

2019-12-06

Dnr 500-30125-2019

Kontaktperson  
Miljöstrategiska enheten  
Lena Svensson  
010-2241769  
lena.m.svensson@lansstyrelsen.se

Miljödepartementet  
c/o Regeringskansliet

## Yttrande över betänkandet Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning (SOU 2019:22)

Er beteckning: M2019/01011/S

Länsstyrelsen Skåne har i sitt svar utgått ifrån sitt uppdrag och sina ansvarsuppgifter. Länsstyrelsen har valt att inte bara yttra sig i huvudfrågan i remissen om inrättandet av ett Miljöövervakningsråd utan har även valt att svara på andra frågor som berör Länsstyrelsens arbete med miljöövervakning.

### Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att det i utredningen väl beskrivs de komplexa system som bygger upp Sveriges miljöövervakning vilket spänner över ett stort antal ämnesområden med många inblandade parter. Länsstyrelsens bedömer att utredningen kan användas som en dokumentation av hur Sveriges miljöövervakning är uppbyggd och hur ansvaret är fördelat. I utredningen påpekas brister och svagheter som finns i dagens system och förslag läggs fram till förändringar som behöver genomföras för att bättre kunna följa upp miljö kvalitetsmålen och gällande lagstiftning. Utredningen kan på så sätt utgöra underlag för ett förbättrat system med en tydlig strategi och ansvarsfördelning där tillgängliga resurser bättre kan utnyttjas.

Länsstyrelsen Skåne har i frågorna som berör styrning, datavärdskap, forskning samt finansiering av regional miljöövervakning valt att, med vissa tillägg och ändringar, hålla sig till de förslag till gemensamt svar som utarbetats av en arbetsgrupp för länsstyrelsernas räkning. Svartsförslaget tillstyrker i dessa frågor förslagen i utredningen. Länsstyrelsen Skåne har valt att inte tillstyrka utredarens förslag till definition av miljöövervakning och tycker inte heller att det i utredningen gjorts tydliga avgränsningar. Vidare anser Länsstyrelsen Skåne att frågan om Miljösamverkan Sverige kan utgöra en plattform mellan miljöövervakning och tillsyn inte behöver utredas eftersom länsstyrelsen anser att den organisationen inte kan det.

## Övergripande synpunkter på utredningen

### 18.4 En tydlig definition av miljöövervakning

Länsstyrelsen ställer sig bakom att vad som ska räknas som miljöövervakning tydligare behöver avgränsas men ställer sig inte bakom förslagen definition eftersom den inte kan anses utgöra ett förtydligande utan snarare en utvidgning. Det finns redan en internationellt vedertagen definition som Länsstyrelsen anser väl passar även för svenska förhållanden och som kan utgöra grund för den strategiska plan som föreslås. Delar av syftena med miljöövervakning som formulerades under 1990-talet, baserade på den internationella definitionen, bör bibehållas. Huvudsyftet med miljöövervakning bör även framgent vara att genom trendanalyser beskriva tillståndet i miljön och kunna särskilja påverkan av mänskliga aktiviteter liksom långsiktiga förändringar av genomförda åtgärder, från naturliga variationer. Länsstyrelsen anser att det i utredningen inte på ett tydligt sätt har klargjorts avgränsningar eftersom det finns motstridigheter mellan skrivningar under kapitel 3 Definition av miljöövervakning, kapitel 18.4 En tydlig definition av miljöövervakning, 18.17 Verksamhetsutövares miljöövervakning samt med vad som skrivs i kapitel 5 Miljöövervakning av vatten, med flera. Om även effektstudier ska ingå som en del i miljöövervakningssystemet tangerar de områden som ingår eller borde ingå i verksamhetsutövares ansvarsområden och som kan komma att ställa helt andra krav på miljöövervakning, analys av data samt finansiering, än vad som ingår i dagens system.

Oavsett definition anser länsstyrelsen att det är viktigt att avgränsningar görs och att hänsyn tas till vad som ska ingå i miljöövervakning och hur verksamheter som faller utanför ska tas om hand och finansieras. Men det finns även verksamheter som idag bedrivs i annan ordning som till exempel biogeografisk uppföljning och uppföljning av skyddade områden liksom delar av Riksskogstaxeringen, som kan räknas som miljöövervakning. Länsstyrelsen anser att det även bör utarbetas förslag på hur resultat från dessa verksamheter på ett bättre sätt kan tas till vara inom miljöövervakningen.

Miljödata samlas in med olika syften, men rådata skulle effektivt kunna utnyttjas för olika syften. En förutsättning för detta är en väl fungerande nationell struktur för datavårdskap och datahantering samt ett väl underbyggt system för användande av undersökningstyper och kvalitetssäkrade data. Detta behöver utvecklas så att insamlad miljörådata kan användas för olika syften oavsett inom vilken definition det samlats in inom.

## 18.8 Åtgärder för en förbättrad strategisk styrning

### Strategisk plan (kapitel 18.8.2)

Länsstyrelsen delar utredarens syn på miljöövervakningens roll som ett strategiskt viktigt instrument i Sveriges miljöarbete och tillstyrker därför förslaget om upprättandet av en strategisk plan som ska utgöra grund för styrning och samordning samt åstadkomma den överblick av miljöövervakningen som saknas idag.

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

### Organisation - ett Miljöövervakningsråd inrättas (kapitel 18.8.3)

Länsstyrelsen instämmer i att det behövs en tydligare strategisk styrning och en bättre samordning av miljöövervakningen. Inrättande av ett Miljöövervakningsråd kan utgöra en sådan efterfrågad organisationsförändring om rådet får ett tydligt uppdrag och mandat. De föreslagna arbetsuppgifterna är omfattande och Länsstyrelsen ställer sig bakom att det föreslagna rådet och dess sekretariat får en bred kompetens, vilket borgar för ett helhetsperspektiv. Länsstyrelsen anser att länsstyrelserrepresentation är en förutsättning i en sådan organisation. Länsstyrelserna har en viktig roll, inte bara som utförare av regional miljöövervakning, utan även i att samordna miljöövervakningen inom länet och mellan län samt är en viktig länk mellan den nationella, kommunala och lokala nivån. Länsstyrelsen anser även att ett miljöövervakningsråds förhållande till andra råd och grupper, som exempelvis Strategiska miljömålsgruppen och Miljöinformationsrådet, som har angränsande uppdrag, behöver klargöras.

Länsstyrelsen anser vidare att om att finansieringen av ett Miljöövervakningsråd behöver finansieras med ytterligare medel än det som föreslås föras över från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, behöver anslaget för miljöövervakning ökas med motsvarande medel.

### *Samordna miljöövervakningen med miljökvalitetsmålen*

Utredningens beskrivning av miljöövervakningens betydelse som underlag för miljömålsuppföljningen och kopplingen mellan de två uppdragen är utförlig och rättvisande. Specifika förslag för bättre koppling mellan miljöövervakning och

miljömålsuppföljning ges dock inte. Länsstyrelserna och andra myndigheter kan arbeta mer med frågan inom ramen för sina uppdrag och kan även 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.

## 18.9 En utvecklad myndighetsstyrning

### Myndigheternas instruktioner behöver förtydligas (kapitel 18.9.1)

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag om att ansvaret för miljöövervakning ska tydliggöras i berörda myndigheters instruktion på samma sätt som gäller för uppföljningen av miljö kvalitetsmålen.

### Regional nivå (18.9.3)

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att det i länsstyrelseinstruktionen anges att länsstyrelsen är ansvarig för miljöövervakning och ska samordna den regionala miljöövervakningen i länet samt rapportera resultat från densamma.

Regional miljöövervakning är en viktig uppgift för länsstyrelserna som har pågått under lång tid och ett tydligt ansvar för detta har efterfrågats via länsstyrelseinstruktionen. Uppdraget bör därför tydliggöras med en förändring av länsstyrelseinstruktionen på motsvarande sätt som lyfts för andra myndigheter under kapitel 18.15, där även länsstyrelserna bör läggas till. Länsstyrelsen vill här poängtera att regional miljöövervakning inte bara kan omfatta förtätningar av nationell miljöövervakning eller utgöra del av gemensamma delprogram utan måste även kunna omfatta och fånga upp trender av regional betydelse.

### Rapportering (kap 18.9.4)

Länsstyrelsen instämmer i utredarens slutsatser angående behovet av konsekvensanalyser när ny EU-lagstiftning införs. Analyser måste göras med avseende på behovet av ny övervakning, rapportering, datahantering med mera, samt av medföljande finansiering så att inte nya krav stjälper befintlig verksamhet. Ett sådant exempel med krav på ny övervakning är förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter där en fungerande regional och lokal övervakning är viktig för att kunna upptäcka nya invasiva främmande arter. Upptäckt på ett tidigt stadium, är avgörande för att möjliggöra borttagning.

## 18.11 Datavårdskap

### **Datavärdarnas ansvar och uppgifter behöver förtydligas och samordningen av gemensamma frågor behöver öka (kapitel 18.11.1)**

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag till förbättringar av nationella datavårdskap och datahantering. Behovet av ett välstrukturerat och tillgängligt dataunderlag som säkras i ett överskådligt och långsiktigt nationellt system är stort. Tillgängliga data är en viktig demokratifråga. Datavårdskap och datahantering bör därför ingå som ett väl definierat uppdrag med en stabil finansiering i den föreslagna strategiska planen liksom att datavårdskap ska anges i instruktion eller motsvarande. I utredningen föreslås Naturvårdverket utses som samordnare av datavårdar. Länsstyrelsen vill poängtera att även Havs- och vattenmyndighetens kompetens bör tas till vara i ett sådant samordningsuppdrag.

### ***Länsstyrelserna bör involveras tidigt i processen med att utse datavårdskap***

Att etablera nya datavårdar är en lång process och det finns stora insamlade datamängder som väntar på att en nationell datavård etableras. Förslaget om att en genomgång av befintliga datavårdskap ska prioriteras före de att nya uppdrag till datavård utfärdas, bör därför revideras så att dessa processer istället kan pågå parallellt. Processen för att utse datavårdar behöver även bli transparent och att de som samlar in och använder miljöövervakningsdata, såsom länsstyrelserna, bör involveras i ett tidigt skede.

### **Användarvänligheten behöver öka (kapitel 18.11.3)**

Länsstyrelsen tillstyrker utredarens förslag att användarvänligheten behöver bli bättre. Detta utgör dock ingen garanti för att fler aktörer börjar rapportera sina data till nationell datavård. Här kan ytterligare styrmedel behövas.

### **Tydlighet behövs om data från bla. kommuner och verksamhetsutövare (kapitel 18.11.4)**

Länsstyrelsen stödjer utredarens uppmaning att föreslagna myndigheter utvecklar handledningar för vilka data som staten vill använda i miljöövervakningssystemet. Uppdraget bör kompletteras med att ta fram nationella vägledningar kring vilka krav som bör ställas på recipientkontrollen, olika typer av verksamheter, såsom de areella näringarna liksom vattenkraft med flera. Datavårdar bör ges möjlighet att ta in denna typ av data för att få en samlad bild över den övervakning som görs och för ett bättre samutnyttjande av data. Även användande av fastställda undersökningstyper och metoder skulle underlätta samutnyttjande av data. För att länsstyrelserna ska kunna ge efterfrågat stöd och vägledning till kommunerna kan ytterligare resurser behöva tilldelas länsstyrelserna för detta ändamål.

## 18.12 Samordning mellan tillsyn och miljöövervakning

Länsstyrelserna ställer sig bakom att det finns ett behov av ökat informationsutbyte mellan miljöövervakning, miljötillsyn och miljöprövning, liksom behov av ett samutnyttjande av information och data. Det borde dock i utredningen lyfts konkret vad detta faktiskt innebär. Länsstyrelsen delar inte utredarens syn på att Miljösamverkan Sverige kan utgöra en plattform för att utveckla ett utökat informationsutbyte, eftersom miljösamverkan inte har till syfte att diskutera miljöövervakning. Länsstyrelsen anser att kommunerna måste involveras i arbetet. Det finns ett behov av att de nationella datavärdarna ges i uppdrag att inleda en diskussion med strategiska miljöchefgruppen och kommunernas motsvarighet, dvs miljöchefgruppen under SKL, om hur tillsynsdata bättre kan tillvaratas i miljöövervakningen liksom det gör för data från kommuner och verksamhetsutövare. Data från länsstyrelsernas och kommunernas miljötillsyn skulle i högre grad kunna utgöra underlag för miljöövervakning och miljömålsuppföljning och vice versa, samt för att fastställa miljö kvalitetsnormer, inte minst i exploateringsärenden. En förutsättning för detta är en utveckling av nationella vägledningar även för tillsyn, prövning och egenkontroll. För ett utökat informationsutbyte är det angeläget att man i arbetet med att utveckla datalagring och utse datavärdar tar frågan i beaktande så att data på ett bättre sätt kan utnyttjas för olika syften precis som data från andra verksamheter.

## 18.14 Forskning och möjligheter att upptäcka nya miljörisiker

Länsstyrelsen positivt på om forskningens roll inom miljöövervakningen stärks. Detta genom utlysning av riktade forskningsmedel för att utveckla nya metoder, göra fördjupade, med fördel programöverskridande, analyser och utvärderingar liksom effektstudier, om detta framgent ska ingå i miljöövervakningen, från de data som miljöövervakningen genererat. Länsstyrelserna bör beredas möjlighet att sitta med i referensgrupper så att även data framtagen inom regional och lokal miljöövervakning tas med i utvärderingar samt att resultat från metodutveckling blir tillämpbar för regional miljöövervakning.

## 18.16 Statens finansiering av miljöövervakning behöver renodlas

### **Anslaget 1:2 Miljöövervakning m.m bör endast omfatta miljöövervakning och miljömålsuppföljning (kapitel 18.16.1)**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att renodla anslaget 1:2 och det föreslagna namnbytet till Miljöövervakning och miljömålsuppföljning. Om så sker anser Länsstyrelsen det viktigt att anslaget ökar med motsvarande medel för vad som idag ligger inom områden som härfter kommer att ingå i anslagets utvidgning.

Länsstyrelsen förordar även starkt att den programstruktur som miljöövervaknings-systemet idag är uppbyggd kring bryts och att fokus istället läggs på miljö kvalitets-målen. Dagens delprogram borde läggas in i en struktur som bygger på vilket eller vilka miljö kvalitetsmål och preciseringar delprogrammen bidrar med data till. I en sådan struktur bör även övervakning och uppföljning som inte kan inbegripas i miljöövervakning men ändå är grundläggande för att följa upp miljö kvalitetsmålen ingå. Det skulle inte bara stärka möjligheten att använda data till miljö måls-uppföljning utan även förenkla överblicken och underlätta för bristanalyser samt komma runt problematiken med definitioner och avgränsningar.

Om miljöövervakning framgent ska omfatta även effektstudier anser länsstyrelsen det av yttersta vikt att det görs en genomgripande konsekvensanalys av det förslaget. Sådana studier kan inte bara kräva nya och utvidgade delprogram utan kan även vara mycket tids- och kostnadskrävande ur analys synpunkt och kan inte förväntas ha kostnadstäckning inom dagens anslagsram.

#### **Länsstyrelserna bör få anslag istället för bidrag (kapitel 18.16.2)**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att inrätta särskilda anslagsposter under 1:2 för miljöövervakning och miljö målsuppföljning. 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.

Länsstyrelsen anser även att det tydligt ska framgå i riktlinjerna för anslaget att det i första hand ska finansiera operativ regional miljöövervakning som fastställs i läns-programmen för regional miljöövervakning. Miljöövervakning är en långsiktig verksamhet, beroende av långsiktig hållbar finansiering för att kunna drivas och byggas upp effektivt och ändamålsenligt. Det skulle därför underlätta om det till anslaget även knyts en möjlighet till anslagssparande och ett beställnings-bemyndigande.

Miljö målsdelen av de regionala medlen från 1:2 omfattar uppföljning, men också andra uppgifter i det regionala miljö målsuppdraget. Länsstyrelsesamverkan RUS (Regional Utveckling och Samverkan i miljö målsystemet) finansieras helt via 1:2. Detta har sitt stöd i regeringens proposition ”Svenska miljö mål - för ett effektivare miljö arbete” (Prop. 2009/10:155) och måste även gälla framöver, annars behöver andra medel skjutas till för det regionala miljö målsuppdraget.

### ***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 ett stort antal delprogram med hög kvalitet, ofta i form av gemensamma delprogram i samverkan mellan länsstyrelser och nationell miljöövervakning. Regional miljöövervakning används för att beskriva tillståndet i miljön, följa upp miljömålen regionalt och nationellt, ge underlag för, och belysa långsiktiga effekter av, regionala och nationella åtgärder, ge bedömningsunderlag för nationell och internationell lagstiftning samt för samhällsplanering. Länsstyrelserna har även en viktig roll i att stödja och samla in och lagra kvalitetssäkrade data från andra aktörer i länet.

Länsstyrelsernas miljöövervakningsmedel har legat på samma nivå i över tio år, vilket har urholkat bidraget på grund av kostnadsökningar. Samtidigt har anslaget 1:2 totalt sett ökat betydligt. För att fortsatt kunna genomföra en relevant miljöövervakning som det regionala ansvarat föranleder behövs en förstärkning av finansieringen till länsstyrelserna.

## **18.7 Verksamhetsutövarnas miljöövervakning**

Länsstyrelsen anser inte att verksamhetsutövarns insamling av miljödata inom ramen för recipient- och egenkontroll är miljöövervakning eftersom den har ett annat syfte även om insamlade data kan samutnyttjas med miljöövervakning. För att detta ska kunna göras på ett effektivare sätt tillstyrker länsstyrelsen utredarens förslag om att det bör utformas allmänna råd för recipientkontroll. Sådana råd kan vara att använda fastställda undersökningstyper och vedertagna metoder för att insamlad data ska vara kvalitetssäkrad. Vidare tillstyrker länsstyrelsen utredarens förslag om en översyn av nuvarande författning så att alla verksamhetsutövare med påverkan på miljön ska ha ett ansvar för egenkontroll. Länsstyrelsen föreslår att detta ska kopplas till ett ansvar även för effektstudier om detta kommer att ingå som en del av miljöövervakningen.

## **Allmänna synpunkter**

### ***Miljöövervakningens relation till angränsande områden***

Relationen mellan uppföljning av skyddade områden och miljöövervakning liksom mellan biogeografisk uppföljning och miljöövervakning klargörs inte i utredningen. Det är viktigt att förstå att data från uppföljning av skyddade områden är synnerligen relevant för att på nationell nivå kunna utvärdera tillståndet av miljön inom skyddade områden och jämföra detta med det omgivande landskapet. Det är en viktig del i att svara på den viktiga frågan, ”bidrar våra skyddade områden till att bevara biologisk mångfald, på vilket sätt och i vilken omfattning”. Länsstyrelsen anser att det måste framkomma att det finns ett nationellt ansvar för frågan och att



det inte kan ligga enbart på länen att ansvara för uppföljning av skyddade områden. Frågan är även av stor vikt för miljöövervakning och uppfyllandet av miljökvalitetsmålen samt alla direktiv och konventioner som berör bevarandet är biologisk mångfald.

### ***Hälsorelaterad övervakning***

Hälsorelaterade frågor är viktiga och hälsorelaterad miljöövervakning har sedan 2017 fått ett utökat uppdrag och ökad tilldelning inom anslag 1:2. Samtidigt påpekas i utredningen att ansvarsfrågorna och prioriteringarna är oklara. Länsstyrelsen anser även att avgränsningarna är oklara. Redan i denna utredningen borde avgränsningar gjorts och förslag lagts på hur hälsorelaterade frågor som inte ligger inom ramen för miljöövervakning, som till exempel hälsa relaterad till sociala strukturer och till inomhusmiljö, på ett bättre sätt kan tas om hand och vem som ska ansvara dessa områden. Det framkommer i utredningen att det finns ett stort behov av en översyn och en strategi för hälsorelaterad övervakning samt en finansieringsmodell. Länsstyrelsen anser att i stället för att ytterligare utreda i särskild ordning bör oklarheterna kunna omhändertas i den föreslagna strategiska planen. Detta skulle kunna ge en snabbare process för att komma vidare med dessa prioriterade frågor.

## **Beslutande**

Beslutet har fattats av Annelie Johansson, avdelningschef miljöavdelningen. Föredragande har varit Lena Svensson, projektledare, miljöstrategiska enheten. Granskande har varit Jeanette Schlaucher, enhetschef miljöstrategiska enheten, Granskande och deltagande har varit Kristian Nilsson, samordnare för regional miljöövervakning, miljöstrategiska enheten, deltagande har varit Susanne Dahlberg, miljöstrategiska enheten, Måns Bruun och Per Carlsson, naturvårdshanläggare på naturskyddsenheten.

Annelie Johansson

Lena Svensson

*Denna handling har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter*

## **Så här hanterar vi dina personuppgifter**

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).