

Kommittédirektiv

Översyn av miljöövervakningen



**Dir.
2017:58**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av miljöövervakningen på lokal, regional och nationell nivå, föreslå en lämplig avgränsning mellan miljöövervakning och närliggande verksamheter samt bedöma behovet av framtida miljöövervakning. Syftet är att identifiera synergier och lösningar som kan leda till en mer kostnads- och resurseffektiv miljöövervakning, hur övrig miljöinformation skulle kunna komplettera miljöövervakningen och hur miljöinformationen ska bli mer tillgänglig.

Utredaren ska bl.a.

- se över och lämna förslag på hur miljöövervakningen bör organiseras och finansieras,
- se över och lämna förslag på hur övrig och kompletterande miljöövervakning och miljöinformation bör organiseras och finansieras,
- se över strukturen för de nationella datavärdarna, och
- utreda förutsättningarna för en finansieringsmodell som möjliggör för offentliga lokala aktörer att leverera in data som uppfyller kvalitetskraven för nationell miljöövervakning.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2018.

Miljöövervakningen är en komplex verksamhet

Den svenska miljöövervakningen är ett omfattande system av provtagningar, analyser och observationer av luft, vatten och mark. Traditionellt sett omfattar miljöövervakning återkommande och systematiskt upplagda undersökningar av tillståndet i miljön och av hur detta tillstånd förändras. På senare tid har begreppet vidgats till att omfatta även effekter av specifika åtgärder och tillståndet i påverkade områden.

Den statligt finansierade övervakningen sker på nationell och regional nivå och är indelad i tio programområden med bl.a. fokus på luft, kust och hav, sötvatten, hälsorelaterad miljöövervakning, skog och jordbruksmark. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten är huvudmän och samordnar arbetet. Miljöövervakningsprogrammets nationella och regionala del finansieras genom anslag 1:2 Miljöövervakning m.m. (utgiftsområde 20). Beslut om hur medel till nationell och regional miljöövervakning ska fördelas fattas i samråd mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Regional miljöövervakning bedrivs av ett antal aktörer, samordnade av länsstyrelsen. I länsstyrelsens samordnande roll ingår att utveckla regionala miljöövervakningsprogram (så kallade länsprogram) och publicera data från dessa. Länsstyrelsen ansvarar även för genomförande, kvalitetssäkring, uppföljning, utvärdering samt datahantering inom ramen för miljöövervakningsprogrammen. Länsprogrammen utgör grunden för länsstyrelsens ansökningar om medel från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten för de delar av programmen som finansieras av statliga medel.

Utöver detta bedriver kommuner och andra aktörer miljöövervakning på lokal nivå. Den lokala miljöövervakningen kan utgöras av kommuners egna miljöövervakningsprogram. Kommuner kan även delta i vatten- och luftvårdsförbundens arbete. Den lokala miljöövervakningen skiljer sig mycket mellan olika kommuner med avseende på innehåll och ambitionsnivå.

Det finns ett antal problem och utmaningar med miljöövervakningen som delvis hänger samman med att det finns flera finansiärer och utförare samt att verksamheten i sig är komplex.

Ett flertal rapporter och utredningar pekar på behovet av att utreda olika aspekter gällande miljöövervakningen, bl.a. Statskontorets rapport Miljöövervakning – kartläggning och analys (2012), Naturvårdsverkets rapport Styr med sikte på miljömålen (2015), Miljömyndighetsutredningens betänkande (SOU 2015:43), Dricksvattenutredningens betänkande (SOU 2016:32), Havs- och vattenmyndighetens rapport Ökad tillgänglighet för data från vattenanknuten recipientkontroll (2016) och Utredningen om spridning av PFAS-föreningar i dricksvatten (M 2015:B).

Uppdraget att se över miljöövervakningen

Hur får vi bättre överblick över miljöövervakningen?

Miljöövervakningen bör kunna effektiviseras så att offentliga medel kan användas bättre. Detta skulle även kunna innebära att behoven av utökad miljöövervakning bättre skulle kunna tillgodoses.

Syftet med den nationella miljöövervakningen bör vara att beskriva tillståndet och förändringar i miljön, upptäcka nya tidigare okända miljöhot, hot mot människors hälsa och varna för kända miljöhot som dyker upp på nya platser eller i tidigare okända sammanhang. Miljöövervakningen ska göra det möjligt att följa upp hur miljöarbetet går – främst hur förutsättningarna för att nå de nationella miljömålen utvecklas och ska utgöra underlag för åtgärdsbeslut, grund för rapportering inom EU och internationellt, och utgöra grunden för framtagande av miljökvalitetsnormer, alltså den kvalitet på miljön som bör uppnås till en viss tidpunkt.

Det finns ett behov att balansera kostnad och nytta med befintlig övervakning för att om lämpligt minska sådan övervakning som är resurskrävande och ger begränsad ny kunskap. Den snabba tekniska utvecklingen inom kemisk och biologisk analys av tillståndet i miljön är omfattande, och potentialen för effektivisering av miljöövervakningen genom tillämpning av nya analystekniker behöver bedömas. Frågan om EU-rättsliga

krav på standardiserade metoder kan här eventuellt utgöra ett problem.

Resultaten från miljöövervakningen kan bl.a. utgöra beslutsunderlag för statusklassificering, normsättning och åtgärder inom ramen för vattenförvaltningen. Data från miljöövervakningen används därtill ofta i forskning och en del data insamlade i forskningssyfte kompletterar miljöövervakningen. Långa serier av provresultat är värdefulla för kunskapen om förändringar av tillståndet i miljön. Nyttan av att fortsätta med långa serier behöver dock vägas mot kostnaden och alternativa eller kompletterande metoder bör övervägas, till exempel modellering.

En utmaning för beställare av miljöövervakning (Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelser m. fl.) är att säkerställa både kontinuitet och flexibilitet inom och mellan de olika programområdena. Det är också viktigt att överenskommelserna med de statliga utförarna präglas av effektivitet och affärsmässighet, även om verksamheten inte upphandlas i konkurrens.

Ordningen med att utförarna och beställarna har flera olika huvudmän inom Regeringskansliet kan påverka den övergripande styrningen av miljöövervakningen. För de utförare som finns på universitet är det en utmaning att balansera leveranser och utvecklingsarbete i miljöövervakningen eftersom den ligger vid sidan om kärnverksamheten i den egna organisationen (forskning och utbildning). Det är också svårt att upprätthålla kontinuitet i miljöövervakningen när överenskommelser hittills i många fall varit ettåriga.

Det råder viss oenighet kring vad som ska ingå i begreppet miljöövervakning, vilket i sin tur får betydelse för finansieringsfrågor. Utifrån hur medlen för miljöövervakningen fördelas i nuläget är nuvarande finansiering av miljöövervakningen (utgiftsområde 20, anslag 1:2, se nedan) otillräcklig, bl.a. för att möta de krav som ställs för internationell rapportering, inklusive för EU-direktiv.

Uppföljningen av tillståndet i miljön behöver i ökad utsträckning utformas för att säkerställa att miljöarbetet ger avsett resultat och för att kunna prioritera framtida miljöinsatser

utifrån uppnådda resultat. I dag saknas dock ett system för omhändertagande av information som flaggas upp inom Naturvårdsverkets screeningverksamhet om okända kemiska och potentiellt farliga ämnen och som i ett senare skede kan behöva omfattas av den nationella miljöövervakningen.

Utredaren ska därför

- föreslå hur miljöövervakningen bör organiseras för att säkerställa att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden samt de EU-rättsliga åtaganden som följer av tillämpliga direktiv och förordningar,
- föreslå hur övrig och kompletterande miljöövervakning och miljöinformation bör organiseras för att på ett mer ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt följa upp tillstånd och förändringar i miljön samt folkhälsoaspekter kopplat till nationella miljömål, och
- bedöma det framtida behovet av miljöövervakning, inklusive för att upptäcka kommande miljöhot (utöver den screening som redan finns) samt eventuellt behov av att utveckla den hälsorelaterade övervakningen.

Hur ska gränserna dras mellan finansieringen av miljöövervakning och annan miljöinformation?

Huvuddelen av den nationella miljöövervakningen finansieras genom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, huvudsakligen anslag 1:2 Miljöövervakning m.m., till Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. För 2017 uppgår anslaget till 355 miljoner kronor. Viss finansiering kommer även från anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur, främst gäller detta övervakning av olika arters förekomst.

Miljöövervakning som finansieras via anslaget 1:2 utförs av flera universitet och högskolor, däribland Sveriges lantbruksuniversitet. Vidare finansierar anslaget miljöövervakning vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Sveriges geologiska undersökning, Statens geotekniska institut, Skogsstyrelsen, Naturhistoriska riksmuseet, IVL Svenska miljöinstitutet AB, olika konsultföretag, länsstyrelser m.fl.

Detta görs på beställning och med finansiering av Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten. Miljöövervakning finansieras i vissa fall inom andra utgiftsområden, särskilt kan nämnas Sveriges lantbruksuniversitets fortlöpande miljöanalysprogram (inklusive riksskogstaxeringen) som för 2017 uppgår till cirka 160 miljoner kronor i direkta anslag.

Även SMHI, Sveriges geologiska undersökning, Statens geotekniska institut, Skogsstyrelsen och Naturhistoriska riksmuseet finansierar miljöövervakning och insamling av miljöinformation med medel och anslag som de förfogar över. Denna övervakning kan delvis ha andra syften än den nationella miljöövervakningen. Länsstyrelser och kommuner finansierar också viss miljöövervakning med egna medel, utöver de medel som fördelas från anslag 1:2.

Trots att anslagen för miljöövervakning har ökat under senare år pekar myndigheterna på ytterligare behov av utökad övervakning. Exempelvis kräver en löpande uppföljning av effekterna av klimatförändringar och nya kemiska ämnen i miljön både tätare provtagning och flera provpunkter. Ingångna mellanstatliga avtal och EU-regelverk kräver allt mer omfattande uppföljning och rapportering, ett exempel är kraven i ramdirektivet för vatten.

En omfattande undersökning av verksamheters påverkan på bl. a miljön görs inom ramen för olika kontrollprogram med stöd av förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Verksamhetsutövaren ska fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av undersökningar och bedömningar ska dokumenteras. Syftet med egenkontrollen är inte att ge det allmänna underlag för att kunna fullgöra åtaganden om övervakning och rapportering enligt EU-rätten. Resultat från egenkontrollen kan ändå i vissa fall komplettera miljöövervakningen. Egenkontrollens data har dock ofta en annan kvalitet och dokumentation och uppfyller t.ex. inte alltid krav som ställs för rapportering till EU.

Utredaren ska därför

- föreslå hur miljöövervakningen bör finansieras, kopplat till ovan uppdrag om organiseringen av miljöövervakning och angränsande verksamhet, och
- analysera förutsättningarna för en finansieringsmodell som möjliggör för offentliga lokala aktörer, t.ex. kommuner och kommunala förbund, att leverera in data som uppfyller kvalitetskraven på nationell miljöövervakning.

Datavårdskap och datakällor

Miljöövervakning och andra insatser där liknande data insamlas utförs i dag av en mängd olika aktörer på både nationell, regional och lokal nivå, vilket medför att data finns spridd på ett flertal ställen hos både utförare och beställare. Resultaten av miljöövervakning och angränsande verksamheter (exempelvis egenkontrollen) är därmed delvis svåråtkomliga. Resultaten från den lokala miljöövervakningen är dessutom i dagsläget underutnyttjade då innehåll och ambitionsnivå skiljer sig mycket åt mellan olika kommuner. Den stora mängden observationer som görs av medlemmar i de ideella organisationerna utgör en ytterligare källa till miljöinformation. Uppgifter om förekomst av växt-, djur och svamparter i miljön samlas in och rapporteras i ökande utsträckning av en mångfald aktörer till Artdatabankens rapporteringssystem Artportalen. En stor del av insatserna görs ideellt och av privatpersoner.

Det är angeläget att miljöövervakningen så långt möjligt genomförs enligt standardiserade metoder. I dagsläget saknas dock krav på standardiserade metoder och kvalitetssäkring för att kunna leverera in data till nationella datavårdare. Data insamlade av olika aktörer som uppfyller en minimistandard (enligt krav i tekniska direktiv där sådana finns) bör kunna komplettera miljöövervakningen men bör inte ersätta en myndighetsstyrd miljöövervakning. Data, oavsett källa, ska kvalitetssäkras och kunna tillgängliggöras i användarvänligt format för aktörer och intressenter. För att detta ska uppnås

behöver informationen sammanställas och tillhandahållas på ett lämpligt sätt.

Utredaren ska därför

- undersöka strukturen för de nationella datavärdarna och föreslå åtgärder som syftar till förbättrad samordning datavärdarna emellan, och
- föreslå hur insamlade data i större utsträckning kan standardiseras och göras mer tillgängliga.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa ekonomiska konsekvenser och andra effekter av framlagda förslag för företag och enskilda samt för det allmänna. Om förslagen kan förväntas leda till intäktsminskningar eller kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Samråd och redovisning av uppdraget

Samråd ska ske med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, SMHI, IVL Svenska miljöinstitutet AB, Kemikalieinspektionen, Sveriges geologiska undersökning, och Sveriges lantbruksuniversitet samt länsstyrelserna och övriga myndigheter med uppföljningsansvar inom miljömålssystemet. Kontakter bör även tas med miljöövervakningsansvariga myndigheter i våra nordiska grannländer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2018.

(Miljö- och energidepartementet)