14)

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.

Statens finansiering av miljöövervakning behöver renodlas

Länsstyrelserna bör få anslag istället för bidrag (avsnitt 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 instämmer vidare i 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 bemyndigande 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 datavärdskap 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 undersökningar som sker mer sällan.

För att fortsatt kunna genomföra och samordna en relevant regional miljöövervakning behövs därför en förstärkning av finansieringen till länsstyrelserna. Vi delar därför inte uppfattningen att länsstyrelserna kan effektivisera sin miljöövervakning utan tillförande av mer medel, vilket anges under avsnitt 19.5.1.

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.

Allmänna synpunkter

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.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Jöran Hägglund med samordnare miljöövervakning Annika Lundmark som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Susanna Löfgren, chefsjurist Jon Paulsson och enhetschef Jens Fuchs medverkat.

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.