

Vårt datum: 2019-12-09

Ert datum: 2019-09-26

Vårt diarienummer: 33-2047/2019 Er beteckning: M2019/01011/S

Handläggare

Jennie Abelsson

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

cc

karl.lilja@regeringskansliet.se

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

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 2019-09-26 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

Behovet av grundvatteninformation har lyfts i olika sammanhang de senaste åren och förslagen i denna utredning ökar förutsättningarna för att grundvattendata ska kunna förvaltas på ett tillfredsställande sätt och prioriteras högre i miljödatasammanhang.

SGU ställer sig positivt till en tydligare struktur för strategisk styrning av miljöövervakning och dess samordning. Dock hade SGU önskat mer tydlighet avseende finansieringen av övervakning och datavårdskap. SGU delar inte utredningens uppfattning att förväntade effektivitetsvinster kommer att väga upp behovet av utökad finansiering – dels på grund av behovet av utökad miljöövervakning och dels på grund av den underfinansiering av befintliga datavårdskap som råder. Datavårdskapen kommer dessutom att kräva utökade resurser bl.a. för att tillgodose behoven av samordning, gemensamma rutiner och format för inrapportering, validering, dataförvaltning och informationssäkerhet.

Miljöövervakningens definition och avgränsning (18.4)

SGU är positiv till utredningens avsikt att definiera och avgränsa begreppet miljöövervakning och styrker förslaget om att miljöövervakningen ska utgå från aktivitet, inte vara knuten till organisation eller finansiering, och omfatta framtagande, insamling, hantering och analys av miljödata om tillståndet i och effekter på den yttre miljön samt förekomst och effekter av ämnen som kan påverka människors hälsa. SGU ifrågasätter dock att förslagets definition exkluderar vissa delar av uppföljningar som genomförs, exempelvis uppföljning av åtgärder inom vattenförvaltningen. Inom vattenförvaltningens miljöövervakning av grundvatten är uppföljning av åtgärders effekter en grundläggande del. Om vi ska öka kunskapen om olika åtgärders kostnadseffektivitet behövs mer av denna typ av uppföljningar. SGU vill därför påpeka att det är viktigt att även åtgärdsuppföljningar omhändertas och förvaltas på samma sätt som utredningen föreslår att miljöövervakningsdata hanteras.

Miljöövervakningsråd vid Naturvårdsverket (18.8)

SGU instämmer med utredningen om behovet av att skapa en tydligare struktur för samordning och strategisk styrning av miljöövervakningen. Särskilt viktigt blir detta om man genomför utredningens förslag om att ange miljöövervakningsansvaret i fler myndigheters instruktioner. SGU ser dock att det för närvarande skapas många råd inom myndighetsvärlden; erfarenheten visar att ett råd utan egen beslutanderätt och möjlighet att fördela medel kan få svårt att styra arbetet. Det finns en risk för att samordningen blir svag om den inte kommer med ett tydligt mandat.

SGU ställer sig därför tveksamt till det föreliggande förslaget om ett miljöövervakningsråd men motsätter sig inte förslaget eftersom myndigheten ser det stora behovet av tydligare styrning, planering och samordning i miljöövervakningens befintliga organisation som är uppdelad på många olika myndigheter och utförare. Om ett miljöövervakningsråd ska inrättas instämmer SGU i att det lämpligen inrättas vid Naturvårdsverket, som redan idag har ett övergripande administrativt samordningsansvar, med en oberoende ordförande samt de deltagande myndigheter som föreslås. SGU instämmer även med utredningens förslag om att det behövs en strategisk plan som grund för samordning och styrning av miljöövervakningen.

När de gäller farhågan om att rådet kan få svårt att styra miljöövervakningsarbetet utan egen beslutanderätt och möjlighet att fördela medel föreslår SGU att ett miljöövervakningsråd får rätten att fördela en del egna medel genom att en delmängd av miljöövervakningsanslaget går till en gemensam pott som är tänkt för korsvis, övergripande övervakningar, samordning, utvärdering av olika datamängder samt forskning inom miljöövervakning. SGU vill också framhålla att ett miljöövervakningsråd även bör ansvara för att samordna datavärdskapen och se till att det finns en gemensam struktur. Detta har inte nämnts som en uppgift för rådet i utredningen, men SGU menar att ett tydligt ansvar för samordning och utveckling av datavärdskapen, tillsammans med en tydlig finansiering, utgör en av de viktigaste samordningsuppgifterna.

SGUs ansvar för nationell miljöövervakning av grundvatten (18.10, 18.15)

SGU ställer sig positivt till ett tydliggörande av ansvaret för miljöövervakning för berörda myndigheter.

SGU är positiva till att ansvaret för grundvatten tydliggörs i myndighetens instruktion och välkomnar utredningens förslag om ett utökat ansvar för grundvattenövervakning. SGU vill dock samtidigt lyfta att det fortfarande är otydligt var ansvaret för miljöövervakning av miljögifter i grundvatten skulle hamna.

För att kunna göra tillägg i myndighetsinstruktionen om ansvar för datavärdskap anser SGU att det behöver förtydligas vad datavärdskapet innefattar, vem som ansvarar samt hur finansieringen ska tydliggöras och säkerställas. SGU menar att det med ansvaret för miljöövervakning (t.ex. för grundvatten eller för havsmiljö) bör följa ett ansvar för insamling, hantering och förvaltning av data. Den myndighet som ansvarar för miljöövervakningen bör således även ansvara för datavärdskapet, men kan välja att sköta detta själv eller lägga ut det på en annan aktör genom uppdrag. Eftersom insamling och hantering av miljöövervakningsdata tydligt faller inom utredningens definition av miljöövervakning och eftersom miljöövervakning och datavärdskap går hand i hand anser SGU att finansiering av båda dessa delar ska ske genom sakanslaget 1:2 Miljöövervakning.

Vad gäller datavärdens ansvar för att tillhandahålla metodanvisningar och vägledningar för inrapportering m.m. vill SGU framhålla att det är SGUs erfarenhet att frivillig inrapportering leder till bristfällig efterlevnad när de olika aktörerna ska prioritera bland sina arbetsuppgifter. Det är oklart hur vägledningar och anvisningar avseende dataformat och inrapportering ska få genomslag utan författningsförändringar. Som exempel kan nämnas VA-huvudmännens råvattenkontroll som idag saknar tydlig reglering. Som utredningen påpekar så är de data och den uppföljning som sker via råvattenkontrollen av avgörande betydelse för både miljöövervakning, miljömålsuppföljning och vattenförvaltning. Trots detta är inrapporteringen idag ofullständig på grund av bristen på lagkrav.

SGU som utförare av miljöövervakning på uppdrag

Utredningen föreslår att i samband med att SGU skulle få ansvaret för nationell miljöövervakning av grundvatten i myndighetens instruktion kan den del i myndighetens nuvarande instruktion som handlar om att SGU kan utföra miljöövervakning på uppdrag utgå. Detta är ett förslag som SGU avstyrker.

Förslaget avstyrks eftersom det innebär en begränsning av flexibilitet som kan vara negativ för miljöövervakningen. SGU utför idag uppdrag för bl.a. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket avseende både miljöövervakning i utsjösediment och andra undersökningar, samt olika screeninguppdrag och undersökningar av miljögifter i grundvatten. Det är troligt att det kommer att finnas ett fortsatt behov av dessa och/eller liknande uppdrag.

Datavärdskap (18.11)

Som nämns ovan ser SGU en otydlighet både i vad datavärdskapet innefattar, vem som ansvarar samt hur finansieringen ska tydliggöras och säkerställas. SGU menar att den myndighet som ansvarar för miljöövervakningen (t.ex. av havsmiljö eller grundvatten) även bör ansvara för datavärdskapet – antingen genom att själv agera datavärd eller genom att lägga ut det på en annan aktör genom uppdrag. SGU delar den bild som framkommit avseende behov av förtydliganden av datavärdskapen, men anser att kostnaden för datavärdskapen är kraftigt underskattade i utredningen. Datavärdskapen är redan idag underfinansierade och det visar sig bland annat i användarvänligheten. För att utföra datavärdsuppgiften, även i den omfattning som sker idag, krävs en utökad finansiering. Detta finns inte med i den ekonomiska konsekvensbedömningen.

SGU vill framhålla att det är mycket viktigt med en sammanhållen central datahantering där resultaten är tillgängliga på ett användarvänligt sätt, så att de kommer till bred samhällsnytta. SGU anser att det finns risker med uppdelning av ansvaret för miljöövervakningen, och att det därför är viktigt att samordningsansvaret blir tydligt, så att inte miljöövervakningen inklusive datavärdskapen utvecklas åt olika håll beroende på olika myndigheters prioriteringar. Det är mycket viktigt att det går att koppla ihop och samköra information från olika datavärddar och att även kombinationer av informationsmängder görs tillgängliga för användarna.

Hantering av miljödata är resurskrävande och därför instämmer SGU i att omfattningen av datavärdskapen (insamling, hantering och förvaltning av miljöövervakningsdata) tydligt måste definieras avseende vilka data som ska hanteras, lagras och publiceras, samt vilka data som ska sorteras bort. I datavärdarnas ansvar och uppgift bör det tydligt framgå vikten av ett bredare användaranpassat tillgängliggörande av informationen. Det finns en tendens hos dagens datavärddar att se sin uppgift som insamlare och förvaltare och på ett mycket avskalat sätt göra informationen tillgänglig. Det gör att informationen är otillgänglig för stora potentiella användargrupper. Det finns även ett stort behov av ”produkter” från datavärdskapen som består av kombinationer av information från flera datavärdskap - ofta är det detta som användarna efterfrågar. Idag ligger det en orimligt stor förväntning på att användaren själv att bearbeta informationen så att den blir användbar i olika syften.

SGU tillstyrker förslaget om att datavärdarna ska ta emot data från aktörer utanför staten men vill framhålla att även kostnaden för detta är kraftigt underskattad i utredningen. Vi vill även påpeka vikten av att verksamhetsutövers inrapportering av data måste regleras genom lagkrav, och att det måste ske enligt standardiserade format om förslaget ska vara genomförbart.

Effektiviteten av arbetet inom datavårdskapen är avhängig färdigställandet av gemensamt stationsregister och valideringstjänst och SGU understryker att detta arbete måste prioriteras högt.

Stödsystemen i datavårdskapen är mycket viktiga för att få bättre kontinuitet och funktion i dataflödena. Utredningen nämner utvecklingen av dessa och vikten av att de ska slutföras, men utredningen kan uppfattas som att det inte behövs särskilt stora resurser för att upprätthålla en aktiv förvaltning av systemen. Det är mycket otydligt hur man tänker sig den långsiktiga förvaltningen av dessa system och hur planen för övergång från utveckling till förvaltning och drift av dessa system ser ut. Systemen involverar flera myndigheters medverkan för att upprätthållas och SGU vill återigen framhålla vikten av samordning och styrning. Som nämns nedan är datavårdskapet – insamling, hantering och förvaltning av data - en avgörande del av miljöövervakningen och SGU anser att man därför bör finansiera datavårdskapet via anslag 1:2 och inte via myndighetens ramanslag.

Statens finansiering av miljöövervakning (18.16)

SGU är positiva till förslaget om att statens finansiering behöver renodlas och att ändamålet med anslaget 1:2 bör ändras och byta namn till ”Miljöövervakning och miljömålsuppföljning”.

SGU menar dock att det finns otydligheter i den föreslagna finansieringen varför den är svår att ta ställning till.

När det gäller finansiering av datavårdskap menar SGU att dessa bör finansieras via anslag 1:2 och inte via myndighetens ramanslag. Datavårdskapet – insamling, hantering och förvaltning av data - är en avgörande del av miljöövervakningen. Utan en tydlig och tillräcklig finansiering inom ramen för miljöövervakningsanslaget riskerar dagens brister i datavårdskapen avseende användarvänlighet, analysmöjligheter och samordning att kvarstå. Bristen på användarvänlighet är ett tydligt symptom på underfinansieringen av datavårdskapen, se ovan.

SGU vill också framhålla att det finns andra otydligheter i utredningen avseende finansiering. Kapitel 18.16 ”Statens finansiering av miljöövervakning” behöver tydliggöras med en skrivning om att medel för miljöövervakning bör tilldelas SGU direkt genom egen anslagspost (anslaget 1:2 Miljöövervakning och miljömålsuppföljning). Detta tas först med tydlighet upp i konsekvensanalysen, där det tydligt framgår att förslaget om ökat ansvar för grundvattenövervakningen för SGU även inkluderar att medel tilldelas SGU direkt genom en egen anslagspost. Motsvarande gäller om utredningens förslag om en ytterligare anslagspost, miljömålsuppföljning, skulle bli aktuell – då bör SGU och andra myndigheter med ansvar för miljö kvalitetsmål tilldelas medel under denna anslagspost.

Ekonomiska konsekvenser av förslaget

SGU anser att de ekonomiska konsekvenserna som beskrivs inte är tillräckligt genomarbetade och tydliga. Det som SGU kan se generellt är att effektiviseringsvinsterna är överskattade och att kostnaderna är underskattade.

- Utredningen bedömer att om miljöövervakningen utvecklar bl.a. en bättre översikt av vilka data som redan samlas in, kommer behoven av utökad miljöövervakning sannolikt att minska och underlag finnas för att kunna genomföra relevanta prioriteringar.
- Utredningen bedömer vidare att med en förbättrad strategisk styrning och organisation för miljöövervakningen ska det om 8–10 år finnas en fullgod miljöövervakning, där data från staten

och andra aktörer samutnyttjas, och där miljöövervakningen är korrekt utformad för beslut om åtgärder samt internationell rapportering.

SGU skulle önskat mer tydlighet i frågan om kostnaden för en fullgod miljöövervakning av grundvatten; och myndigheten delar inte utredningens uppfattning om att data från andra aktörer tillsammans med en förbättrad strategisk styrning kommer att svara upp mot behoven av en utökad miljöövervakning. Även om utredningens förslag genomförs kommer det att kvarstå ett stort behov av utökad finansiering till statlig miljöövervakning av grundvatten. Exempelvis har SGU i samband med utredningen gjort en övergripande kostnadsuppskattning avseende utökad miljöövervakning för grundvatten till ca 91 miljoner kr per år, varav ca 64 miljoner till den regionala operativa övervakningen.

SGU vill också framhålla att kostnaderna för driften av de system som krävs för en sammanhållen miljöövervakning och dess datahantering är kraftigt underskattade. De nationella system som byggs upp för att underlätta datahanteringen kommer att behöva en stabil och långsiktig förvaltning som lever upp till miljöövervakningens krav. Det innebär att det måste finnas en tydlig plan för driften av dessa system och hur de ska underhållas - inte bara tekniskt utan även den samverkande delen kopplat mot användarråd och de olika myndigheter som behöver vara inblandade för att upprätthålla aktualiteten i systemen. Det är mycket otydligt hur man ska kunna samla in data från kommuner, verksamhetsutövare och andra organisationers övervakning utan utveckling av dagens system för detta; och sedan skapa en löpande drift av ett system som kommer vara mycket mer omfattande än dagens system för insamling av miljöövervakningsdata. Detta finns inte med i utredningens konsekvensbedömning.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Söderberg.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även Jenny McCarthy, Liselotte Tunemar, Helena Kjellson, Lars-Inge Larsson och Helena Dahlgren deltagit. Statsgeolog Jennie Abelsson har varit föredragande.

Lena Söderberg

Jennie Abelsson