

Datum
2019-12-20

Yttrande angående remiss av betänkandet Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning (SOU 2019:22)

Länsstyrelsen i Norrbottens län, tillika Vattenmyndigheten i Bottenvikens vattendistrikt ser att Sverige behöver en mer ändamålsenlig akvatisk övervakning för att kunna tillgodose nuvarande krav såsom:

- EU-lagstiftningen
- domstolarnas behov på underlag vid exempelvis prövningar
- kunna bedöma var och vilka åtgärder som ska/behöver vidtas
- kunna bedöma storskaliga naturliga förändringar
- bedöma storskaliga förändringar av mänsklig påverkan t ex klimatförändringar

Man saknar en beskrivning av hur vattenförvaltningens krav på övervakning bidrar till uppföljningen av miljömålen och i vilken mån vattenförvaltningens övervakning även tillgodoser eller bör tillgodose andra behov av övervakning. Om rätt förutsättningar fanns på plats så skulle vattenförvaltningens övervakning kunna tillgodose stora delar av behovet av akvatisk övervakning. Om man ska kunna få fram ett bättre underlag till vattenförvaltningens genomförande måste Vattenmyndigheterna få ett reellt ansvar och resurser för att kunna styra miljöövervakningen enligt det uppdrag som man har enligt vattenförvaltningsförordningen (7 kap). Detta helhetsgrepp tas tyvärr inte i utredningen. Vattenmyndigheterna arbetar för att kartlägga behovet av akvatisk övervakning enligt EU:s ramdirektiv för vatten. Detta utförs tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Naturvårdsverket (NV), Länsstyrelserna och Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) i ett projekt som kallas Full koll på våra vatten.

3.2 Definition av miljöövervakning -innehåll och avgränsningar

Länsstyrelsen anser att kalkeffektuppföljningen innehåller vissa moment som ska betraktas som miljöövervakning. Det gäller åtminstone provtagningen i så kallade målområden. För Bottenvikens distrikt berörs Västerbotten av kalkeffektuppföljning (Norrbottens län bedriver inte kalkning). Dessa provtagningar har till syfte att ta fram och samla in miljödata om tillståndet i och effekter på den yttre miljön och är inte kopplade till uppföljning direkt nedströms en specifik åtgärd.

18.3 Brister i dagens miljöövervakning

Länsstyrelsen anser att Sverige har en bristande miljöövervakning på vattenområdet, något som även EU-kommissionen framfört i kritik mot Sveriges genomförande av vattenförvaltningen. Den övervakning som finns i nuläget är oftast framtagen långt innan EU:s vattendirektiv trädde i kraft och kan endast delvis användas för dagens behov exempelvis att bedöma påverkan och status på vattenförekomster. Den akvatiska miljöövervakningen behöver ha ett distriktsperspektiv.

Datum
2019-12-20

18.6 och 18.7 Åtgärder för en bättre överblick och samordning av miljöövervakningen

Länsstyrelsen instämmer med utredningen att ansvaret och finansieringen är splittrat för den akvatiska miljöövervakningen, särskilt gällande grundvatten och miljögifter. Länsstyrelsen menar att det behövs en genomgripande utredning av behoven av akvatisk miljöövervakning för att uppnå bland annat vattenförvaltningens krav. Utifrån resultaten kan man sedan besluta om ansvarsfördelning. Stora delar av nuvarande miljöövervakning kan utgöra en av grundstenarna, men länsstyrelsen förutser att kompletteringar och modifieringar kommer att behövas. Inom arbetet med Full koll på våra vatten, som nämnts ovan, genomförs delar av en sådan utredning.

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 (att anpassa den akvatiska övervakningen till vattendirektivets cykel där utvärderingar och underlag tas fram inom vattenförvaltningen skulle till exempel innebära resursbesparingar), samt med tanke på de regionala miljöövervakningsprogram som revideras vart sjätte år.

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 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 och tillräckliga resurser. 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. Sverige har fått kraftig kritik från EU-kommissionen för att miljöövervakningen, ur ett vattenförvaltningsperspektiv, är långt ifrån tillräcklig. Detta är en fråga som

Datum
2019-12-20

miljöövervakningsrådet borde prioritera högt och det är därför även nödvändigt att Vattenmyndigheterna ingår i miljöövervakningsrådet för att inkludera vattenperspektivet, speciellt då man har ett samordningsansvar enligt vattenförvaltningsförordningen SFS 2004:660.

Samordna miljöövervakningen med miljökvalitetsmålen

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 Sverigemiljömål.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

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. Dataunderlaget måste kunna tas ut i den form som behövs för arbetet utifrån EU-lagstiftningen och den rapportering

Datum
2019-12-20

som efterfrågas. Tillgängliga data är en viktig demokratifråga. Det är därför av stor vikt att datavårdskap 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 datavårdar 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 datavårdar. 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 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 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, före nya uppdrag till datavärd utfärdas, 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.

Användarvänligheten behöver öka (kap 18.11.3)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att användarvänligheten behöver öka. Likaså bör det vara en vinst för en miljöövervakningsutförare att leverera data på ett kvalitetssäkrat sätt till en datavärd. Med detta menas att det ska vara enkelt att hämta ut data från datavårdarna på ett strukturerat sätt, t ex att även enkla analyser kan erhållas per automatik. 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 (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 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.

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

Datum
2019-12-20

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

Länsstyrelsen vill påminna om förslaget att en vattenkontrollavgift införs i enlighet med Havs- och vattenmyndighetens förslag i regeringsuppdrag M2014/1605/Nm. Vattenmyndigheterna skulle med en formell roll att samla in avgiften kunna utforma distriktsvisa kontrollprogram som kompletterar luckorna i dagens miljöövervakning vad gäller påverkade vatten.

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 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.