

Miljödepartementet

Karl Lilja

Diarienummer: M2019/01011/S**Vår ref:****Diarienummer:** R2019-40

Helena Sjögren

Helena.sjogren@skogsindustrierna.se

Tel 072 585 72 35

Yttrande över remiss: Sveriges miljöövervakning - dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning (SOU 2019:22)

Skogsindustrierna tackar för möjligheten att inkomma med synpunkter på betänkandet Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning (SOU 2019:22). I stort är skogsindustrierna positiva till utredningens förslag. Sammanfattande har vi följande kommentarer:

- Positivt att strategiarbete och övervakning samordnas och därmed lyfter övervakningsarbetet till en högre nivå
- Positivt med Miljöövervakningsråd men viktigt att det blir tydligt vad de ska göra samt att sammansättningen blir balanserad
- Positivt med samordning av datainsamling
- Miljöövervakningen borde även ta in positiv utveckling av miljön

Samordning

Positivt att strategiarbete och övervakning samordnas och därmed lyfter övervakningsarbetet till en högre nivå. Idag upplevs tillsynen ofta spretig och olika myndigheter kan ställa helt olika krav, ibland kan dessa till och med vara kontraproduktiva.

Det är också bra att man föreslår att datainsamling skall samordnas och datavärddar utses. Som läget är idag finns det stora brister i samordning av datainsamling och möjligheten att få tillgång till data. Det kan idag vara mycket svårt att få fram data från olika myndigheter trots att man vet att dessa finns att tillgå. Det finns också data hos verksamhetsutövare som över huvud tagit inte kommer till användning. Dels beror detta på dåliga insamlingsmöjligheter men ibland också på direkt ointresse från myndigheterna.

Samtidigt finns det en risk med utredningens förslag då historiska data kan gå förlorade vid en samordnad provtagning. De samordnade recipientkontroller som idag genomförs har i många fall pågått sedan 70-talet har utvecklats och blivit kostnadseffektiva. Samordningen får inte innebära att man måste sluta med

Skogsindustrierna är massa-, och pappers- och den trämekaniska industrins bransch- och arbetsgivarorganisation. Skogsindustrierna företräder ett 50-tal massa- och pappersbruk i sammanlagt 22 koncerner/företag och cirka 115 sågverk i ett 60-tal koncerner/företag, samt ett antal företag med nära anknytning till massa-, pappers-, eller trävarutillverkning. Arbetsgivarverksamheten bedrivs tillsammans med gruvsektorn och stål- och metallsektorn inom organisationen Industriarbetargivarna. Inom Skogsindustrierna ingår verksamheten Svenskt Trä och sekretariatet för Bioinnovation. Skogsindustrin sysselsätter nära 55 000 personer och exporterade för 145 miljarder kronor 2018.

provtagning som har långa trender och istället börja med nya historielösa provtagningar. Under många år har provtagningar effektiviserats med sänkta kostnader som följd. Kommer nya prover att läggas till måste andra prover tas bort för att inte kostnaderna skall öka. Om en sådan kostnadsökning sker kommer den att upplevas helt omotiverad då de flesta recipienter har visat på en stadig förbättring ur miljösynpunkt.

Det är istället väldigt få som belyser och beforskar de förbättringar som sker i miljön. Detta innebär att en mycket viktig del av miljöövervakningen negligeras av utredningen. Under åren har mycket kostnadskrävande åtgärder genomförts, många åtgärdsplaner tagits fram och många planer löper fortsatt. För att utläsa resultatet av dessa krävs en ökad satsning på utvärderingar.

Miljöövervakningsråd

Skogsindustrierna är positiva till förslaget att inrätta ett miljöövervakningsråd.

Förslaget med rådet kan förbättras genom att balansera partsammansättning och säkerställa att näringslivet är representerade.

Finansiering

Miljöövervakning behöver finansiering och Skogsindustrierna ser positivt på att pengar till detta öronmärks. Vi bedömer att det idag är en underfinansierad verksamhet som lätt råkar ut för besparing.

Genomgång av kap 18

Nedan följer kommentarer till de enskilda förslagen från utredningen enligt kapitelindelning i kap 18.

18.4 Definition av miljöövervakning

Det är bra att miljöövervakning definieras. Men en brist är att definitionen bara känns framåtriktad. Miljöövervakningen är minst lika viktigt när det gäller resultat av åtgärder och förbättringar.

18.7 Samordning av miljöövervakning

En samordning av miljöövervakning är nödvändig och förslaget är bra. Dock onödigt att skilja på statens övervakning och övrig övervakning. Ett av syftet med utredningen måste vara att samordna övervakningen och då bör man hitta ett sätt för att bygga en gemensam och heltäckande organisation med helhetssyn inom området.

18.8 Förbättrad strategisk styrning

Detta är kanske det bästa förslaget i utredningen. Som situationen har utvecklats under de senaste åren finns det ingen inom myndigheterna som vill eller törs ta ett ansvar. Miljöövervakningen har allt mer blivit ett självspelande piano som bara går ut på att peka ut risker eller att det bara räcker med att eventuellt finns risk att äventyra en miljöparameter. Detta är på väg att lägga en våt filt över många verksamheter och detta blir i slutändan både negativt för miljöarbetet och teknikutvecklingen.

Det är därför viktigt att bygga upp en organisatorisk struktur som tydliggör ansvaret för miljöövervakningen. Ett Miljöövervakningsråd är ett mycket bra förslag för att tillse att det finns ett helhetsansvar i miljöövervakningen. Som övervakningen har utvecklats under de senaste åren har beslut på lokal och regional nivå haft mycket stora konsekvenser i samhället. Detta utan att någon tagit ansvar för en helhetssyn eller ett helhetsansvar i samhällsfrågor. Exempel på detta är nyckelbiotoper och miljö kvalitetsnormer som kan ha mycket stora konsekvenser för näringslivet.

Men myndigheterna som fastställer dessa enskilda nivåer behöver inte ta något som helst ansvar för samhället i stort.

Det är därför viktigt att ett Miljöövervakningsråd inrättas och att rådet får en sådan sammansättning att det blir möjligt för dem att ta ett helhetsansvar. Det är också bra att regeringen blir ytters ansvarig för detta.

Sammansättningen av rådet kan dock diskuteras. Det är mycket bra att en oberoende och fristående ordförande utses. En person som är verkligt oberoende är svår att hitta men t ex en senior person från näringslivet skulle kunna vara en möjlighet.

Rådet bör vara partsammansatt med både representanter från kommuner och verksamhetsutövare. Genom att också släppa in verksamhetsutövare i rådet skulle en bättre helhetssyn och helhetsansvar uppnås.

Det är också viktigt att rådets ledamöter är personligt tillsatta d v s man representerar inte sina huvudmän i rådet utan bara sig själv personligen som t ex i Vattendelegationerna.

18.9 Utvecklad myndighetsstyrning

Det är bra att tydliga instruktioner ges till myndigheterna för att miljöövervakningen ska bli så likformig som möjligt i olika delar av landet. Det är dock viktigt att skilja på miljömål och övervakningen. Övervakningen kan väl beskriva miljömålens status men miljömålen kan inte få styra övervakningen. Miljöövervakningen främsta uppgift är att dels kontrollera tillståndet i miljön men också fungera som uppföljning till åtgärder. De åtgärder som genomförs styrs ofta av miljöprövningar och är tvingande. Vid miljöprövningar görs en bredare bedömning en den rent miljömässiga. Därför kan inte övervakningen vara det samma som miljömålen då dessa just är målsättningar men många miljöfrågor styrs av Miljöbalken och är tvingande.

18.10 Miljöövervakningen olika områden

Det är bra att övervakningen inom olika områden och myndigheter samordnas så att dubbelarbete kan undvikas. Det är då viktigt detta verkligen samordnas på ett bra sätt. Risker är att önskelistan blir allt för lång och ett stort antal nya provtagningar tillkommer. Utredningen får inte leda till verksamhetsutövare drabbas av nya pålagor. En annan risk vid samordningen är att långa tidsserier av data kan bli värdelösa om helt nya kontrollmetoder föreslås. Det är särskilt oroande att utredningen föreslår att miljöövervakningen i flera fall behöver revideras och kompletteras.

18.11 Datavärdskap

Ett samordnat datavärdskap är mycket välkommet och ett bra initiativ från utredningen. Som situationen är idag läggs det många timmar på att hämta in data från många olika myndigheter. Dessutom är det i många fall nästan omöjligt att få fram hur data tagits fram och hur beräkningar är genomförda.

Det är bra att man också trycker på vikten av data som verksamhetsutövare tagit fram kommer till användning. Det gäller bland annat data från den samordnade recipientkontrollen som inte tas tillräckligt tillvara.

Man pekar också på att data som verksamhetsutövare rapporterar till myndigheterna ofta fastnar hos den myndigheten och inte sprids vidare. Det är särskilt viktigt att detta sker då

verksamhetsutövare lägger ned resurser på provtagning och analyser som sedan inte kommer till användning i någon större omfattning.

18.12 Samordning tillsyn och miljöövervakning

Tillsynen är ofta första ledet i övervakningen och mycket viktigt och detta måste därför bara fungera. Det är därför bra att utredningen sätter en strålkastare på detta.

Vidare konstateras i utredningen:

" För att kunna göra en rimlighetsavvägning av hur långtgående krav som kan ställas på en enskild verksamhet enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, behöver tillsynsmyndigheten även känna till andra källor som påverkar exempelvis en vattenförekomst."

Det samma gäller även omvänt d v s verksamhetsutövare har väldigt svårt att avgöra vad som ligger bakom miljökvalitetsnormerna eller framtagningen av dessa.

18.14 Forskning och möjligheter att upptäcka nya miljörisiker

Förslaget är bra och det är viktigt att satsa på miljöforskning och ny teknik. Men miljöövervakningen avser inte bara framtida risker utan vi måste ha en bredare syn än så. Minst lika viktigt är forskning och uppföljning av genomförda åtgärder. Ett exempel är miljögifter i miljön. Det är lika viktigt att kontrollera återhämtningsförlopp i biota som om t ex fisk går att äta eller inte.

18.16 Statens finansiering av miljöövervakning behöver renodlas

Det är viktigt att finansieringen av miljöövervakningen renodlas. Historiskt har det varit allt svårare att få pengar till miljöövervakning och en allt större börda har lagts på verksamhetsutövare.

18.17 Verksamhetsutövarnas miljöövervakning

"Naturvårdsverket bör få i uppdrag av regeringen att utforma allmänna råd om recipientkontroll. I uppdraget ingår att definiera begreppet recipientkontroll."

Detta måste ske i nära samarbete med verksamhetsutövare så att inga misstag görs. Detta gäller inte minst definitionen recipientkontroll. Erfarenheterna av Naturvårdsverkets råd och vägledning är att de oftast blir allt för omfattande för att vara kostnadseffektiva.

"Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten bör få ett gemensamt uppdrag att definiera innebörden av begreppet samordnad recipientkontroll."

Verksamhetsutövare har i många fall bedrivit samordnad recipientkontroll sedan 70-talet. Det borde därför vara dessa verksamhetsutövare som är bäst på att definiera begreppet. Därför måste definitionen ske i nära samarbete med verksamhetsutövare.

"Det finns skäl att se över om andra verksamheter som har stor påverkan på miljön kan bidra mer än i dag till miljöövervakningen, antingen inom ramen för egenkontroll eller utifrån annan grund. För sådana åtgärder behövs översyner av de nuvarande författningarna."

Detta görs ofta redan idag men då på frivillig basis genom kontrollprogram och i den samordnade recipientkontrollen. Detta tyder på att utredningen inte vet hur det fungerar i verkligheten. Att hota med lagstiftning känns inte rättvist för verksamheter som haft fungerade recipientkontroll sedan 70-talet.

Rättssäkerhet

En annan viktig del som inte alls tas upp i utredningen är rättssäkerheten vid miljöövervakningen. Idag drivs övervakningen av personer som sitter på flera stolar samtidigt vilket innebär det ofta finns risk för delikatessjäv. Ett av de tydligaste exemplen på detta är i Vattendelegationerna där Landshövdingen är ordförande och har den elfte utslagsrösten. Så detta innebär att Landshövdingen som är chef över de handläggare som bereder frågor till delegationen är ordförande och har utslagsröst i samma frågor. En fördel med dessa delegationer är att de trots allt är partsammansatta så att det grövsta dikeskörningarna kan undvikas. Möjligtvis kan förslaget om inrättandet av ett Miljöövervakningsråd ha viss påverkan inom detta område. Rådet är dock på en så hög nivå att inte enskilda ärenden träffas av deras arbete. Ett sätt komma till rätta med detta är att upprätta partsammansatta råd på regionnivå. Att myndigheterna skulle utsättas för externa revisioner i handlägningsärenden kunde vara ett annat sätt att förbättra situationen.

Sammanfattade konsekvenser av förslaget

Många av de förslag som läggs är positiva inte minst de ekonomiska. Framtida övervakning kommer att bli mycket mer kostnadseffektivt än dagens.

Datasamordningen som föreslås är också mycket bra. Idag är data spridd på många händer och mycket tidskrävande att ta del av.

Miljöövervakningsrådet är ett absolut måste för att övervakningen skall bli så effektiv som möjligt. Samsättningen av rådet måste dock bli bredare och annorlunda än i förslaget för att bli så effektivt och ha en så stor helhetssyn som möjligt.

En brist i utredningen är att den är mer fokuserar på risker än att se till miljösituationen. Eventuella risker ska naturligtvis tas på största allvar och övervakas. Men i dagsläget finns det många myndigheter och organisationer som bara letar risker. Så att eventuella miljörisker skulle underskattas är i dagsläget liten. Att kontinuerligt förbise de förbättringar som görs inom miljöområdet riskerar i sig minska drivet för åtgärder.

Slutligen måste verksamhetsutövarnas inflytande bli större än vad som föreslås av utredningen. Man pekar på en besparingspotential hos verksamhetsutövare. Främst då inom datarapportering. Men denna besparing kan mycket snabbt ätas upp i det fall det blir omfattande förändringar provtagningsmetoder och provtagningsprogram. Risken för ökade kostnader hos verksamhetsutövare finns inte beskrivna i utredningen.

Stockholm

2019 12 19

För Skogsindustrierna

Helena Sjögren
Miljödirektör

Linda Eriksson
Skogsdirektör