



## Yttrande angående remiss SOU 2019:22 Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning

Regeringskansliets dnr: M2019 / 01011/S

### Sammanfattning

Länsstyrelsen i Kalmar län har tagit del av betänkandet av utredningen om översyn av miljöövervakningen och stödjer följande förslag:

- Inrättande av miljöövervakningsråd
- Förbättrad samordning mellan miljöövervakning och miljö kvalitetsmål
- Ändring av länsstyrelseinstruktionen för att tydliggöra ansvar för miljöövervakning och samordning av den regionala miljöövervakningen
- Ökad tydlighet om data från kommuner och verksamhetsutövare för att underlätta leverans till datavärd
- Länsstyrelsen bör få anslag istället för bidrag till miljöövervakning via 1:2 anslaget

Länsstyrelsen Kalmar lämnar även följande synpunkter:

- Det finns ett behov av förstärkning av finansiering till regional miljöövervakning via 1:2 anslaget
- Det behövs ett centraliserat system för uppföljning av miljö kvalitetsnormer i luft
- Det behöver tas fram en tillsynsvägledning för vattenrelaterad recipientkontroll och möjligheten till en vattenkontrollavgift bör utredas vidare för att få en tillfredsställande och rättvis övervakning i påverkade vatten.
- Den regionala terrestra övervakningen finansieras helt av 1:2 anslaget. Det behövs ökade medel för att få en grundläggande terrester övervakning.
- Uteslutandet av kulturmiljöer och miljöövervakning i utredningen anses problematisk då dessa är integrerade i miljömålsuppföljningen.

### Inledning

Utredningen ger en gedigen överblick över miljöövervakningen som bedrivs i Sverige och tar upp svårigheter med dagens system. Förslagen ses i det stora hela som bra för att förbättra organisationen för miljöövervakning och få en effektivare och mer målinriktad miljöövervakning.

Ett av uppdragen i utredningen enligt dir. 2017:58 var att ”Se över och lämna förslag på hur miljöövervakningen bör organiseras och finansieras”. I utredningens inledning skrivs att *eftersom det saknas en överblick över vilken miljöövervakning som bedrivs är det inte möjligt att bedöma i vilken mån det behövs ett resurstillskott till den statligt finansierade miljöövervakningen*. Det ges därför inga förslag på hur miljöövervakningen ska finansieras vilket är en brist med tanke på direktivets mål. Inom många av miljöövervakningens områden är finansiering ett stort problem. Den regionala miljöövervakningen kan idag inte utföra sitt uppdrag fullt ut. Detta eftersom det idag saknas resurser samt att det i vissa fall



saknas metodik för att vi ska kunna uttala oss om tillståndet. Schablonanslaget från Naturvårdsverket till den regionala miljöövervakningen har legat på samma nivå sedan åtminstone 2010. Samtidigt har omkostnader ökat. Det har fått till följd att omfattningen av de regionala miljöövervakningsprogrammen successivt fått minska. Fortsätter det på liknande sätt kommer länen vara tvungna att byta ut osthyveln mot tårtspaden och skära bort hela undersökningar.

Nedan följer mer utförliga synpunkter från Länsstyrelsen Kalmar (fortsättningsvis benämnd "Länsstyrelsen") kopplat till utredningens avsnitt och kapitel.

## 1.2 Genomförande och avgränsningar

Utredningens avgränsning gällande översyn och analys av systemet har inneburit att kulturmiljövärden som inte har betydelse för biologisk mångfald har uteslutits. Denna avgränsning och ställningstagandet skulle vara intressant att få mer information kring då kulturmiljöer är integrerade med den omgivande miljön. Det finns heller inte beskrivet hur de miljöer som är av vikt för biologisk mångfald behandlas i miljöövervakningen. Kulturmiljövärden ingår i miljö kvalitetsmål och Generationsmålet. Därigenom blir det problematiskt när avgränsningen för utredningen har uteslutit kulturmiljövärden för att nå miljö kvalitetsmål.

## 6 Miljöövervakning av landmiljö

### Inledning (6.1)

Behov finns av att ta fram ett program för att följa hur den gröna infrastrukturens för odlingslandskapet, skogen och våtmarkerna bevaras/fragmenteras.

Det sker i dagsläget för liten samordning inom Naturvårdsverket beträffande miljöövervakning, uppföljning av skyddad natur och uppföljning inom program för åtgärder av hotade arter.

### Nationell och regional miljöövervakning (6.4)

Det finns ett problem med miljöövervakningen av våtmarker eftersom metodiken för det viktigaste programmet, satellitövervakning av våtmarker, inte är helt färdigutvecklad. Inga data över våtmarkernas tillstånd har levererats trots att hela Sverige täckts. Den är också frikopplad från den tidigare våtmarksinventeringen och uppgifter från den våtmarksinventeringen borde användas inom satellitövervakningen av våtmarker. Tyvärr saknar vi idag ett heltäckande underlag av den viktiga naturtypen rikkärr i Kalmar län.

I övervakningen av skog står det i utredningen att de största luckorna är i de halvovanliga naturtyperna som har dålig täckning t.ex. sumpskogar, lövrik tajga och ädellövskogar som står för en stor del av mångfalden. Detsamma gäller de ovanliga naturtyperna något som inte tas upp i utredningen. Eventuellt kanske de ovanliga naturtyperna fångas upp via Natura2000. Det saknas dock många värdefulla Naturahabitat i Naturanätverket och som därmed inte följs upp.



## **Miljöövervakning av landmiljö inom verksamheter med andra ändamål (6.6)**

Inom åtgärdsprogram för hotade arter, ÅGP, har riktlinjerna för miljöövervakning/uppföljning varierat över åren. Från att uppföljning skulle ske och till att det skulle tonas ner under senare år. Nu betonas uppföljningen inom ÅGP igen men totalt sett har det skett mycket liten uppföljning av verksamheten på grund av en mycket låg medelstilldelning till ÅGP.

Uppföljning av skyddade områden och biogeografisk uppföljning har kommit igång men samordningen med miljöövervakningen försvåras till viss del av olika syften och metodik som inte är lämpad för miljöövervakningen. Naturvårdsverkets manual för uppföljning av skyddade områden behöver uppdateras för att kunna samordnas med miljöövervakningen.

## **7 Övervakning av arter m.m**

### **Medborgardeltagande (7.10)**

I remissen står det att *”En stor del av miljöövervakningens program för fåglar, fjärilar, kärlväxter och svampar bedrivs genom medborgardeltagande.”* Det är ett stort och viktigt jobb som görs ideellt av många eldsjälur som på inget sätt ska förringas och en hel del information kan komma miljöövervakningen till del. En av de kanske största vinsterna som ges från de ideella uppgifterna är var det kan finnas skyddsvärda arter. Generellt sett så känner vi dock inte igen oss i beskrivningarna att det skulle vara lätt att använda oss av medborgardeltagande inom miljöövervakningen. Vår erfarenhet är att det blivit svårare att rekrytera ideella inventerare även inom så allmänt kända grupper som fåglar. Att utföra ett systematiskt jobb innebär i regel en stor uppoffring. De flesta är idag upptagna och har ett litet ”tidsfönster” att utföra inventeringen och skulle vädret vara otjänligt vid den tidpunkten faller insamlandet av uppgifter. Beroende på arbetets art finns även en fara på brister i kvalitet vid insamlingen av data. Många gånger är det lika viktigt att kompetensen är verifierad som att ett ackrediterat laboratorium används för en analys. Att miljöövervakningen på senare tid i allt större omfattning vänt sig till ideella beror i första hand på avsaknad av resurser att anlita personer och konsulter vilket behövs för en omfattande och systematisk datainsamling av hög kvalitet.

### **Forskning (7.11)**

I utredningen står det att *”Kopplingen mellan miljöövervakningen och forskningen är viktig. Resultaten från forskningen ger underlag till miljöövervakningen både när det gäller metodutveckling och vad som bör följas inom miljöövervakningen.”* Kopplingen är mycket viktig men på regional nivå ser vi mycket litet resultat av det detta. Vi skulle önska att forskningen mer kan visa hur ”flaskhalsarna” kan se ut. Vid vilka tillfällen blir livsmiljöerna så fragmenterade att arterna har svårt att överleva? Hur ser de landskap ut som har livskraftiga



populationer? Detta skulle ge enormt viktig information både till *miljöövervakningen* och till arbetet med *grön infrastruktur* och bevarandet av biologisk mångfald.

### **Sammanfattande iakttagelser**

Utredningen beskriver att det produceras stora mängder underlag från miljöövervakningen som borde användas mer i syftet att beskriva och analysera tillståndet i miljön. Detta är en viktig synpunkt men kräver en god samordning och tydliga syften vilket i saknas inom flera områden i dagens miljöövervakning och Länsstyrelser

En stor del av den regionala miljöövervakningen finansieras inte via Naturvårdsverket men för den del som står för miljöövervakning av terrester biologisk mångfald finansieras helt av detta anslag. Ett stort problem för Kalmar län är att det är så stora skillnader på Öland och fastlandet att vi skulle behöva dubbla stickprov, ett för fastlandet och ett för Öland. Detta för att vi ska kunna uttala oss om tillståndet för biologisk mångfald. Detta tar inte fördelningsnyckeln till schablonanslagen hänsyn till.

## **8 Miljöövervakning av luftmiljö**

### **Nationell och regional miljöövervakning (8.3)**

Det framgår i detta stycke att revisionen av programområde Luft 2015 kom i otakt med revisionen av de regionala miljöövervakningsprogrammen och att större förändringar inte kom med i programmet 2015-2020. Nu håller programområdet på att revideras igen och det är av vikt att dessa förslag på förändringar kommer med i de regionala programmen som nu håller på att tas fram. Ett område som berörs är Krondroppsnetet som i Kalmar län finansieras av luftvårdsförbundet, men även av Naturvårdsverket och länsstyrelsen. Kalmar läns luftvårdsförbund liksom flera andra luftvårdsförbund har svårt att få ihop finansieringen och anser att finansieringen bör ligga hos myndigheterna som använder resultaten i miljömålsarbetet/miljömålsuppföljningen. För att få klarhet i vilka stationer som ska vara nationella och vilka parametrar som ska mätas, behöver Naturvårdsverket bli färdiga med sitt program innan länsstyrelsen fastställer sitt regionala program.

Detta visar tydligt på problematiken som finns i dagsläget med 6 åriga program inom den regionala miljöövervakningen. Den nationella övervakningens revisioner måste följa samma tidsplan som den regionala för att de ska kunna komplettera varandra på ett optimalt sätt.

### **Andra behov av effektiviseringar, samordning och utvidgningar (8.7.2)**

Till följd av de problem som har förekommit i systemet för kommunernas kontroll av miljö kvalitetsnormer för luft (se avsnitt 8.5), har Naturvårdsverket vid ett par tillfällen utrett andra alternativ för genomförande av EU:s lagstiftning inom området. Myndigheten anser att det kan finnas skäl att se över det svenska systemet framöver. Enligt myndigheten skulle det då kunna utredas om ett mer centraliserat system skulle vara mer effektivt i fråga om genomförande, kvalitet och finansiering. Ett alternativ skulle kunna vara att ge Naturvårdsverket större möjligheter att styra över mätningarnas antal, placering och utrustning”



Länsstyrelsen i Kalmar håller med om att ett mer centraliserat system skulle vara bra för att få likvärdig kvalitet på kontrollen av miljö kvalitetsnormerna för luft nationellt. I Kalmar län samordnas kontrollen av miljö kvalitetsnormerna för luft för länets 12 kommuner av luftvårdsförbundet. IVL utför mätningar och objektiva skattningar, samt skickar in resultaten. Kommunerna står för finansieringen.

## **12 Verksamhetsutövarnas miljöövervakning**

### **Myndigheternas påverkan på utformning av kontrollprogram (12.5.3).**

En gemensam syn på vilka krav som kan och ska ställas på kontrollprogram utifrån lagstiftning behöver tydliggöras. I dagsläget tolkas det olika och nivån på övervakningskrav för olika verksamheter skiljer sig ofta mycket mellan olika samordnade recipientkontrollprogram.

### **Vattenanknuten recipientkontroll omfattar inte alla verksamheter (12.6.2)**

Vilka verksamheter som ska utföra recipientkontroll är inte heller tydligt. För den vattenrelaterade recipientkontrollen uppmärksammades denna problematik i Havs- och Vattenmyndighetens utredning 2014 "Vattenanknuten recipientkontroll". Ett förslag som lades var att en ny vägledning för verksamhetsutövarens egenkontroll behöver tas fram av Havs- och vattenmyndigheten. Man uppmanade även att utreda frågan om vattenkontrollavgift med syftet att fler verksamheter ska bidra ekonomiskt till vattenrelaterad recipientkontroll. Ingen av dessa förslag har verkställts. Utredningen nämner inte förslaget om en vattenkontrollavgift men hänvisar till att en tillsynsvägledning bör tas fram. Med tanke på att den samordnade recipientkontrollen är så pass stor och viktig del av den svenska miljöövervakningen borde detta arbete vara hög prioritet. Med nuvarande lagstiftning blir arbetet trögt och orättvist utformat. Länsstyrelsen anser att regeringen bör utreda möjligheten till en vattenkontrollavgift för att få till en heltäckande och rättvis recipientkontroll där samtliga verksamheter med påverkan på vatten deltar.

I Kalmar län blir den denna problematik extra påtaglig då många avrinningsområden helt saknar samordnad recipientkontroll. Påverkan i dessa områden sker främst från små verksamheter med diffusa utsläpp men som gemensamt kan ha stora effekter på recipienten. Det har hittills inte ansetts skäligt att dessa verksamheter ska bekosta recipientkontroll. Genom större deltagande i recipientkontrollen exempelvis via en vattenkontrollavgift skulle denna övervakning kunna utvecklas för att svara upp till behoven.

## **18.8 Åtgärder för en förbättrad strategisk styrning**

### **Inrättande av ett Miljöövervakningsråd (kap 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 verkningfullt.





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.

### **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 Sverigemiljomal.se behöver kunna kompletteras med andra indikatorer för miljömålsuppföljningen.

## **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 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.



## 18.11 Datavärdskap

### 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 datavärddar 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.

## 18.15 Sammanfattning av myndighetsansvar för miljöövervakning

### Myndigheter behöver en tydlig instruktion över ansvaret om miljöövervakning och en bättre koppling till miljömålsarbetet.

Länsstyrelsen anser att förslaget om att instruktionen för myndigheter ses över och ansvaret för miljöövervakning preciseras är viktigt. Myndigheterna nämnda behöver ett tydligt beskrivet ansvar för miljöövervakningen. Det behöver även skapas en tydlig koppling till ansvar för relevanta miljökvalitetsmål och den uppföljning som hör till. I dagsläget ligger ansvaret för arbetet med miljökvalitetsmålen respektive miljöövervakning inom olika delar av myndigheterna. Kopplingarna behöver stärkas för att skapa en helhetssyn inom respektive verksamhetsområde.

## 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 långsiktig 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 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.

## Beslut och beredning

Beslut om detta yttrande har fattats av Landshövding Cecilia Schelin Seidegård efter föredragning av Miljöövervakningssamordnare Maria Hauxwell. I beredningen har även avdelningschef Eva Brynolf Henrik Andersson, chef för Vattenenheten, biolog Thomas Johansson, arkeolog Daniel Tedenlind och miljöhandläggare Caroline Liljekvist deltagit.

Cecilia Schelin Seidegård

Landshövding

Maria Hauxwell

Miljöövervakningssamordnare