

YTTRANDE

2019-12-12 Ärendenr:
NV-06843-19

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande angående betänkande av Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning (SOU 2019:22) (dnr M2019/01011/S)

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att flera av de förslag som utredningen föreslår, riskerar att splittra upp den nationella miljöövervakningen. Utredningens förslag stärker inte miljöövervakningen, utan kan komma att urholka pågående verksamheter med följderna att mindre miljöövervakning kommer att kunna utföras. Utredningens bristande ekonomiska konsekvensanalys får också Naturvårdsverket att göra en egen bedömning, där risk ses för att respektive myndighet kan få svårigheter att prioritera medel för miljöövervakning och därmed säkerställa miljöövervakningens behov av långsiktighet.

Naturvårdsverket bör, som regeringens centrala miljömyndighet, få ett fortsatt sammanhållande mandat inom miljöövervakningen och miljöinformationshanteringen. Ett inrättande av det föreslagna Miljöövervakningsrådet, samt förslaget att lägga ut datavärdskap på respektive myndighet, går stick i stäv mot detta. Naturvårdsverket avstyrker därför dessa förslag. Naturvårdsverket föreslår istället för ett Miljöövervakningsråd ett, inom Naturvårdsverket, rådgivande organ som arbetar på strategisk nivå.

Naturvårdsverket ser likt utredningen, ett behov av en sammanhållen strategisk planering, varför Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om inrättandet en strategisk plan. Naturvårdsverket tillstyrker även förslaget om att ytterligare förtydliga myndighetsinstruktioner för en tydligare ansvarsfördelning inom miljöövervakningen. I förlängningen föreslår Naturvårdsverket att en miljöövervakningsförordning tas fram för att skapa bättre styrning och långsiktighet för en samlad miljöövervakning, samt för att ytterligare förtydliga vad som bör ingå i begreppet miljöövervakning.

Naturvårdsverket ser att det finns vissa fördelar med att den regionala miljöövervakningen finansieras genom direkta anslag till länsstyrelserna. Naturvårdsverket tillstyrker detta förslag, med förbehåll att samordningsfrågan löses på ett adekvat sätt.

Naturvårdsverket anser i övrigt att utredningens förslag om exempelvis att dela upp anslaget 1:2 i många anslagposter, samt den föreslagna decentraliseringen av ansvaret för datavårdskap riskerar att skapa problem för Sverige, till exempel i genomförandet av breda samhällsprocesser såsom miljöprövning och samhällsplanering, samt i uppföljning och utveckling av rättsakter. Naturvårdsverket ser också risker att Sverige inte kan möta kraven i internationell rapportering.

1. Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

1.1. Övergripande synpunkter

Naturvårdsverket delar utredningens syn på vikten av en långsiktig och samverkande miljöövervakning. Naturvårdsverket instämmer i utredningens konstaterande (s. 490) att miljöövervakning är central för miljöarbetet i flera avseenden. Den är en basal kunskapskälla om miljötillståndet för utveckling och uppföljning av miljömålen, miljöprovningens ärenden, samhällsplanering och internationell rapportering. Redan idag är spridning av produktion och finansiering av data om miljötillståndet stor och utredningens förslag kan leda till att den ökar. Utredningens förslag medför att strategiskt viktiga beslut splittras på flera myndigheter vilket ökar risken för att långsiktighet och att prioriteringar i ökad utsträckning styrs av dagsaktuella händelser. Ett mer kraftfullt sätt att stärka miljöövervakningen är att ge ett tydligt mandat till Naturvårdsverket att driva såväl strategiska frågor som övergripande samverkan alternativt att olika aktörers ansvar och roller närmare regleras i en samlad miljöövervakningsförordning. Ansvaret förutsätter ett fortsatt nära samarbete med Havs- och vattenmyndigheten, då Naturvårdsverket förutsätter att myndigheten även fortsättningsvis har samlat ansvar för den akvatiska miljöövervakningen.

Ett gemensamt rättsligt regelverk skulle stärka en sammanhållen nationell miljöövervakning, ge långsiktig stabilitet och leda till bättre samsyn om vad myndigheternas uppdrag egentligen innebär.

Naturvårdsverket anser att det ytterligare behöver belysas om styrningen på miljöövervakningsområdet bör göras genom en förordning om miljöövervakning där miljöövervakningens breda syfte inklusive funktion som varningssystem kan beskrivas. I en förordning kan rättsligt stöd ges för myndigheter med uppgifter inom miljöövervakning och för myndigheter med produktion av data om tillståndet i miljön inom andra verksamheter samt myndigheter som hanterar information om tillståndet i miljön för andra myndigheters räkning, jämför 5 § förvaltningslagen (2017:900) av vilken framgår att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. En gemensam förordning kan även möjliggöra en bättre överblick över berörda myndigheters uppgifter och ansvar och reglera bemyndigande för föreskrifter för att styra samordning där det krävs (speciellt, länsstyrelserna, kommunerna, verksamhetsutövare). Relevanta definitioner såsom t.ex. vad begreppet miljöövervakning innebär, kan också skrivas in i förordningen. Även bestämmelser om ett, till Naturvårdsverket, särskilt rådgivande organ eller motsvarande kan finnas i förordningen. Likaså kan dataproducerande myndigheters möjlighet att ge uppdrag om lagring, kvalitetskontroll och tillgängliggörande till annan myndighet (t ex som datavärd enligt dagens nomenklatur) för viss informationsmängd beskrivas.

I övrigt konstaterar Naturvårdsverket att:

- Utredningens förslag till definition klargör att begreppet miljöövervakning är bredare än de nationella och regionala miljöövervakningsprogram som finansieras via anslaget 1:2. Denna breddning av vilka aktiviteter som ska överblickas, och bedömas avseende samordningsaspekter är betydande och ställer därmed höga

krav på ett nätverk mellan producerande aktörer för ajour hållning och uppföljning av vilka undersökningar som pågår och planeras.

- Många myndigheter som utredningen varit i kontakt med, däribland Naturvårdsverket, framhåller att finns betydande brister avseende information om tillståndet i miljön inom flera olika områden (t.ex. avsnitt 5.8.2, 6.8, 7.12.1 i utredningen). Både avseende vad som undersöks d.v.s. variabler men också gällande geografisk upplösning. Behovet av nya övervakningsområden löses inte med ökad samordning, utan ny dataproduktion behöver införas på flera områden. Naturvårdsverkets uppfattning är att det finns ett betydande faktiskt behov av tillkommande resurser för att möta såväl data- som analysbehov. Alternativt krävs en aktiv omfördelning av insatser och resurser även från andra sakområden där det behövs ny kunskap om tillståndet i miljön. Finansiering av ny dataproduktion hanteras varken i denna utredning eller i pågående utredning om vattenförvaltning.
- Den spridning av ansvaret för miljöövervakning som utredningen föreslår äventyrar långsiktigheten för ett robust sammanhållet nationellt stomnät för Sveriges olika naturtyper. Ett stomnät kompletterat med i provbank lagrade prover, ger andra verksamheter ett avstamp för de tillägg och kompletteringar avseende tillståndet i miljön som olika sakfrågors tillfälliga betydelse kräver.

1.2. Avsnitt 18.8.3 Organisation – ett Miljöövervakningsråd inrättas (s. 515)

Ställningstagande

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att upprätta en strategisk plan för miljöövervakningens strategiska utveckling och styrning av budgetarbetet.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om ett miljöövervakningsråd i den form som utredningen föreslår.

Naturvårdsverket bör i sin roll som central miljömyndighet, ges ansvaret att

- ta fram en strategisk plan som underlag för regeringens budgetarbete i samarbete med närmast berörda myndigheter.
- leda arbetet i samverkan med närmast berörda myndigheter.

Naturvårdsverket ser behovet av ett rådgivande organ för samverkan kring miljöövervakning. Naturvårdsverket förordar till skillnad från utredningen ett rådgivande organ inom Naturvårdsverket (i följande remissvar benämnt rådgivande organ). Om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag om ett miljöövervakningsråd rekommenderar Naturvårdsverket att rådets uppgifter fokuseras till den strategiska nivån - detta utvecklas närmare i avsnitt 18:15:1 *Miljöövervakningsrådet* nedan.

Skäl

Naturvårdsverkets bedömning är att det av utredningen föreslagna miljöövervakningsrådet har för svagt mandat avseende prioritering och operativ

samordning. Inrättandet av ett rådgivande organ ska också vägas mot den administrativa överbyggnad som utredningens förslag till råd bedöms innebära. Enligt utredningens konsekvensutredning innebär förslaget att verksamhetens innehåll urholkas eftersom medel flyttas från produktion av information till rådets administration. Ett råd löser inte automatiskt behovet av ökad resursallokering. Det finns även avgränsningsfrågor till andra råd som ytterligare komplicerar bilden.

Samverkan inom miljöövervakningen är avgörande eftersom information om miljötillståndet tas fram inom många verksamheter. Ett utökat och mer spritt ansvar för miljöövervakning gör samordningsaspekter avseende kvalitet, långsiktighet och tillgänglighet än mer angelägna. Ett, inom Naturvårdsverket, rådgivande organ ger struktur för samverkan och bättre förutsättningar för samlade satsningar och bedömningar.

Med det decentraliserade ansvar för miljöövervakning som utredningen föreslår bör Naturvårdsverket ges ansvar för ett sammanhållet nationellt stomnät för att säkra helhet, stabilitet och långsiktighet.

1.3. Avsnitt 18:14 Forskning och möjligheter att upptäcka nya miljörisiker (s. 543)

Ställningstagande

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag om ett miljöövervakningsråd. Naturvårdsverket bör ges uppdrag att i samverkan med närmast berörda myndigheter redovisa en samlad prioritering av angelägna utvecklingsfrågor i den strategiska planen. I arbetet bör även berörda forskningsfinansiärer delta.

De organisationer som bedriver miljöövervakning måste verka för att långsiktiga forskningssatsningar avseende metod-, modell- och teknikutveckling kommer till stånd och att myndigheten får förutsättningar för att implementera resultatet i den egna verksamheten. Det inbegriper även utveckling av arbetsätt och digitala lösningar.

Naturvårdsverket gör bedömningen att riktade långsiktiga forskningssatsningar krävs för att åstadkomma detta.

Skäl

Det föreslagna miljöövervakningsrådet har mycket begränsade resurser för att säkerställa att ny teknik utvecklas utan är beroende av deltagande myndigheters genomförande av den övervakning de driver. Respektive myndighet kan *verka* för användning av ny teknik, genom att på olika sätt arbeta för att allokera resurser för utveckling och forskning bl.a. genom stärkt analys (inklusive AI), utveckling och användning av modeller, gemensam prioritering av förslag och ställningstagande till vilken myndighet som ska driva frågan och ta upp det i sin budgetframställan.

För att införa nya undersökningar behövs som regel förhållandevis omfattande investeringar i utveckling av automatiserade metoder (kan t.ex. vara bildanalys, ämnes- och spektralanalys, utveckling av förmågor för datahantering dvs såväl

kompetens som teknik), upprättande av referensregister (DNA-teknik) och data för att verifiera metoderna (tidsserier och avseende relevant geografisk variation). Utveckling av metodik och utveckling av övervakningsprogram krävs också för nya övervakningsfrågor (t.ex. klimatrelaterade förändringar, genetisk mångfald, sjukdomsövervakning hos vilt & groddjur) likaså övervakning av synergieffekter mellan olika typer av miljöpåverkande faktorer. Allt detta är ett utvecklingsarbete som ligger i gränslandet mellan forskning och operativ verksamhet vilket ofta leder till låg prioritering vid forskningsråden. Utlysning av ett särskilt forskningsprogram för ansökningar med detta syfte skulle kunna stärka berörda myndigheters kapacitet för analys och utveckling.

Det krävs även beredskap i form av kapacitet (medel och kompetens) för att införa nyutvecklade tekniker och nya metoder. Det blir sällan totalt sett billigare, utan resultatet ger oftast ”mer data/kunskap per krona”.

Forskning är också en viktig producent av information om tillståndet i miljön och genererar ny kunskap som i sin tur skapar nya behov av långsiktig övervakning av miljön. Det är därför angeläget att dataflödet mellan forskningens data och samhällets miljöövervakning underlättas.

1.4. Avsnitt 18:15:1 Miljöövervakningsrådet ansvar (ref. till 18:8:3) (s. 545 och 515)

Ställningstagande

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag om ett miljöövervakningsråd. Det är dock positivt att utredningen lyfter betydelsen av ett ökat sammanhållet fokus på strategisk nivå för att säkra allokering av resurser för långsiktig stabilitet och utveckling.

Naturvårdsverket föreslår ett rådgivande organ inom Naturvårdsverket som bör koncentreras till strategisk nivå och uppgifter som kräver samlad kompetens och samverkande insatser. Samtidigt som ansvar för övriga föreslagna rådsuppgifter läggs på de myndigheter som har mandat och kapacitet att hantera frågan.

Listan på uppgifter för miljöövervakningsrådet är omfattande (avsnitt 18:8:3 i utredningen) och kräver betydande administration. Naturvårdsverket förordar istället att det rådgivande organets uppdrag fokuseras till att i första hand:

- Medverka i att ta fram underlag och prioriteringar för strategisk plan avseende utvecklings- och forskningsfrågor såväl gällande undersökningar som datatillgänglighet samt bidra med underlag för återrapportering av planen.
- Medverka i arbetet med överblick över miljöövervakningsaktiviteter såväl inom myndigheterna som hos andra aktörer och bidra till en samlad nationell miljöövervakning
- Gemensamt verka för att ny teknik och forskning för miljöövervakning utvecklas och tillämpas

Skäl

Inrättandet av ett rådgivande organ ska vägas mot den administrativa överbyggnad som utredningens förslag till råd bedöms innebära. De

samordnande uppgifterna är komplexa och Naturvårdsverkets bedömning är att det föreslagna rådet inte har tillräcklig kapacitet eller mandat för att säkra genomförandet. Det rådgivande organet bör koncentreras till strategisk nivå och uppgifter som kräver samlad kompetens och samverkande insatser. Samordningsuppgifterna behöver fokuseras och beskrivas tydligare så att risken för dubbelarbete minskar.

1.5. Avsnitt 18:15:2 Naturvårdsverkets ansvar (s. 544)

Ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket delar utredningens konstaterade att Naturvårdsverkets och andra myndigheter ansvar för miljöövervakning behöver tydliggöras i respektive myndighets instruktion. Utredningens förslag till skrivningar i Naturvårdsverkets instruktion beskriver dock inte den sammanhållande roll för Naturvårdsverket vi ser behov av. Nedan specificerar vi några av de mest angelägna ansvarsområdena som behöver tydliggöras.

Naturvårdsverket förutsätter att §1 i vår instruktion inte ändras i sak, och att Naturvårdsverkets ansvar för att utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning kvarstår som tidigare.

Vi föreslår att följande ansvar avseende miljöövervakning förtydligas för Naturvårdsverket:

Att Naturvårdsverket

- vart fjärde år tar fram en strategisk plan för utveckling och samordning av miljöövervakning. Planen redovisas till regeringen och utgör ett underlag till budgetarbetet. Eventuella krav på beredning och uppföljning av planen bör framgå.
- ansvarar för övergripande samordning av miljöövervakningen nationellt, omfattande vägledning och kvalitetsstyrning av miljöövervakningen och vissa gemensamma funktioner, såsom hantering av digitala data och fysiska prover (idag i form av datavårdskap och miljöprovbanks)
- ansvarar för att peka ut och hålla samman ett nationellt stornät (stationer och variabler) som omfattar samtliga av miljöövervakningens sakområden
- ska godkänna samordningsaspekter i de regionala miljöövervakningsprogrammen
- har ett helhetsansvar för
 - att driva och utveckla övervakning av biologisk mångfald i terrester miljö (inklusive landskap, naturtyper, arter, genetisk mångfald, ekosystem – i detta ingår vilt och invasiva främmande arter), samt av mark, luftkvalitet, climateffekter, miljögifter i den yttre miljön (inklusive screening).
 - att driva och utveckla den hälsorelaterade miljöövervakningen med syfte att långsiktigt övervaka miljöfaktorer i den omgivande miljön som kan påverka människors hälsa.
 - att utveckla och ta fram vägledningar etc. inom de specifika sakområden Naturvårdsverket ansvarar för (operativt ansvar).

I instruktionen kan även framgå att:

- Inom Naturvårdsverket finns ett rådgivande organ som stöd för Naturvårdsverket i frågor som rör Naturvårdsverkets arbete med den strategiska planen för miljöövervakning. Det rådgivande organet ska även bidra till samverkan inom området miljöövervakning.

Uppgifterna för det rådgivande organet bör koncentreras till angelägna *strategiska* frågor, se vidare tidigare avsnitt 18:15:1, *Miljöövervakningsrådets ansvar*.

Såväl dataproducerande myndigheter som myndigheter i stort behov av data om tillståndet i miljön i sin dagliga ärendehantering bör ingå i det rådgivande organet.

Det rådgivande organet utgörs av en ordförande och en ledamot från närmast berörda myndigheter med Naturvårdsverkets generaldirektör som ordförande. Det rådgivande organets representanter utgörs av generaldirektörerna (eller en ansvarig chef som delegerats uppgiften) för bl.a. Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökning, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Naturhistoriska Riksmuseet samt Statens veterinärmedicinska anstalt och en ledamot som företrädare för länsstyrelserna. Det bör också övervägas om en företrädare för kommuner, näringslivet och SLU ska ingå.

Det rådgivande organet beslutar inte om några medel, utan är endast rådgivande till respektive myndighets hanterande av medel för miljöövervakning.

Naturvårdsverkets bedömning är att, utöver förtydliganden i olika myndigheters instruktioner, skulle en samlad förordning för Miljöövervakning i enlighet avsnittet *Övergripande synpunkter* avsevärt stärka upprätthållande av en nationellt sammanhållen miljöövervakning och tydliggöra olika myndigheters ansvar för detta.

1.6. Avsnitt 18.15.3 – 18.15.10 Andra myndigheters instruktion (s. 546–550)

Ställningstagande och skäl

För de nämnda förvaltningsmyndigheterna bör ansvaret avseende följande områden författningsregleras:

- följa näringarnas påverkan, effekter av näringarnas åtgärder och ansvara för miljöövervakning i anslutning till detta. Det innebär att dessa myndigheter fortsatt ska ha ansvar och kapacitet för samordning av den dataproduktion verksamhetsutövare och kommuner utför inom verksamhetsområdet.
- att myndigheten via uppdrag kan lägga delar av datahanteringen av uppgifter (kvalitetskontroll och tillgängliggörande) till andra aktörer när det bedöms som fördelaktigt. Generellt gäller att samtliga myndigheter själva har ansvar att tillgängliggöra sina data, för miljödata enligt de överenskommelser som utarbetas inom ramen för samverkan om ”Smart miljöinformation”

- bidra med data till samlad nationell miljöövervakning
- ingå i Naturvårdsverkets rådgivande organ

Naturvårdsverket utgår från att Havs- och vattenmyndighetens sammanhållande roll för den akvatiska miljöövervakningen kvarstår.

Följande ansvarsområden bör författningsregleras för länsstyrelserna:

- genomföra miljöövervakning enligt i den strategiska planen redovisade antagna 6-åriga program där samordningsaspekter är godkända av Naturvårdsverket. I programmen bör framgå för vilka områden länsstyrelsen ska ges rollen för samordning av miljöövervakning vid kommuner och verksamhetsutövare
- ingå i Naturvårdsverkets rådgivande organ

I nuvarande datavärdsmyndigheters instruktion bör framgå (alternativt författningsregleras på annat sätt):

- att myndigheten får åta sig att ta emot uppdrag om datahantering från andra aktörer
- i vilken utsträckning dessa myndigheter också ska ta ansvar för att samla data om tillståndet i miljön från kommuner, verksamhetsutövare och spontanrapportering från allmänheten.

1.7. Avsnitt 19:2:2 Miljöövervakningsrådet, konsekvensutredning (s. 564)

Ställningstagande

Naturvårdsverket konstaterar att utredningens konsekvensanalys är översiktlig och bristfällig. Det gör att den i vissa avseenden blir otydlig och svår att förstå. Naturvårdsverket föreslår att regeringen i samband med utredning av en miljöövervakningsförordning ser över förutsättningarna för finansiering av en samlad nationell miljöövervakning.

Bedömningen av omkostnader för ett råd beror på rådets uppgift.

Naturvårdsverket förordar ett rådgivande organ med mer fokuserade uppgifter och tar därför inte ställning till omfattningen av omkostnader för ett i utredningen föreslaget ev. kansli.

Utredningens samlade förslag urholkar verksamheten genom att omfördela medel från undersökningar som samlar in och producerar data till samordnande administration utan underlag för bedömning av om samordningen löser informationsbehovet inom dessa områden. Det är djupt olyckligt eftersom utredningen samtidigt konstaterar att det behövs förstärkning av verksamheten (s. 490) och behovet av data och analys är stort inom flera områden. Prioritering och finansieringen riskerar att utgå från olika sakfrågors tillfälliga betydelse snarare än behovet av långsiktig samlad miljöövervakning. Med Naturvårdsverkets förslag till ett slimmat rådgivande organ kan kostnaderna minskas.

Skäl

Resurser till kansliet räknas hem från pågående övervakningsprogram, bland annat NILS och övervakning av jordbruksmark. Det innebär i praktiken minskad miljöövervakningsverksamhet. Det förstärks ytterligare genom den omallokering av medel från Naturvårdsverket till Havs- och vattenmyndigheten som gjorts i 2019 års fördelning av anslaget 1:2.

Naturvårdsverkets utgångspunkt är att respektive myndigheter själva står för sina kostnader för att delta i ett rådgivande organ och för att driva överenskomna aktiviteter i den strategiska planen. Detsamma gäller löpande arbete avseende respektive myndighets miljöövervakning och samordning av angränsande verksamheter med miljöövervakningsinslag (dvs drift och förvaltning av pågående undersökningar och de system- och stödfunktioner som krävs för dessa).

1.8. Avsnitt 19:2:3 Ekonomiska konsekvenser för myndigheternas löpande verksamhet (s. 565)*Ställningstagande*

Naturvårdsverket delar inte utredningens uppfattning om att förslagen är kostnadsneutrala för staten. Förstärkt resursallokering föreslås i första hand ske via andra myndigheters basfinansiering och de äskanden som dessa gör utifrån den gemensamma strategiska planen vilket innebär att de samlade statliga kostnaderna för miljöövervakningen ökar, alternativt behöver en omallokering av medel från andra verksamheter ske.

Naturvårdsverket kan se vissa fördelar med att länsstyrelserna får egen anslagspost under anslaget 1:2 förutsatt att samordningsfrågor ges en stark styrning på annat sätt. Det kan ske på olika sätt men första hand föreslås att Naturvårdsverket får i uppdrag att godkänna samordningsaspekter i länsstyrelsernas miljöövervakningsprogram.

Naturvårdsverket anser att det är oklart vad en renodling av anslaget 1:2 innebär. Naturvårdsverkets post inom anslaget 1:2 för miljöövervakning m.m. är helt avgörande för Naturvårdsverkets kapacitet avseende fler verksamheter än renodlad övervakning av tillståndet i miljön. En uppdelning av Naturvårdsverkets anslagspost får betydande konsekvenser och leder till en kraftigt försämrad flexibilitet att hantera samlat underlag för breda samhällsprocesser som miljöprövning och samhällsplanering samt internationell rapportering och ger Naturvårdsverket sämre förutsättningar att leda samordning och utveckling av miljödatahanteringen.

Skäl

Resurser för vissa delprogram inom såväl nationell som regional miljöövervakning föreslås läggas på Jordbruksverket respektive Skogsstyrelsen. Centrala myndigheters övervakning föreslås finansieras inom respektive myndighets budget. För att bibehålla dagens nivå av miljöövervakning innebär det att utpekade myndigheter måste omprioritera sina resurser eller tilldelas nya riktade medel. Detsamma torde gälla för drift och förvaltning av datavärdskapen även om det är otydligt om nuvarande medel till datavärdskap inom anslaget 1:2

föreslås följa med ett ansvar för datavårdskap på andra myndigheter. De engångskostnader som redovisas för datavårdskapen är inte tillräckliga. Detta med en särskild notering om att utredningen samtidigt konstaterar att det finns ett behov av kapacitetshöjning för datavårdskapen avseende data från kommuner och verksamhetsutövare.

Att länsstyrelserna får en egen anslagspost kan innebära viss administrativ förenkling för berörda centrala myndigheter och underlätta länsstyrelsernas planering. I vilken utsträckning det innebär den kostnadsbesparing som anges i konsekvensanalysen är ytterst osäker eftersom den styrning av samordningen som nu sker vart sjätte år i samband med revision och godkännande av de regionala miljöövervakningsprogrammen måste ske på annat vis.

Utredningens förslag påverkar anslaget 1:2.

Av utredningen framgår att all miljöövervakning (enligt utredningens definition) inte finansieras via anslaget 1:2. En stor del av miljöövervakningen har annan finansiering, såväl statlig som från andra aktörer. Det gör att regeringens styrning över verksamheten behöver ske via fler kanaler än via medlen inom 1:2.

Naturvårdsverkets post inom anslaget 1:2 för miljöövervakning m.m. är helt avgörande för Naturvårdsverkets kapacitet avseende fler verksamheter än renodlad övervakning av tillståndet i miljön, däribland för programmet för utsläpp och avfall, för arbete med utsläppsrätter samt för utvecklingsarbete och kvalitetssäkring av underlag för internationell rapportering. Hur dessa verksamheter ska finansieras när anslaget föreslås renodlas framgår inte. En uppdelning av anslagsposten får betydande konsekvenser i form av kraftigt försämrad flexibilitet och sämre förutsättningar att leda samordning och utveckling av miljödatahanteringen.

Naturvårdsverket ser även risker med att dela upp anslaget 1:2 i många anslagsposter och vill poängtera behovet av långsiktighet då merparten av medlen upprätthåller löpande drift av miljöövervakningsverksamhet utifrån krav i olika EU-direktiv och internationella konventioner.

2. Naturvårdsverkets synpunkter på övriga förslag i utredningen

2.1. Avsnitt 3 och 18:4. Definition och data för uppföljning av åtgärder, avsnitt 3, s. 67 - 80, och bilaga 4 samt avsnitt 18:4 s. 507 – 508.

Ställningstagande

Utredningens definition av miljöövervakning och efterföljande resonemang är ett steg på vägen, men inte helt klargörande om vad verksamheten miljöövervakning omfattar. Naturvårdsverket anser att ett tydliggörande av att undersökningar av miljöövervakningskaraktär inom andra verksamhetsområden (främst naturresursförvaltning, åtgärdsuppföljning och exploatering) i den utsträckning informationen är relevant ur ett nationellt perspektiv, ska ingå i det överblicksansvar som är utgångspunkt för den strategiska planen.

Skäl

Förutom undersökningar som genomförs i uttalat miljöövervakningssyfte finns ett flertal verksamheter som har tydligt miljöövervakningsinslag men där undersökningarna p.g.a. sitt primära syfte är annorlunda utformade, t.ex. viltövervakning. Den överblick som krävs för att den strategiska styrningen av miljöövervakningen ska få avsedd effekt behöver omfatta relevanta delar av miljöövervakning inom andra verksamheter. Genom att många aktörer bidrar till det samlade kunskapsunderlaget om tillståndet i vår miljö behövs ett stomnät som ger en långsiktig stabil bas och binder ihop ev. luckor i de kluster av miljöövervakningsdata som bildas genom olika verksamheter.

För att den strategiska styrningen som nu föreslås ska leda till en miljöövervakning som ger ett bra underlag för att bedöma hur vi hanterar hållbarhetsaspekter i vårt nyttjande av naturresurserna och dess ekosystemtjänster behövs ett långsiktigt stabilt referensnät (s.k. stomnät). Med rätt samverkan och gemensam datahantering kan delar av stomnätet bestå av adekvata delar av förvaltande verksamheters kunskapsunderlag, delar av den mer objektvisa uppföljning som åtgärdsprogram behöver, förutsatt att dessa har erforderlig långsiktighet och kvalitetsnivå. Utöver det behöver stomnätet täcka in naturresurser och ekosystemtjänster som inte täcks in via dessa kunskapsunderlag.

Det leder också till att den överblick som efterfrågas behöver inledas med att granska och utreda vilka undersökningar inom dessa verksamhetskategorier som är av intresse för en samlad nationell miljöövervakning. I det ingår att ta fram kriterier för när extra kostnader för samordning i form av kvalitetssäkring och datahantering är befogad. Detta behöver ske succesivt och innebär att omfattningen av relevanta datamängder idag inte kan listas, vilket gör att det är svårt att dimensionera datavärdskapen. Arbetet underlättas dock genom pågående digitalisering och via stödsystem som underlättar för de aktörer som kan och vill bidra.

Planering och genomförande av åtgärder är ett exempel på verksamhet som innehåller miljöövervakningsinslag utan att verksamhetens syfte primärt är miljöövervakning. För att det ska vara möjligt att utvärdera olika åtgärders effektivitet behöver data samlas in på ett genomtänkt sätt i anslutning till åtgärdens genomförande och en period efteråt (ex. kalkningsuppföljning). Det innebär en mer riktad dataproduktion där även effekten i miljön undersöks i anslutning till de områden/objekt som åtgärdas (d.v.s. en mer lokalt finmaskig dataproduktion). Den operativa övervakningen i vattendirektivet skulle få ett starkt stöd i sådan åtgärdskopplad uppföljning. Utredningen stödjer att åtgärds paket ska omfatta strategi, upplägg och finansiering av objektbunden uppföljning och att det ska finnas en övergångsfas för när uppföljningen kan övergå till mer traditionell miljöövervakning (s. 74). En förutsättning är också att samordningen mellan de data om miljön man tar in via åtgärdsuppföljning och den långsiktiga men mer grovmaskiga långsiktiga övervakningen fungerar.

Planering och finansiering av denna kompletterande dataproduktion bör beaktas i samband med finansieringen och genomförandet av åtgärderna. I dag är det mycket olika hur detta görs för olika åtgärds paket. Att utveckla riktlinjer för hur

program för uppföljning av åtgärder tas fram och hur de tillsammans med den övervakning som sker via tillsyn och egenkontroll bäst stödjer olika direktivs krav på uppföljning av effekter i miljön är angeläget. I det sammanhanget behövs acceptans och förtroende för ”samfinansierade” program d.v.s. miljöövervakningsprogram som utgörs av delar med finansiering från olika källor. En sådan programform behöver förankras med EU- kommissionen.

Naturvårdsverket välkomnar ett uppdrag om att tillsammans med övriga berörda myndigheter utveckla handledning och riktlinjer för inrättandet av samfinansierade program för miljöövervakning. Inom uppdraget kan behovet av föreskriftsrätt och utformning av eventuella överenskommelser mellan myndigheter belysas.

2.2. Avsnitt 18.9.2 Ansvaret för den hälsorelaterade miljöövervakningen behöver utredas särskilt, s. 523

Ställningstagande

Naturvårdsverket tillstyrker delar av utredningens förslag om vidare utredning av den hälsorelaterade miljöövervakningen (HÄMI) enligt kapitel 18.9.2, 18.15.7 och 19.2.4, speciellt avseende ansvarsfrågan gällande miljöövervakning av inomhusmiljön. En samlad hälsorelaterad miljöövervakning av inomhusmiljön behövs för att ansvaret för inomhusmiljön är splittrat på många aktörer (bl.a. boverket och verksamhetsutövare inklusive kommuner).

Vi avstyrker förslaget att en utredning behöver se över placeringen av HÄMI då detta programområde har bäring på flera miljömål, samt att Naturvårdsverket ser fortsatt stora vinster med att hålla samman den nationella övervakningen av miljögifter mellan olika naturtyper, där även människa ingår.

Skäl

Inom HÄMI övervakas idag exponering från utomhusmiljön samt till viss del livsmedel, med syftet att studera miljöfaktorer i den omgivande miljön som kan påverka människors hälsa. Då inomhusmiljön kan vara en betydande källa både för humanexponering samt spridning av skadliga ämnen i miljön ser vi behov av ett gemensamt utvecklingsarbete kring utformning, roller och ansvar gällande miljöövervakningen av inomhusmiljön. Vi anser också att ansvarsfrågan om miljöövervakning av livsmedel bör ses över.

Naturvårdsverket har i dag en övergripande och samordnande roll för den nationella miljöövervakningen av miljögifter som ingår i flertalet av de nationella programområdena. Det är därmed en stor fördel att hålla kompetens samlad med avseende på ekotoxikologi, miljökemiska egenskaper, utsläppskällor, spridningsvägar och kemiska analysmetoder. Dessutom har Naturvårdsverkets screeningverksamhet tydliga kopplingar till HÄMI gällande upptäckter av nya hot. HÄMI omfattar även exponering av buller och luftföroreningar och data används även till andra miljömål än ”Giftfri miljö”, som t.ex. ”Frisk luft”.

Vi ser dock behovet av ett mer utvecklat samarbete mellan Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Det gäller också samverkansorganen SamTox och Toxikologiska rådet, samt med arbets- och miljömedicinska kliniker, vilket kan genomföras med det mandat som redan finns.

2.3. Avsnitt 18.10.3 Landmiljö s. 528 och 533

Ställningstagande

Naturvårdsverket avstyrker en utvärdering av biologisk mångfaldsövervakningen. Naturvårdsverket föreslår i stället en ny utredning som bör fokusera på kunskapsbrister, och hur nödvändiga investeringar i ny teknik och nya forsknings- och övervakningsinfrastrukturer ska komma till stånd på ett kostnadseffektivt sätt. Utgångspunkten för utredningen bör vara en målsättning om att ekosystem, ekosystemprocesser och landskapselement, naturtyper, arter samt ett representativt urval av arters genetiska variation, är representerade i övervakningen från 2030.

Skäl

Naturvårdsverkets uppfattning är att den springande punkten inte är bristande samordning eller enhetlighet, utan brist på resurser för stora delar av denna del av miljöövervakningen. Naturvårdsverkets bedömning är alltså att miljöarbetet inte är i behov av ytterligare en utvärdering av hur biologisk mångfald övervakas idag¹.

Brister som finns inom miljöövervakningen av biologisk mångfald är väl kända av myndigheterna och utvecklingsarbetet är i en omfattande fas. Biologisk mångfaldsområdet befinner sig i inledningsfasen av en teknologisk revolution, genom den kombinerade effekten av (1) gratis och rik tillgång till satellitdata genom Eu Space program/ Copernicus; (2) regelbunden laserscanning av större delen av Sverige; (3) den snabba utvecklingen av olika typer av luft-, vatten-, mark- och djurbaserade mobila och sessila hel- och halvautomatiserade sensorsystem; (4) den snabba utvecklingen inom genetik (DNA-streckkodning, men även helgenomanalyser) och metagenetik (analyser av blandade organismprov och av miljö-DNA); (5) de med digitaliseringen starkt ökade möjligheterna att använda crowdsourcing/citizen science för datafångst; (6) effektiva datorbaserade metoder för att analysera de enorma mängder data som utvecklingen inom föregående områden kan generera (datakuber, RDF-modeller, bioinformatik m.m.). Ska denna stora och växande potential kunna tillvaratas effektivt krävs stora investeringar i såväl humankapital, mjuk- och hårdvara och i institutioner för att förvalta detta. En utredning bör fokusera på hur detta ska lösas på effektivast möjliga sätt, i nationellt och internationellt samarbete.

Om regeringen ändå beslutar om en utvärdering av den samlade övervakningen av biologisk mångfald, bör den föregås av att berörda myndigheter redovisar sin syn på befintliga brister och ger förslag på åtgärder för att möta dessa. Naturvårdsverket anser att en sådan utvärdering i så fall bör omfatta

¹ Se t.ex. SOU 2005:94:

<https://www.regeringen.se/49bbae/contentassets/88cc94d28d7145648186e2c1bc805b8f/kunskap-for-biologisk-mangfald--inventera-mera-eller-atervinn-kunskapen-sou-200594>

miljöövervakning av samtliga nivåer av biologisk mångfald, och även omfatta landskapsaspekter, samt möta de utmaningar som klimatförändringarna innebär.

2.4. 18.10.4 Arter – inklusive markövervakning s. 531–532

Ställningstagande

Naturvårdsverket delar utredningens syn att det inte ska bedrivas ”dubbel miljöövervakning”, såvida den inte är sakligt motiverad, exempelvis för interkalibreringsändamål. Det är dock vår bestämda uppfattning att när det gäller övervakning av biologisk mångfald (ekosystem, ekosystemprocesser, landskap, naturtyper, arter, genetisk mångfald) är *frånvaro av övervakning* ett större problem än förekommande överlapp.

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag på nedskärning av delprogrammet NILS (Nationell inventering av landskap i Sverige). Det skulle försvåra pågående utvecklingsarbete att styra över till identifierade kunskapsbrister gällande mer ovanliga landskapselement.

Naturvårdsverket tillstyrker i vissa delar utredningens förslag en omfördelning av jordbruksdriftsrelaterad miljöövervakning, förutsatt att övervakningen prioriteras av Jordbruksverket eller ev. annan utpekad myndighet. Naturvårdsverket anser dock att delprogrammet ”Mark och gröda” ska ligga kvar hos Naturvårdsverket.

Skäl

En så kraftig nedskärning som föreslås för programmet NILS (30–50% jämfört med 2019 års budgetnivå) kommer att leda till att redan inlett arbete med att styra om NILS – så att datainsamlingen för utpekade naturtyper inom art- och habitatdirektivet kan utökas, att halvovanliga naturtyper inkluderas mer i övervakningen samt att identifierat överlapp mellan NILS och RT (Riksskogstaxeringen) åtgärdas – påverkas negativt. Det kommer även påverka datainsamlingen som helhet och Naturvårdsverkets och andra myndigheters möjlighet till användning av data från NILS.

Att heltäckande övervakning som NMD (Nationella Marktäckedata) överlappar lägesmässigt, men även tematiskt, med stickprovsprogram som NILS skapar nyttiga synergieffekter som kan användas. Exempelvis skapas möjligheter att använda heltäckande data (som NMD) för att effektivt styra utlägg av stickprov i t.ex. NILS och RT, och att använda heltäckande data för att med hjälp av statistisk eller mekanistisk modellering skapa heltäckande skattningar av de variabler som bara mäts i stickprov och att göra analyser som kan ligga till grund för t.ex. uppföljning på landskapsnivå, strategi- och planeringsarbete m.m.

Markövervakning

Utredningen föreslår även att ansvaret för de undersökningar som ligger inom programområde jordbruksmark flyttas till Jordbruksverket utan medföljande medel. I vissa delar tillstyrker Naturvårdsverket en omfördelning av jordbruksdriftsrelaterad miljöövervakning, förutsatt att övervakningen prioriteras av Jordbruksverket eller ev. annan utpekad myndighet. Naturvårdsverket ser dock att markövervakningen som drivs genom delprogrammet ”Mark och gröda”

är viktig för underlag till klimatrapporering och kompletterar annan markövervakning som drivs av Naturvårdsverket. Beaktas bör att programområde ”Jordbruksmark” i andra delar rör vattenkvalitet, t.ex. genom delprogrammen ”Typområden” respektive ”Observationsfält”. Beslut om hur en eventuell omfördelning av ansvaret för dessa program sker bäst bör avvakta förslag i den pågående statliga utredningen av vattenförvaltningens organisation.

2.5. Avsnitt 18.11 Datavårdskap (s. 534)

Ställningstagande

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag till reglering av datavårdskap ska införas i respektive myndighets instruktion. Det bör dock i författning regleras att vissa myndigheter har rätt att åta sig uppdrag om datahantering från andra myndigheter, jämför 5 § förvaltningslagen (2017:900). Se vidare avsnitt 18.15.3–10, *Andra myndigheters instruktion*.

En utgångspunkt för Naturvårdsverket är att ansvaret för att styra och finansiera datahanteringen bör ligga på respektive dataproducerande myndighet. För Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten är myndigheternas beställarroll och finansiering viktig och stärker samordningsförmågan avsevärt. Den kategori uppdrag som nuvarande datavårdskap utgör bedömer Naturvårdsverket som central och den är aktuell även för andra dataproducerande myndigheter.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma regeringen på att begreppet *datavårdskap* inom staten är under utveckling. Den kategori uppdrag som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten idag har för att lagra, utföra kvalitetskontroll och tillgängliggöra myndighetens data om tillståndet i miljön (d.v.s. dagens datavårdskap för miljöövervakning) kommer troligt att behöva ändra benämning.

Där det finns luckor i datahantering och tillgänglighet exempelvis för verksamhetsutövers miljöövervakning (t.ex. samordnad recipientkontroll och recipientkontroll) och kommunala data välkomnar Naturvårdsverket förtydligande i instruktion/finansiering till myndigheter, som idag har uppdrag att utföra datavårdskap, att inom respektive område stärka deras förmåga att även hantera dessa data enligt förslag i avsnitt 18.15.3–10, *Andra myndigheters instruktion*.

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning om vikten av att centrala stödsystem som Stationsregistret och Valideringstjänsten driftsätts vilket delvis skett fr.o.m. 2019. Naturvårdsverket gör också bedömningen att fler andra centrala stödsystem av denna typ behöver utvecklas och ingå i en nationell digital infrastruktur för utbyte av miljöinformation med koppling till de byggblock som Myndigheten för digital förvaltning föreslår. Organisatorisk placering för uppdrag om olika stödsystem kopplade till datahantering behöver omprövas löpande och hållas samman på nationell nivå. I framtiden kan kanske t.ex. en valideringstjänst ligga på EU-nivå.

Frågan om ett användarråd per datavårdskap har fler dimensioner. Användarråd kan behövas temavis men också per användarkategori lite beroende på fråga.

Skäl

Den myndighet som har ansvar för samordning av miljöövervakning, och vanligen även ansvar för internationell rapportering reglerad via direktiv, konvention eller liknande förlorar med utredarens förslag ekonomisk rådighet över den mest centrala komponenten i dataflödet. En kraftfull styrning, som en beställarroll leder till, kan styra kvalitet, format på indata/utdata kopplat till krav och tillgängliga medel. Den myndighet som har ansvar för att samordna miljöövervakningen och dess dataflöden förlorar även sin rådighet i att snabbt anpassa datahanteringen till de förändrade omvärldskrav rörande nya koncept inom IT-utveckling och de lösningsmönster som marknaden i hög grad driver.

En annan omständighet som också gör det olämpligt att nu permanenta datavårdskap vid andra myndigheter är att begreppet ”datavårdskap” är under utveckling inom det statliga digitaliseringsarbetet. Däremot kan det behövas vägledning för hur denna typ av uppdrag ska formuleras. Om nuvarande organisationer skulle permanentas såsom *datavårdar* via instruktion/finansiering, innebär detta att framtida utveckling av datahanteringen utifrån riktningen inom EU och i Sverige försvåras. Det finns flera tänkbara scenarier. I framtiden kan all data ligga samlad på ett fåtal ställen i Sverige till vilka olika kunskapsnoder (jämför European Topic Center) kopplas inom exempelvis luft, vatten, biologi/arter m.m. Datahanteringen kan läggas på offentliga eller privata aktörer och kunskapsnoderna kan bemannas av såväl offentligt anställda som konsulter. En annan tänkbar riktning är att alla dataproducenter med enkla medel tillgängliggör sin information via maskingränssnitt (API) i en nationell behörighetsstyrd digital infrastruktur för var och en att konsumera direkt.

2.6. Avsnitt 18.12, Samordning mellan tillsyn och miljöövervakning, (s. 539)*Ställningstagande och skäl*

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning om behovet av ett ökat informationsutbyte och samutnyttjande av data mellan miljöövervakningen och miljötillsynen och välkomnar ett utredningsuppdrag i denna fråga men är tveksamma till förslaget om rollen för Miljösamverkan Sverige. Miljösamverkan Sverige är en samverkansorganisation som arbetar med handfast tillsynsvägledning, inte utredningar etc.

2.7. Avsnitt 18:17 Verksamhetsutövares miljöövervakning, (s. 557)*Ställningstagande*

Naturvårdsverket välkomnar förslaget om en utredning angående begreppet samordnad recipientkontroll tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten. För att få verkligt genomslag för samutnyttjande av data från icke-statliga aktörer behövs författningsändringar och IT-stöd. Detta skulle möjliggöra att verksamhetsutövares miljöövervakningsinformation kan nå centralt med hantering av sekretess då så är relevant.

Skäl

Det ökade ansvar som föreslås för Havs- och vattenmyndigheten i denna utredning och även i den kommande utredning om vattenförvaltningen leder till att utformningen av allmänna råd för recipientkontroll (inklusive ev. uppdatering av det gamla allmänna rådet hos Naturvårdsverket om vattenrecipientkontroll för pappersindustri (1994:2)) kan komma att ligga under Havs- och vattenmyndigheten ansvarsområde. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten gör för närvarande en översyn och precisering av delvis överlappande uppgifter som också ger underlag i ansvarsfördelningen i denna fråga.

Verksamhetsutövare samlar in mycket relevant information om miljön, både i förberedande skeden (miljökonsekvensbeskrivningar t.ex.) och i uppföljande skede (egenkontroll, kontrollprogram, recipientkontroll m.m.). Förutom vad som anges i utredningens analys, vill Naturvårdsverket framhålla att om staten kan tillhandahålla lämpade digitala tjänster för att ta emot verksamhetsutövaras information, kan hanteringen av provningar och tillsyn effektiviseras både för verksamhetsutövare och myndigheter. Samtidigt får miljöövervakningen tillgång till mer relevant information. Här pågår redan idag samarbete mellan Naturvårdsverket och företag/branschorganisationer för att ge möjligheter till maskinell inlämning av avfallsuppgifter till en av Naturvårdsverket tillhandahållen digital lösning. Detta framåtsyftande arbete kan återanvändas och vidareutvecklas för att lämna andra uppgifter till myndigheter. Planering pågår avseende företags årliga miljörapportering där dagens lösning Svenska Miljörapporteringsportalen (SMP), behöver ersättas. Recipientkontrolldata är en logisk vidareutveckling.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande samt enhetschefen Gunilla Sallhed, handläggarna Johana Axelsson och Manuela Notter.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Björn Risinger

Martin Eriksson

Kopia till:
karl.lilja@regeringskansliet.se