

Regeringens proposition

1977/78: 7

om program för övervakning av miljö kvalitet;

beslutad den 7 juli 1977.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

ANDERS DAHLGREN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner ett principförslag om att ett program för övervakning av miljö kvalitet skall upprättas. Inom ramen för programmet skall kontinuerliga provtagningar och undersökningar genomföras vid mätstationer och inom observations- ytor över hela landet. Undersökningarna skall belysa hur olika föroreningar transporteras i luft, mark och vatten samt hur föroreningarna påverkar miljön. Undersökningarna avses redovisas på ett sådant sätt att det blir möjligt att följa långsiktiga förändringar i miljön.

JORDBRUKSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-07-07

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Tureson, Gustavsson, Mogård, Dahlgren, Mundebo, Krönmark, Burenstam Linder, Wikström, Johansson

Föredragande: statsrådet Dahlgren

Proposition om program för övervakning av miljökvalitet

1 Inledning

Miljökontrollutredningen lämnade i betänkandet (SOU 1973: 36 och 37) Miljövårdens informationssystem (MI) bl. a. ett principförslag om ett s. k. basdatabas för miljökontroll. I prop. 1974: 46 angående utveckling av ett informationssystem för miljövärden, m. m. framhöll dåvarande chefen för jordbruksdepartementet att en samordnad insamling av basdata skulle vara av stor betydelse för möjligheterna att mäta och följa långsiktiga förändringar i miljön. Han var emellertid inte beredd att utan vidare utredning ta ställning till den närmare utformningen av basdatabasinsamlingen.

Regeringen uppdrog den 28 juni 1974 åt miljödatanämnden att som ett led i utvecklingen av MI svara för det fortsatta utredningsarbetet beträffande insamling av basdata. Miljödatanämnden redovisade den 1 september 1976 resultatet av detta utredningsarbete i rapporten Program för övervakning av miljökvalitet.

Rapporten har remissbehandlats. Yttranden har avlämnats av försvarets forskningsanstalt (FOA), socialstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), statskontoret, statistiska centralbyrån (SCB), riksrevisionsverket, naturhistoriska riksmuseet, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), statens naturvetenskapliga forskningsråd (NFR), lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens livsmedelsverk, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, statens strålskyddsinstitut, styrelsen för jordbrukets högskolor och statens veterinärmedicinska anstalt, statens lantmäteriverk, Sveriges geologiska undersökning (SGU), länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Malmöhus, Älvsborgs, Gävleborgs, Västernorrlands och Norrbottens län, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges industriförbund, Svenska kommunförbundet och Svenska naturskyddsföreningen.

2 Miljödatanämndens rapport

Syftet med ett program för övervakning av miljö kvalitet bör enligt miljödatanämnden vara att undersöka och redovisa tillstånd och förändringar i miljön samt sambandet mellan miljöförhållandena och påverkan på människan och miljön för att identifiera områden där forskning behöver sättas in eller där andra åtgärder behöver vidtas. En samordnad och systematisk insamling av information som belyser förändringar i miljön är ett viktigt led i en sådan verksamhet. Nämnden framhåller det som särskilt väsentligt att i tid kunna identifiera utvecklingstendenser av sådan art att de leder till icke önskvärda effekter. Nämndens utredningsarbete har inriktats på övervakning av förhållandena i den yttre miljön.

Övervakning av långsiktiga förändringar bör enligt nämnden tillgodose dels behovet av att kontrollera föroreningarnas bakgrundsnivå, dels behovet av att på ett tidigt stadium upptäcka förändringar i miljöförhållanden och deras effekter. För att kunna särskilja lokal påverkan och förändringar orsakade av t.ex. fjärrtransporterade föroreningar eller ändrade brukningsmetoder m. m. erfordras jämförelse- eller referensmätningar som beskriver normalförhållanden i sjöar, marker m. m. Vidare finns ett behov av att kunna göra beräkningar av olika ämnens transport mellan luft, vatten och mark.

Nämnden konstaterar att det i dag finns en mängd olika källor till information om miljö kvalitet t. ex. kontrollprogram kring utsläpp prövade enligt miljöskyddslagen, samordnade regionala vattenundersökningar samt viss verksamhet i samband med fysisk rikspanering. Dessa undersökningar tillgodoser dock enligt nämndens uppfattning endast i viss utsträckning behovet av information om långsiktiga förändringar i miljö kvaliteten.

Med hjälp av forskningsanslag upprätthålls i dag viss verksamhet som delvis tillgodoser behovet av information inom ovan nämnda område. Projekt av detta slag pågår vid ett stort antal organ såsom statliga myndigheter, institut och universitetsinstitutioner m. fl. Finansieringen sker i huvudsak via anslag från statens naturvårdsverks forskningsnämnd.

Nämndens förslag till program för övervakning av miljö kvalitet avser att på ett samordnat sätt tillgodose informationsbehovet om den yttre miljön inom ovan nämnda områden, dvs. övervakning av långsiktiga förändringar, framtagning av jämförelse- eller referensuppgifter för att få ett underlag för bedömningen av olika miljöpåverkande faktorerers effekter på naturresurserna luft, mark och vatten samt beskrivning av transporten av olika kemiska ämnen i miljön.

Miljödatanämndens förslag till program för övervakning av miljö kvalitet omfattar tre delprogram. Det första delprogrammet utgörs av

ett fast undersökningsprogram där de långsiktiga förändringarna i luft, vatten och mark följs genom systematisk provtagning. Det andra delprogrammet, som omfattar s. k. särskilda undersökningar i anslutning till det fasta undersökningsprogrammet, ger möjligheter att verifiera och nyansera resultaten från det fasta undersökningsprogrammet. Utvärdering och rapportering ingår i det tredje delprogrammet. Miljödatanämnden understryker särskilt vikten av utvärdering och rapportering av resultaten från undersökningsprogrammet. I detta sammanhang pekas också på behovet av information om t. ex. hydrologiska och meteorologiska förhållanden.

Det fasta undersökningsprogrammet syftar som tidigare nämnts till att övervaka långsiktiga förändringar i miljön och tillhandahålla jämförelse- eller referensmaterial som underlag för bedömning av påverkan på miljön genom olika former av mänsklig aktivitet. Undersökningsprogrammet avser också att belysa hur olika kemiska ämnen transporteras i miljön. Genom övervakningen ges också möjligheter att i efterhand göra observationer av förändringar av t. ex. miljögifters förekomst.

Undersökningsverksamheten föreslås ske genom systematisk provtagning och analys av vissa miljöförhållanden vid fasta mätstationer eller inom observationsytor. Undersökningarna i luftmiljön omfattar mätningar dels av nedfallet av ämnen från atmosfären till mark och vatten, dels av transporten av föroreningar över större regioner och nationsgränser. Genom mätningarna kan man också få fram uppgifter om långsiktiga förändringar av luftens och nederbördens kemiska sammansättning. Mätningar avses ske vid ett åttiotal stationer. Ett tiotal mätvariabler beräknas ingå i mätprogrammet.

När det gäller vattenmiljön föreslås i rapporten att en systematisk kontroll skall ske av grundvatten, rinnande vatten, sjöar och kustvatten. Därvid kommer bl. a. transporten av föroreningar till de fyra största sjöarna och till kustvattnen att belysas. Utgångspunkt för utformningen av undersökningsprogrammet har framför allt varit att studera problem såsom övergödning, försurning, förorening av organiskt material samt förorening av tungmetaller och andra miljögifter. Nämndens förslag innebär att grundvattenobservationer skall ske vid ca 50 stationer. Beträffande rinnande vatten föreslås dels att ett stationsnät successivt byggs upp i källflöden, dels att ett sjuttioal stationer, som skulle övervaka ca 75 % av den totala avrinningen från vårt land, upprättas i mynningsområden. Ett tjugotal miljövariabler föreslås ingå i mätprogrammet. När det gäller sjöarna föreslås att ett femtiotal mindre och ett tiotal medelstora sjöar skall ingå i programmet. Dessutom föreslås ett tjugotal stationer i Vätern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren.

Vattenkvalitetsövervakning i kustvatten föreslås ske vid 15—20 stationer. Stationerna väljs så att de skall representera områden som inte

påverkas av direkta föroreningsutsläpp utan kan tillgodose behovet av jämförelse- eller referensdata. Enligt rapporten kan stationerna i kustvatten ses som sammanbindande länkar i ett totalprogram för en vattenkvalitetskontroll i svenska kustvatten.

Med hänsyn till det internationella arbete som pågår föreslår nämnden inte något definitivt mätprogram för de områden som ligger utanför den direkta kustzonen. Existerande mätprogram bör dock fortsätta så att inte värdefulla tidsserier bryts.

För landmiljön har övervakningsprogrammet inriktats på tungmetaller, organiska ämnen, sura substanser och allmän övervakning. Undersökningsprogrammet omfattar observationer av ett antal miljövariabler avseende art- och populationsförändringar, produktionsförändringar, nedbrytningsförändringar, kemiska förändringar i organismer och mark samt yt- och grundvattenuppgifter. Observationsområden föreslås förlagda till 19 regioner över landet. Mätningarna koncentreras till några observationsytor inom varje region.

Förutom övervakningsprogrammen för luft, mark och vatten föreslås inom ramen för det fasta undersökningsprogrammet att biologiska prover insamlas och lagras i en provbank så att miljögifter i dessa prover i framtiden kan analyseras. Insamling avses ske i tätbefolkade regioner, jordbruksbygder, olika skogsbruksområden samt i fjällområden.

Sammanfattningsvis betonas i rapporten att en långtgående samordning mellan de olika delprogrammen bör eftersträvas. Detta gäller speciellt luftmiljönätets depositions-mätningar, marknätets observationsytor samt vattenprogrammets stationer i snabbreagerande vattendrag och små sjöar.

De särskilda undersökningarna är tänkta som ett komplement till det fasta undersökningsprogrammet. Kravet på kontinuitet och stabilitet får enligt nämnden inte hindra att nya idéer, önskemål och behov av förändringar fångas upp och arbetas in i programmet. Sådana förslag till förbättringar bör emellertid enligt nämnden först prövas genom särskilda undersökningar. Dessa undersökningar behövs också för olika typer av förstudier av planerade undersökningsområden. Utvärdering, tolkning och rapportering är enligt nämnden ett väsentligt led i verksamheten inom programmet. Miljödatanämnden föreslår att resultaten från programmen redovisas i en rad rapporter omfattande rapportering av primärdata, statistisk redovisning av material samt en årlig rapport från programmet för övervakning av miljö kvalitet. Vid lagring av resultat bör olika typer av ADB-rutiner prövas.

Primärdata från undersökningar behöver efter statistisk bearbetning, sammanställning och rapportering tillhandahållas bl. a. myndigheter, organisationer och intressenter som sysslar med forsknings- och undersökningsverksamhet. Enligt miljödatanämndens uppfattning får emellertid redovisningen av resultaten av undersökningsprogrammet inte

stanna vid en rutinmässig statistisk behandling. Det är väsentligt att en utvärdering och tolkning av resultaten sker. En årlig rapport bör läggas fram där olika tidsserier av mätningar presenteras och en bedömning av orsakerna till de observerade förändringarna görs.

Vid sin diskussion av organisationsfrågor konstaterar miljödatanämnden att det inte finns något enskilt organ med all den sakkunskap som krävs för att bygga upp och svara för det föreslagna programmet för övervakning av miljökvalitet. Nämnden framhåller vidare att verksamhetens art gör det lämpligt att skilja mellan ledningsansvar och genomförandeansvar. Miljödatanämnden föreslår att ledningsansvaret för programmet läggs på naturvårdsverket. Som skäl härför anförs bl. a. att naturvårdsverket är central förvaltningsmyndighet inom miljövårdsområdet och därtill redan i dag genom forskningsanslag finansierar sådan verksamhet som undersökningsprogrammet föreslås bygga på. Ledningsansvaret innefattar enligt nämnden planering och genomförande av undersökningsprogrammen samt ansvar för utvärdering och rapportering. Naturvårdsverket förutsätts bygga upp en mindre arbetsenhet som handhar planering, samordning och utvärdering av de olika delprogrammen. Ansvaret för programmets praktiska genomförande bör enligt miljödatanämndens uppfattning ges till myndigheter vilka kan garantera den kontinuitet som det fasta undersökningsprogrammet kräver. Nämnden föreslår att dessa uppgifter fördelas främst mellan naturvårdsverket, SMHI och SGU som har ansvar att bedriva denna typ av undersökningsverksamhet och som dessutom har provtagnings- och laboratorieresurser. Dessa myndigheter bör emellertid enligt nämndens uppfattning med fördel kunna lägga ut deluppdrag till andra organ vilka har särskild kompetens eller resurser. Som exempel nämns fiskeristyrelsen, länsstyrelser och olika universitetsinstitutioner. SCB förutsätts medverka i den statistiska planeringen av verksamheten och vid produktionen av officiell statistik på grundval av insamlade data.

Miljödatanämnden lägger stor vikt vid en samlad planering och ett samlat genomförande av programmet. Nämnden föreslår därför att en särskild samrådsgrupp utses med representanter för de myndigheter som medverkar i programmet. Till gruppen bör knytas vetenskaplig expertis inom berörda områden.

Nämnden föreslår att programmet skall byggas upp under en treårsperiod med början budgetåret 1977/78. Kostnaderna för programmet beräknar nämnden till 4,9 milj. kr. för 1977/78 och 6,9 milj. kr. för 1978/79. Kostnaderna beräknas därefter uppgå till ca 7,5 milj. kr. per år.

3 Remissyttrandena

En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker att ett program för övervakning av miljö kvalitet byggs upp i huvudsak i enlighet med miljödatanämndens förslag. Flera remissinstanser, däribland *FOA*, *naturvårdsverket* och *Sveriges industriförbund*, betonar att det är angeläget att verksamheten snarast kan sättas i gång enligt det föreslagna programmet. *TCO* anser att den föreslagna verksamheten är av stor samhällspolitisk betydelse medan *lantbruksstyrelsen* understryker den stora betydelse för jordbruket som förslaget kan komma att få. Riskerna för miljöstörningar från jordbruket har hittills inte helt entydigt kunnat bestämmas. *Socialstyrelsen*, *statskontoret*, *koncessionsnämnden för miljöskydd* samt *länsstyrelserna i Stockholms, Älvsborgs och Gävleborgs län* betonar anknytningen mellan det föreslagna programmet och de lokala och regionala undersökningar som sker i dag i form av bl. a. tillsyn enligt miljöskyddslagen.

Viss tveksamhet eller kritik mot förslagets generella utformning framförs av *riksrevisionsverket*, *fiskeristyrelsen* och *livsmedelsverket*. *Riksrevisionsverket* anser i sitt yttrande att förutsättningarna för ett program av det skisserade slaget är oklara på flera punkter. Verket förordar ytterligare utredningsarbete. *Fiskeristyrelsen* anser att ett väl utformat program är av stort värde för fiskerinäringen. Samtidigt konstaterar styrelsen att programmet i den nu föreslagna formen endast i liten omfattning tillgodoser fiskets intressen. Sålunda saknas fiskeribiologiska undersökningar helt liksom undersökningsprogram för det öppna havet. *Livsmedelsverket* anser att miljödatanämndens förslag inte tillräckligt berör frågan om hur information om kemiska föroreningar i den yttre miljön kan sammankopplas med undersökningar rörande halter av föroreningar i livsmedel inkl. dricksvatten.

Flertalet remissinstanser har i sina yttranden lämnat synpunkter på undersökningsprogrammets närmare utformning. Några remissinstanser, t. ex. *länsstyrelserna i Malmöhus* och *Norrbottnens län*, ifrågasätter satsningen på de stora mellansvenska sjöarna. Dessa sjöar är så stora att de reagerar endast långsamt på ändringar i miljöfaktorer. *FOA* och *statens strålskyddsinstitut* föreslår att även mätning av radioaktivitet skall ingå i programmet.

Enligt *SMHI* föreligger en obalans mellan programmets omfattning i sjöar och kustvatten till kustvattnens nackdel. Frågan om övervakningsprogrammets omfattning i kustvatten och hav tas också upp av *fiskeristyrelsen*, *SGU* och *länsstyrelsen i Malmöhus län* som anser att programmet även bör innefatta havsområden. Enligt *fiskeristyrelsen* bör havet ses som en enhet. Det är därför av stor vikt att det till programmet knyts ett utsjöprogram som bör samordnas med de internationella system som är under utarbetande.

Som särskilt viktig framhåller ett flertal remissinstanser den biologiska provbank som föreslås upprättad. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser provbanken mycket angelägen med hänsyn bl. a. till de tusentals nya kemiska ämnen som tillkommer varje år. *FOA*, *socialstyrelsen*, *naturhistoriska riksmuseet* och *SGU* föreslår att provbanken ytterligare utvidgas.

Beträffande utvärdering och rapportering framhåller ett stort antal remissinstanser, bl. a. *SCB*, *FOA* samt *länsstyrelserna i Jönköpings och Malmöhus län*, den stora vikt som måste fästas vid utvärderingsarbetet. Enligt bl. a. *FOA* finns här nyckeln till övervakningsprogrammets framtida betydelse. *Naturvårdsverket* anser att resurserna för utvärdering behöver ytterligare förstärkas. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att resurserna för denna del av programmet redan från starten blir oroväckande underdimensionerade.

När det gäller ansvars- och organisationsfrågor tillstyrker samtliga remissinstanser att naturvårdsverket blir ledningsansvarig myndighet för programmet. Flertalet remissinstanser tillstyrker också att SMHI, naturvårdsverket och SGU bör ha det huvudsakliga ansvaret för genomförandet. *Styrelsen för jordbrukets högskolor och statens veterinärmedicinska anstalt* diskuterar i sitt yttrande en något annorlunda ansvarsfördelning. Styrelsen finner att en fortsatt finansiering av undersökningar vid universitet och högskolor är att föredra framför utredningens förslag. Naturvårdsverket bör enligt styrelsen ha den samordnande funktionen inom programmet men det praktiska genomförandet bör enligt styrelsen ligga kvar inom de vetenskapliga institutionerna. En viss oro över överföringen av verksamheter från universitetsinstitutioner till olika myndigheter uttalar *UHÄ* som pekar på svårigheterna att skilja den fasta undersökningsverksamheten från verksamhet av ren forskningskaraktär.

Den föreslagna samrådsgruppen med representanter för berörda myndigheter och vetenskaplig expertis diskuteras i flera remissvar. Flera remissinstanser understryker samrådsgruppens betydelse för utvecklingen av övervakningsprogrammet. Några instanser t. ex. *SGU* och *NFR* önskar att samrådsgruppen får en mera direkt ledande och planerande funktion än vad utredningen föreslagit. Synpunkter på samrådsgruppens sammansättning lämnas vidare av *UHÄ*, *NFR*, *skogsstyrelsen*, *lantbruksstyrelsen* och *livsmedelsverket* som samtliga anser att representanter för resp. myndighets kompetensområde bör ingå i gruppen. Vidare anser *TCO* att representanter för de fackliga organisationerna bör ingå i gruppen. *Länsstyrelserna i Malmöhus, Älvsborgs, Västernorrlands och Norrbottens län* framhåller det regionala intresset av övervakningsprogrammet. Representanter för de regionala organen bör därför beredas plats i samrådsgruppen.

Beträffande kostnaderna för programmet påpekar *naturvårdsverket* att kostnadsberäkningarna skett från olika utgångspunkter i de olika

delprogrammen. Det kan därför komma att visa sig att programmet drar något högre kostnader än vad som angetts. Såväl *SGU* som *SMHI* anser att finansieringen av övervakningsprogrammet efter uppbyggnadsperioden bör ske genom att berörda myndigheter erhåller medel via resp. myndighetsanslag. *Koncessionsnämnden för miljöskydd* påpekar att befintliga resurser för tillsynen enligt miljöskyddslagen är otillräckliga och att de inte får minska ytterligare genom att de används för uppgifter inom övervakningsprogrammet. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* framför liknande synpunkter.

4 Föredraganden

Ökade insikter om behovet av en god miljö har lett till att miljövårdsarbetet successivt intensifierats under senare år. Ett fortsatt framåtskridande och en utveckling mot ett samhälle där människorna ges bättre levnadsvillkor förutsätter att insatserna på miljövårdsområdet ytterligare ökas. För att en god livsmiljö skall kunna skapas och upprätthållas fordras att miljövårdens krav beaktas såväl i olika former av planering som i annan verksamhet som bedrivs inom alla delar av samhället.

Ett effektivt miljövårdsarbete förutsätter kunskaper av olika slag. Tillståndet i naturen och förändringar när det gäller miljöförhållanden måste fortlöpande bevakas. Föroreningars spridning i miljön behöver studeras för att kunna bekämpas. Vår kunskap om hur människor och miljö påverkas av olika störningar måste ständigt förbättras.

För att vi skall kunna öka våra kunskaper om miljöproblemen och därmed kunna angripa dessa problem effektivare behövs forsknings-, undersöknings- och utredningsverksamhet av olika slag. Det är också nödvändigt att den information som insamlas om miljöförhållanden bearbetas och redovisas på ett sådant sätt att den är tillgänglig i det praktiska miljövårdsarbetet.

En viktig del av informationshanteringen på miljövårdsområdet utgörs av studier med syfte att mäta och övervaka de långsiktiga förändringarna i miljön. Frågor om inriktning och utformning av ett system för övervakning av miljö kvalitet har under senare år uppmärksamats i flera sammanhang. Miljökontrollutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1973: 36 och 37) Miljövårdens informationssystem ett omfattande program för s. k. basdataundersökningar med syfte att studera olika miljöförhållanden. Vid sin behandling av frågan i prop. 1974: 46 angående utveckling av ett informationssystem för miljövärden, m. m. anförde dåvarande chefen för jordbruksdepartementet att en samordnad insamling av basdata om miljön skulle vara av stor betydelse för möjligheterna att mäta och följa de långsiktiga förändringarna i miljön. Han var emellertid inte beredd att utan ytterligare utredning ta

ställning till hur insamlingen av sådana basdata närmare borde utformas. Frågan har därefter utretts av miljödatanämnden som ett led i arbetet med utveckling av miljövardens informationssystem. Nämnden har redovisat sitt förslag i rapporten Program för övervakning av miljö-kvalitet.

Enligt miljödatanämnden bör syftet med en övervakning av miljö-kvaliteten på sikt vara att undersöka och redovisa tillstånd och förändringar i miljön samt bidra till att belysa inverkan av olika miljö-störningar på människor och miljö. Som ett första steg för att uppnå detta långsiktiga mål föreslår nämnden ett undersökningsprogram som avser att belysa hur luft, mark och vatten påverkas av föroreningar samt att klarlägga hur olika föroreningar transporteras såväl inom resp. luft-, mark- och vattenmiljö som mellan dessa miljöer. Förslagen avser endast undersökningar i den yttre miljön.

Miljödatanämndens förslag bygger till stora delar på redan pågående undersökningsverksamhet. Undersökningar av betydelse i detta sammanhang pågår f. n. vid bl. a. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Sveriges geologiska undersökning (SGU), fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk samt vid ett flertal universitetsinstitutioner och högskolor. Finansieringen sker till huvudsaklig del genom det anslag för miljövardeforskning som naturvårdsverket disponerar.

Det föreslagna programmet för övervakning av miljö-kvalitet innefattar dels ett fast undersökningsprogram, dels program för vissa särskilda undersökningar, dels ett program för utvärdering och rapportering. Det fasta undersökningsprogrammet föreslås omfatta kontinuerliga provtagningar och undersökningar vid mätstationer och inom observationsytor lokaliserade över hela landet. Undersökningarna skall gälla luft och nederbörd, mark, grundvatten, vattendrag samt sjöar och kustvatten. Det fasta undersökningsprogrammet skall ge kunskaper om föroreningar som man vet eller misstänker har negativa effekter på miljön. Dessa effekter kan vara av olika slag, t. ex. försurning av mark- och vattenmiljön, övergödning av sjöar eller miljögiftspåverkan på olika ekosystem. Detta program avser också att studera sådana förhållanden i miljön som tidigt kan varna för allvarliga miljöförändringar. En sådan övervakning föreslås bl. a. genomföras i små vattenområden vilka snabbt reagerar på förändringar som kan vara orsakade av föroreningar från t. ex. skogsbruk, jordbruk, bebyggelse eller industrier. I detta sammanhang pekar nämnden också på behovet av att i framtiden kunna gå tillbaka och observera förändringar i förekomsten av en viss substans eller ämnen efter det att ett problem upptäckts. Därför föreslås att prover av olika organismer skall insamlas inom ramen för det fasta undersökningsprogrammet och lagras i en s. k. biologisk provbank.

Det fasta undersökningsprogrammet avser att komplettera och binda samman olika existerande undersökningar på lokal och regional nivå,

t. ex. tillsyn enligt miljöskyddslagen och recipientkontroll vid reningsverk, så att man skall få en heltäckande bild av miljötillståndet i landet. Genom observationer inom ramen för det fasta undersökningsprogrammet skall också ges ökade möjligheter att bestämma hur föroreningar transporteras mellan luft, mark och vatten. Genom dessa undersökningar förbättras möjligheterna att analysera exempelvis svavelföreningars ursprung och spridning till olika vatten- och landmiljöer.

Enligt miljödatanämnden behövs vidare särskilda undersökningar för att utveckla och komplettera det fasta undersökningsprogrammet genom detaljstudier, metodutveckling, m. m. Nämnden har i sitt förslag lagt särskild vikt vid utvärdering och redovisning av resultaten från undersökningsprogrammet. Nämnden föreslår att resultaten från både det fasta och det särskilda undersökningsprogrammet redovisas i en årlig rapport om miljö kvaliteten i landet och dess förändringar. Rapporten bör även innehålla bedömningar av troliga eller tänkbara orsaker till de observerade förändringarna och diskussion av den framtida miljöutvecklingen. Nämnden framhåller också att utvärderingen av resultaten av undersökningarna kräver tillgång till information av bl. a. meteorologisk och hydrologisk natur för att naturliga miljöförhållanden skall kunna skiljas från miljöer som har utsatts för påverkan genom luft-, mark- och vattenutnyttjande.

Praktiskt taget samtliga remissinstanser har instämt i miljödatanämndens bedömning att ett samlat program för övervakning av miljö kvalitet nu bör startas. Man tillstyrker vidare allmänt vad nämnden föreslagit i fråga om verksamhetens uppläggning och inriktning. I flera yttranden t. ex. från försvarets forskningsanstalt, naturvårdsverket, Sveriges industriförbund och Tjänstemännens centralorganisation betonas det angelägna i att programmet snarast kan sättas i gång.

För egen del anser jag att det är angeläget att vi skaffar oss förbättrade möjligheter att följa utvecklingen och att mäta de förändringar som sker i den yttre miljön. Det föreslagna programmet för övervakning av miljö kvalitet kan enligt min uppfattning fylla en viktig funktion i detta avseende. Jag anser därför att en undersökningsverksamhet i huvudsak enligt det framlagda förslaget bör komma till stånd.

Jag kan också i stort sett biträda miljödatanämndens förslag när det gäller programmets inriktning och utformning. Syftet med programmet bör främst vara att klarlägga allmänna och långsiktiga miljöförändringar inom olika regioner eller i hela landet. Studier av förändringar av mera lokal natur i närheten av olika utsläppspunkter bör således inte ingå i programmet. Ansvar för undersökningar av det senare slaget som f. n. bedrivs bl. a. i samband med tillsynen enligt miljöskyddslagen kring enskilda föroreningskällor, industrier, reningsverk m. m. bör likaså hittills i första hand åvila den som bedriver verksamheten i fråga. I enlighet med nämndens förslag räknar jag med att övervakningspro-

grammet skall omfatta ett fast undersökningsprogram, särskilda undersökningar samt utvärdering och rapportering. Jag vill understryka att jag i likhet med nämnden fäster särskild vikt vid utvärdering och rapportering av resultaten från undersökningarna. Jag ser det som mycket viktigt att resultaten från övervakningsprogrammet presenteras i sådan form att de blir tillgängliga för berörda intressenter och kan användas i det löpande miljövårdsarbetet.

Det fasta undersökningsprogrammet bör i enlighet med nämndens förslag omfatta mätningar i luft, mark, sjöar, vattendrag och kustvatten samt insamling av prover till en biologisk provbank. De förslag som förts fram vid remissbehandlingen om utökning av programmet bör kunna prövas i det fortsatta planeringsarbetet. När det gäller frågan om övervakningen av miljöförhållandena i svenska havsområden vill jag emellertid redan nu framhålla att jag anser att det är naturligt att se den marina miljön som en helhet där man inte kan skilja på kust- och havsområden. Bl. a. med hänsyn härtill anser jag att en övervakning av miljösituationen också i angränsande havsområden i princip bör ingå i övervakningsprogrammet.

När det gäller övervakningsprogrammets organisation föreslår miljödatanämnden att ansvaret för övervakningsprogrammet delas i ett ledningsansvar och ett genomförandeansvar. Naturvårdsverket bör enligt nämndens uppfattning ha ledningsansvaret för programmet. Ansvaret för det praktiska genomförandet i första hand av det fasta undersökningsprogrammet föreslås bli fördelat mellan olika berörda myndigheter, främst naturvårdsverket, SMHI och SGU. Om dessa myndigheter inte har kompetens att utföra viss undersökning förutsätts att de i sin tur engagerar annan myndighet eller forskningsinstitution som har den kompetens som behövs. De särskilda undersökningar som kan behöva göras förutsätts komma att läggas ut som uppdrag på de institutioner och organ där lämplig sakkunskap finns. Arbetet med utvärdering och rapportering bör enligt nämnden utföras av naturvårdsverket i samarbete med bl. a. statistiska centralbyrån.

För att säkerställa ett allsidigt inflytande över genomförandet av övervakningsprogrammet föreslår miljödatanämnden att frågor rörande programmet skall behandlas i en särskild samrådsgrupp knuten till naturvårdsverket. I samrådsgruppen föreslås ingå representanter för miljödatanämnden och de myndigheter som medverkar i programmet samt vetenskaplig expertis inom områdena ekologi, omgivningshygien, toxikologi, meteorologi och hydrologi.

Samtliga remissinstanser stöder miljödatanämndens förslag att naturvårdsverket skall ha ledningsansvaret för övervakningsprogrammet. När det gäller ansvaret för programmets genomförande anser flera remissinstanser, bl. a. fiskeristyrelsen, styrelsen för jordbrukets högskolor och statens veterinärmedicinska anstalt, att detta redan från början skall

fördelas på flera myndigheter och institutioner än som föreslagits av nämnden. SGU, naturvetenskapliga forskningsrådet (NFR) och några andra remissinstanser anser att samrådsgruppen bör tilldelas ett mera direkt inflytande över ledning och planering av verksamheten än som föreslagits. Synpunkter på gruppens sammansättning förs fram av bl. a. universitets- och högskoleämbetet, NFR, skogsstyrelsen, lantbruksstyrelsen och livsmedelsverket, vilka var och en anser att en representant för det egna verksamhetsområdet bör ingå i gruppen.

För egen del vill jag framhålla att jag anser det viktigt att ledningen av övervakningsprogrammet hålls samman och att programmet får en sådan utformning att det kan tjäna som underlag för miljövårdsarbetet i stort. Jag delar miljödatanämndens och remissinstansernas uppfattning att naturvårdsverket bör svara för ledningen av verksamheten. En sådan lösning är naturlig med hänsyn till de uppgifter i övrigt som verket har på miljövårdsområdet. Såsom nämnden har angett kan det vara lämpligt att ett samrådsorgan för programmet knyts till naturvårdsverket med uppgift att biträda verket i frågor som rör ledning, planering, genomförande och utvärdering av verksamheten. Det bör ankomma på regeringen eller efter regeringens bemyndigande naturvårdsverket att ta ställning till samrådsorganets sammansättning och närmare uppgifter. När det gäller frågan om ansvaret för genomförandet av de olika undersökningar som ingår i programmet delar jag likaledes nämndens uppfattning att det är viktigt att verksamheten organiseras på ett sådant sätt att arbetets kontinuitet garanteras och tillgängliga resurser utnyttjas på effektivast möjliga sätt. Det är därför naturligt att, såsom nämnden har föreslagit, i första hand naturvårdsverket, SMHI och SGU får i uppgift att svara för genomförandet av de olika delarna av programmet. Jag är emellertid inte beredd att nu ta närmare ställning till vilka myndigheter eller institutioner som bör anlitas för skilda delar av undersökningsprogrammet. Dessa frågor bör övervägas ytterligare i samband med detaljutformningen av de olika mätprogrammen. Det bör ankomma på naturvårdsverket såsom ansvarig myndighet för ledningen av programmet att med beaktande av bl. a. vad som framförts av remissinstanserna närmare överväga också hur programmet skall genomföras. Sådan personal som f. n. är engagerad i verksamhet som avses ingå i programmet bör därvid i första hand utnyttjas också i det fortsatta arbetet. Vid sina överväganden i denna fråga bör naturvårdsverket självfallet samråda med berörda institutioner och personalorganisationer. Vid den närmare planeringen av programmets utformning bör naturvårdsverket också utarbeta förslag om när och på vilket sätt frågor om övervakning av miljösituationen i angränsande havsområden skall inarbetas i programmet.

Enligt miljödatanämndens förslag skall övervakningsprogrammet byggas upp successivt under en treårsperiod med början under budget-

året 1977/78. Detta förslag har också tillstyrkts av ett stort antal remissinstanser. Under uppbyggnadsperioden beräknar nämnden att kostnaderna skall uppgå till 4,9 milj. kr. för budgetåret 1977/78 och 6,9 milj. kr. för 1978/79. Kostnaderna för ett färdigutbyggt program för miljö kvalitetsövervakning har av nämnden beräknats till 7,5 milj. kr. per år.

Enligt min uppfattning bör utgångspunkten för den fortsatta planeringen vara att uppbyggnaden av programmet skall börja under budgetåret 1978/79. För att detta skall vara möjligt behövs emellertid visst förberedelsearbete redan under budgetåret 1977/78. Jag avser att senare återkomma till regeringen när det gäller bl. a. frågan om medel för detta förberedelsearbete.

Uppbyggnaden av programmet bör såsom miljödatanämnden föreslagit ske successivt. Under första året bör bl. a. finansieringen av redan pågående verksamheter föras över från anslag från vilka sådan verksamhet f. n. finansieras till ett särskilt anslag för genomförande av övervakningsprogrammet. Jag är därutöver inte beredd att nu ta närmare ställning till programmets omfattning under de närmaste åren eller till vilken tid som erfordras för att bygga upp verksamheten. Till frågan om vilka resurser som skall anvisas för budgetåret 1978/79 för verksamheten inom programmet avser jag att återkomma i nästa års budgetproposition efter förslag från naturvårdsverket. Den fortsatta utbyggnaden av programmet bör därefter prövas fortlöpande i samband med den årliga budgetbehandlingen. I det fortsatta arbetet bör också prövas i vilken omfattning kostnaderna för särskilda rapporter m. m. som utarbetas i anslutning till programmet kan täckas genom avgifter från intressenter. Genom vad jag nu har anfört får regering och riksdag möjligheter att bedöma behovet av resurser för övervakningsverksamheten också i förhållande till behovet av resurser för annan forsknings- och undersökningsverksamhet på miljövårdsområdet.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de riktlinjer för upprättande av ett program för övervakning av miljö kvalitetsövervakning som jag har redovisat.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.