

Miljödepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

BETÄNKANDET SVERIGES MILJÖÖVERVAKNING

SVERIGES MILJÖÖVERVAKNING OCH DESS ORGANISATION SOU 2019:22

Er beteckning: SOU 2019:22 M2019/01011/S

SAMMANFATTNING

Länsstyrelsen är nöjd med utredningen som har gjort en bra beskrivning av en omfattande och komplex verksamhet. Särskilt bör framhållas att uppdraget måste formaliseras i myndigheternas instruktioner och att anslagen för regional miljöövervakning måste höjas. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att inrätta särskilda anslagsposter under 1:2 för miljömålsuppföljning och miljöövervakning. Anslagen till regional miljöövervakning behöver fördubblas.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget till att ett Miljöövervakningsråd bildas, men avstyrker placeringen på Naturvårdsverket. Miljöövervakningsrådet bör samordna datavårdskapen.

AVSNITT 9 HÄLSORELATERAD MILJÖÖVERVAKNING

Länsstyrelsen konstaterar att den regionala övervakning av hälsa som genomförs och ingår i flera länsstyrelser länsprogram varken beskrivs i utredningens kapitel 9, eller i kapitel 10 trots att flertalet länsstyrelser medverkar i det gemensamma delprogrammet.

En fråga som kunde ha problematiserats är huruvida ett uppdrag som Folkhälsomyndigheten har anslag för, regionaliseras och finansieras av Länsstyrelserna med regionala miljöövervakningsmedel (och nu senast även av Naturvårdsverkets nationella medel, genom finansiering av ytterligare regionala enkäter). Detta gäller den nationella miljöhälsoenkäten. Folkhälsomyndigheten skickade senast ut 600 enkäter per län (12 600 enkäter) av totalt 115 333 enkäter. Övriga enkäter finansierades av länsstyrelser, arbets- och miljömedicinska kliniker, regioner och Naturvårdsverket, vilket visar på ett behov av regionala data som Folkhälsomyndighetens uppdrag inte täcker in.



AVSNITT 18.4 EN TYDLIG DEFINITION

Det förslag till definition som utredningen presenterar innebär att det gemensamma delprogram som bedrivs inom miljöövervakningen av hälsa inte rymms inom definitionen, eftersom den övervakningen huvudsakligen baseras på upplevelser av exponering och hälsotillstånd.

Definitionen rymmer det mesta av miljöövervakningen, utom den regionala hälsoövervakningen inom ramen för det gemensamma delprogrammet för Hälsa, som kallad Gemensamt delprogram Miljöhälsorapporter. Det är det enda gemensamma delprogram inom Programområdet Hälsorelaterad miljöövervakning som Naturvårdsverket rekommenderar länsstyrelserna att prioritera vid framtagandet av de sexåriga länsprogrammen. Delprogrammet har angetts som prioriterat sedan åtminstone två länsprogramsperioder. Eftersom övervakningen görs vart åttonde år så kan det i de deltagande länen antligen finnas vissa data i en ”tidsserie” bestående av tre tillfällen, 1999, 2007 och 2015. Till exempel finns data som visar om till exempel störning av vedeldningsrök, buller eller luftföroreningar ökar eller minskar. Vi skulle dock gärna se att Folkhälsomyndigheten även hade ansvar för framtagande av regionala data inom hälsoområdet, inte bara nationella.

Avsnitt 18:8:2 Strategisk plan

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 sträcker 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.

Avsnitt 18:8:3 Miljöövervakningsråd inrättas

Miljöövervakningsrådet bör placeras utanför Naturvårdsverkets organisation, med tanke på att Naturvårdsverket både har en samordnade roll och samtidigt har ansvar för en stor del av övervakningen.

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 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 Sverigesmiljömål.se behöver kunna kompletteras både med andra indikatorer för miljömålsuppföljningen och regionala data i betydligt större utsträckning än nu. Många kommuner, som på ett bra sätt har vävt samman miljöarbetet och miljöledningsarbetet har behov av lokala data i exempelvis sin årsredovisning. Luftkvalitets- och miljöhälsoenkätsdata är exempel på användbara data.

Sverigesmiljömål.se drivs av Naturvårdsverket, liksom samordningen av miljöövervakningen. Det regionala perspektivet tycks inte genomsyra samordningen.

AVSNITT 18:9 EN UTVECKLAD MYNDIGHETSSTYRNING

Avsnitt 18.9.2 Hälsorelaterad miljöövervakning bör utredas särskilt. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Den regionala hälsoövervakningen får inte glömmas bort i den kommande utredningen. Den hälsorelaterade övervakningen bör ses över i sin helhet, även om den regionala är en väldigt liten del. Se även kommentar om avsnitt 9.

Avsnitt 18.9.1 och 18.9.3 Ändring av förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

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

Avsnitt 18.9.4 Rapportering

Konsekvensbedömningar av ny EU-lagstiftning

Vi instämmer i utredningens slutsatser om att konsekvenserna 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.

AVSNITT 18:11 DATAVÄRDSKAP

Avsnitt 18.11.1 Datavärdarnas ansvar och uppgifter behöver förtydligas och samordningen behöver öka

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 förslaget 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 datavårdskap säkerställs genom att en myndighet utses för detta. Denna samordnande myndighet föreslår vi blir Miljöövervakningsrådet. Den bör placeras fristående från en myndighet som själv bedriver miljöövervakning.

Länsstyrelserna bör involveras tidigt i processen att utse datavårdskap. Att etablera nya datavårdar 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 datavårdskap ska prioriteras, innan nya uppdrag till datavärd utfärdas, och bör revideras så att dessa processer istället kan pågå parallellt. Processen för att utse datavårdar behöver bli tydligare och att de som samlar in och använder miljöövervakningsdata, såsom länsstyrelserna, bör involveras i ett tidigt skede.

Avsnitt 18.11.3 Användarvänligheten behöver öka

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.

Avsnitt 18.11.4 Ökad tydlighet om data från kommuner och verksamhetsutövare

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 datavårdar 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.

AVSNITT 18.12 SAMORDNING MELLAN TILLSYN OCH MILJÖÖVERVAKNING

Länsstyrelserna håller med om att det kan finnas ett behov av ökat informationsutbyte mellan miljöövervakning och andra verksamheter, som till exempel miljötillsyn och miljöprovning, liksom behov av ett samutnyttjande av information och data. Det borde dock i utredningen lyfts konkret vad detta faktiskt innebär.

AVSNITT 18:13 UTVECKLAD UTVÄRDERING OCH REVISION

Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning att regionala resultat regelmässigt bör ingå i utvärderingar.

AVSNITT 18:14 FORSKNING OCH MÖJLIGHETER ATT UPPTÄCKA NYA MILJÖRISKER

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 delta 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.

AVSNITT 18:15 MYNDIGHETSANSVAR FÖR MILJÖÖVERVAKNING

Länsstyrelsen ser positivt på ett utökat ansvar för de målsansvariga myndigheterna (miljömålen) och delar utredarens uppfattning att ansvaret för miljöövervakning behöver kopplas ihop med ansvaret för miljö kvalitetsmålet. Länsstyrelsen noterar att utöver de föreslagna myndigheterna, så har även Strålsäkerhetsmyndigheten, Kemikalieinspektionen och Boverket målsvar för miljö kvalitetsmål.

Avsnitt 18:15:1 Miljöövervakningsrådet
Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Avsnitt 18:15:2 Naturvårdsverket

Länsstyrelsen avstyrker, med hänvisning till resonemanget ovan att Naturvårdsverket ska ansvara för Miljöövervakningsrådet. Rådet bör vara fristående för att undvika en sammanblandning mellan övervakning inom de egna ansvarsområdena och den samordnande rollen.

AVSNITT 18:16 STATENS FINANSIERING AV MILJÖÖVERVAKNING BEHÖVER RENODLAS

Avsnitt 18.16.2 Länsstyrelserna bör få anslag istället för bidrag
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 anslags-sparande 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. Det är av stor vikt att finansieringen av länsstyrelsernas miljöövervakning motsvarar behovet som detta regionala ansvar föranleder. 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. Det regionala anslaget för år 2020, liksom alla år däremellan, ligger på samma antal svenska kronor sedan 2010. Anslaget till regional miljöövervakning behöver fördubblas.

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 en förstärkning av finansieringen till länsstyrelserna.

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

AVSNITT 19:2:2 MILJÖÖVERVAKNINGSRÅDET

Som redan tidigare påpekats (avsnitt 18.15.1) tillstyrker Länsstyrelsen inrättandet av ett miljöövervakningsråd, men anser att det bör vara fristående från myndigheter med egna övervakningsuppdrag.

AVSNITT 19:2:3 EKONOMISKA KONSEKVENSER

Länsstyrelsen anser att ansvaret för vägledning, metodbeskrivning och beställning av miljöövervakning bör ligga på Miljöövervakningsrådet. Dessutom bör det fristående rådet samordna datavärdena. Länsstyrelsen är tveksam till att de resurser som hittills funnits för datavårdskap har varit tillräckliga.

Miljöövervakning av grundvatten, effekter av jordbruksdrift och skogsbruk

Länsstyrelsen delar utredarens förslag om att SGU, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen bör få ansvar för miljöövervakning inom sina verksamhetsområden. Uppdragen om miljöövervakning bör på ett tydligt sätt kopplas till relevanta preciseringar i berörda miljökvalitetsmål samt även ha en regional upplösning. För Jordbruksverket är naturligtvis miljökvalitetsmålet Ett

rikt odlingslandskaps preciseringar grundläggande, men även relevanta preciseringar inom andra miljömål som påverkas av jordbruksdrift, till exempel Ingen övergödning och Ett rikt växt- och djurliv. Betydelsen av regionala data för miljömålsuppföljningen kan inte nog poängteras. Även framtagande av miljömålsindikatorer bör ingå i uppdragen, eftersom det underlättar användandet av data regionalt och lokalt, men även säkerställer kvaliteten på data för miljömålsuppföljning.

Samma princip bör gälla övriga målansvariga myndigheter och deras miljöövervakningsuppdrag.

DE SOM MEDVERKAT I BESLUTET

Beslutet har fattats av vik. landshövding Kristina Zetterström med samordnare Louise Ellman Kareld som föredragande. I den slutliga handläggningen har också vik. Länsråd Stefan Carlsson, miljövardsdirektör Martin Sjödahl och chef för miljöstrategiska funktionen Per-Anders Persson medverkat.

SÅ HÄR HANTERAR VI DINA PERSONUPPGIFTER

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