

En utvecklad vattenförvaltning SOU 2019:66

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och genomförande

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och utvärdera ansvarsfördelningen, beslutanderätten och organisationen av myndigheterna inom vattenförvaltningen och att lämna förslag på hur organisationen bör vara utformad för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning. I uppdraget har även ingått att föreslå hur finansieringen av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen bäst kan säkerställas samt lämna nödvändiga författningsförslag. Utredningen har arbetat på ett öppet och förutsättningslöst sätt i syfte att ringa in problem, utmaningar och lämpliga lösningar för vattenförvaltningen. Vi har bland annat tagit fram en konstitutionell analys av dagens organisatoriska lösning, genomfört en internationell kartläggning samt intervjuat företrädare för ett stort antal myndigheter, kommuner och andra aktörer. Utredningen har tagit fram alternativa organisationsmodeller samt fört en löpande dialog kring de överväganden och förslag som har vuxit fram under arbetets gång.

Utredningens iakttagelser och bedömningar

Vår utvärdering visar att vattenförvaltningen står inför ett antal olika utmaningar. I utvärderingen har vi gjort en rad iakttagelser utifrån synpunkter från olika aktörer, tidigare och egna studier och annat underlag. Utifrån dessa har vi i *kapitel 16* gjort vår bedömning av behovet av förändringar. Det finns inte någon enhetlig syn bland de olika aktörerna på hur vattenförvaltningen uppfattas eller vilka styrkor och svagheter som den nuvarande organisationen har. Olika aktörer relaterar till vattenförvaltningens organisation och arbetsuppgifter på olika sätt utifrån sina egna behov och uppfattningar. Den övergripande bild som framträder är dock att arbetet i dag inte är organiserat på ett sådant sätt att ansvar och mandat hänger ihop och att detta behöver förändras. Genom det arbete som hittills har utförts inom vattenförvaltningen har det skapats en stabil bas för fortsatt utvecklingsarbete. Vattenförvaltningen står inför olika utmaningar som det finns olika orsaker till, bland annat organisation, beslutanderätt, arbetsformer och finansiering. Det är viktigt med en tydlig statlig strategisk styrning där riksdagen och regeringen får tydligare roller och där styr signaler, finansiering och uppföljning hänger ihop. Dagens organisation är otydlig och arbetet bör i stället organiseras utifrån ordinarie förvaltningsstruktur. Den nuvarande organisationen kan inte fullt ut säkerställa lokal förankring eller ett arbete på avrinningsområdesnivå. Det är viktigt att vattenförvaltningen har tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter. Arbetet inom vattenförvaltningen behöver utvecklas och förstärkas både på nationell nivå och avrinningsområdesnivå för att bli mer effektivt och få större genomslag. Det finns behov av ökad samordning inom den akvatiska övervakningen och arbetet med kunskapsunderlag behöver fortsatt utvecklas. Uppgiften att besluta om miljö kvalitetsnormer behöver stärkas och arbetet med planering av åtgärder behöver utvecklas både på nationell strategisk nivå och på konkret avrinningsområdesnivå. Det behövs förstärkt vägledning från nationella myndigheter. Det är också viktigt med utvecklad samverkan och delaktighet, och det finns behov av referensgrupper på både avrinningsområdesnivå och nationell nivå. Rapporteringen till EU behöver underlättas och uppföljnings- och utvärderingsarbetet förstärkas. Indelningen i och arbetet inom internationella distrikt behöver tydliggöras. Åtgärdsarbetet hos statliga myndigheter och kommuner behöver förstärkas och det behöver vidtas fler konkreta fysiska åtgärder i vattnen. För detta behövs förstärkt finansiering.

Utredningens förslag

Utifrån det som har framkommit i vår utvärdering menar vi att det behövs organisatoriska förändringar för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller ramdirektivets krav. Vi menar också att planeringsarbetet inom vattenförvaltningen behöver förändras i vissa delar för att öka effektiviteten.

Syfte och distriktsindelning

I *kapitel 17* behandlar utredningen förslag om syfte och områdesindelning. Utredningen föreslår att det bör regleras i miljöbalken att Sveriges yt- och grundvatten ska förvaltas i syfte att skydda och förbättra de akvatiska ekosystemen, främja en hållbar vattenanvändning baserad på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser och mildra effekterna av översvämning och torka. Det bör framgå av vattenförvaltningsförordningen att vattenförvaltningen är en del av det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten. När det gäller indelningen i avrinningsdistrikt föreslår utredningen att det bör tydliggöras att vattenförvaltningsarbetet ska utgå från de tio avrinningsdistrikt som Sverige ingår i: Bottenhavet, Bottenviken, Glomma, Nordland, Norra Östersjön, Södra Östersjön, Torne älv, Troms, Trøndelag och Västerhavet, varav åtta är internationella. Bestämmelserna i 5 kapitlet miljöbalken om vattendistrikt bör upphävas och ersättas med en bestämmelse om att vattenförvaltningen ska utgå från avrinningsdistrikt. Bestämmelser om vilka avrinningsdistrikt som Sverige omfattas av och hur dessa distrikt är avgränsade bör finnas på förordningsnivå. Utredningen föreslår vidare att fokus på avrinningsområden ska öka. I planeringen av åtgärder på avrinningsområdesnivå ska huvudavrinningsområden kunna föras samman till större åtgärdsområden eller delas upp i mindre åtgärdsområden.

Planering

I *kapitel 18* behandlar utredningen förslag om planeringsarbetet. Utredningen föreslår att SMHI och SGU ges ansvar för att på nationell nivå ta fram kunskapsunderlag. Länsstyrelserna kompletterar underlaget utifrån lokal kännedom. Havs- och vattenmyndigheten och SGU ges ansvar för att identifiera vattenförekomster och SMHI för huvudavrinningsområden och kustområden. Länsstyrelserna ges ansvar för att, för respektive län, ta fram kunskapsunderlag och se över och ge förslag på statusklassning, förklaring av konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster och miljö kvalitetsnormer. I detta ingår att genomföra påverkansanalys och riskbedömning och ekonomisk analys. Arbetet ska genomföras i samverkan mellan de länsstyrelser som ansvarar för arbetet inom varje avrinningsområde. Analysarbetet ska förstärkas. Havs- och vattenmyndigheten och SGU ges ansvar för att aggregera kunskapsunderlaget till distriktsnivå. Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska liksom hittills vägleda länsstyrelserna. Övriga centrala myndigheter bör bidra med kunskap. Utredningen föreslår vidare att Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska kvalitetssäkra länsstyrelsernas förslag till miljö kvalitetsnormer för yt- respektive grundvatten och bereda dessa inför beslut. Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska vid beredningen av förslag till miljö kvalitetsnormer ta in synpunkter från övriga berörda centrala myndigheter. En nationell nämnd inrättas för att besluta om miljö kvalitetsnormer för yt- och grundvatten. Administrativa uppgifter åt nämnden utförs av Havs- och vattenmyndigheten som värmyndighet. Utredningen föreslår vidare att regeringen bör ta fram en skrivelse till riksdagen med en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen. Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med SGU och övriga berörda myndigheter tar fram underlag i form av ett förslag till nationell handlingsplan. Utredningen bedömer att dagens konstruktion med åtgärdsprogram som beslutas av vattendelegationer inte är en tillräckligt effektiv styrform. Planering av åtgärder behöver i stället ske både på nationell strategisk nivå och på konkret avrinningsområdesnivå. En utgångspunkt för planeringen av åtgärder bör vara den nationella handlingsplanen. Utredningen föreslår att regeringen bör ta fram och besluta om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten. Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med SGU och övriga berörda myndigheter och kommuner ska ta fram underlag i form av ett förslag till åtgärdsprogram för distrikten. Vidare föreslås att länsstyrelser, kommuner och berörda myndigheter gemensamt ska genomföra en konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå och gemensamt

ta fram en operativ plan. Myndigheterna ska själva bestämma hur den lokala samverkan i åtgärdsplaneringen ska utformas i varje avrinningsområde. Länsstyrelserna ska särskilt bedöma om åtgärderna i en operativ plan är tillräckliga för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Havs och vattenmyndigheten och SGU ska utvärdera den samlade effekten av de operativa planerna. Om det behövs för att den status som fastställts för vattenförekomsterna inom åtgärdsområdet ska kunna nås ska länsstyrelsen, tillsammans med övriga berörda myndigheter och kommuner, ta fram förslag till och fastställa ett gemensamt delåtgärdsprogram för ett åtgärdsområde. Det ska avsättas medel till länsstyrelserna arbete med avrinningsområdessamordning. Vidare föreslås att distriktsvisa övervakningsprogram ska tas fram av Havs- och vattenmyndigheten och SGU i nära samverkan med Naturvårdsverket samt länsstyrelserna. Bemyndigandet till Havs- och vattenmyndigheten och SGU att meddela närmare föreskrifter om programmets innehåll bör upphävas. Havs- och vattenmyndigheten och SGU bör i samarbete med Naturvårdsverket och övriga berörda myndigheter ta fram övergripande metodbeskrivningar och vägledningar. Havs- och vattenmyndigheten ska tillsammans med SGU ta fram och besluta om förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten. Utredningen betonar att Havs- och vattenmyndigheten, SGU, länsstyrelserna och övriga berörda myndigheter och kommuner ska samverka med varandra för en effektiv vattenförvaltning. En ny bestämmelse om detta införs i vattenförvaltningsförordningen. Skyldigheten att, när det är lämpligt, bilda referensgrupper för samverkan med olika intressenter förtydligas. Länsstyrelser bör ansvara för lokala referensgrupper för vattenförvaltningsarbetet på avrinningsområdesnivå. När det är lämpligt kan medlemmarna i befintliga vattenråd utgöra grunden till en lokal referensgrupp. Havs- och vattenmyndigheten bör ansvara för en nationell referensgrupp för att säkerställa information till och medverka av berörda branschorganisationer och relevanta organisationer från det civila samhället. Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten och SGU även fortsättningsvis ska ansvara för att ta fram föreskrifter och vägleda övriga myndigheter och kommuner om hur vattenförvaltningsarbetet ska bedrivas. Även andra centrala myndigheter ska ha vägledande uppgifter. Det nationella metodstödet görs samordnat på nationell nivå av Havs- och vattenmyndigheten i samverkan med i första hand SGU och SMHI. Vattendirektören ska även fortsatt komma från Regeringskansliet. Havs- och vattenmyndigheten ska svara för uppgiften att länka ihop CIS-arbetet med det svenska vattenförvaltningsarbetet.

Genomförande av åtgärder

I *kapitel 19* behandlar utredningen frågor om åtgärdsarbetet. Utredningen gör bedömningen att det är viktigt att skapa goda förutsättningar för genomförandet av både administrativa och fysiska åtgärder. Det är vidare viktigt att formerna för samverkan mellan myndigheter och kommuner respektive mellan privata och offentliga aktörer utvecklas. Vattenråden är viktiga och det är angeläget att uppmuntra fortsatt engagemang i denna typ av sammanslutningar. Utredningen bedömer att särskilda insatser behövs för att uppmuntra till ökat fysiskt åtgärdsarbete.

Rapportering och uppföljning

I *kapitel 20* behandlar utredningen frågor om rapporterings- och uppföljningsarbetet. Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten även fortsättningsvis ska ansvara för rapporteringen till Europeiska kommissionen. Utredningen menar vidare att uppföljning och utvärdering av uppnådda resultat ska vidareutvecklas, både vad gäller löpande uppföljning och fördjupade utvärderingar. Myndigheterna ska årligen redovisa resultat till regeringen, som i sin tur bör lämna en resultatredovisning till riksdagen. Regeringen bör vart sjätte år lämna en fördjupad utvärdering till riksdagen. Havs- och vattenmyndigheten ska leda arbetet med fördjupade utvärderingar.

Organisation

I *kapitel 21* lämnar utredningen sitt förslag om förändrad organisation. På avrinningsområdesnivå föreslår utredningen att kommunerna ges en tydligare roll, bland annat genom att de ska delta i åtgärdsplaneringen. Länsstyrelsernas roll förtydligas och utökas, bland annat genom att deras ansvar

för att ta fram kunskapsunderlag och förslag till miljökvalitetsnormer formaliseras och att de även ges ansvar för att samordna åtgärdsplaneringen i avrinningsområdena och dokumentera detta i en operativ plan, och vid behov i delåtgärdsprogram. Länsstyrelserna ska även följa upp resultaten av de åtgärder som de genomfört och svara för yttranden och statlig kontroll av kommunala beslut i vissa mål och ärenden som avser verksamheter och åtgärder som påverkar vattenmiljön. Övriga berörda myndigheter ges tydligare roll i vattenförvaltningen genom att de bland annat ska delta i åtgärdsplaneringen och följa upp resultaten av de åtgärder som de genomfört. Länsstyrelserna ska inrätta lokala referensgrupper för att säkerställa information till och medverka av olika aktörer i planerings- och uppföljningsarbetet på avrinningsområdesnivå. På distriktsnivå föreslår utredningen att de arbetsuppgifter som de fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter har i dag förs över till regeringen, den föreslagna nationella nämnden för normgivning, Havs- och vattenmyndigheten, SGU och samtliga länsstyrelser. På nationell nivå föreslår utredningen att riksdagen och regeringen ges mer framskjutna roller genom bland annat den nationella handlingsplanen, regeringens åtgärdsprogram och efterföljande beslut. Havs- och vattenmyndigheten och SGU ges ett tydligt och utvidgat ansvar för yt- respektive grundvatten. Bland annat ska de ta fram övervakningsprogram, aggregera resultaten från kartläggnings- och analysarbetet till distriktsnivå, bereda länsstyrelsernas förslag till miljökvalitetsnormer och bedöma de operativa planerna. Havs- och vattenmyndigheten ska besluta om och i samverkan med SGU ta fram en förvaltningsplan per distrikt samt genomföra samråd. SMHI:s roll förtydligas. SMHI och SGU ska bland annat ta fram nationella modellberäknade underlag till övervakning, kartläggning och analys. Havs- och vattenmyndigheten ska tillsammans med SGU och övriga myndigheter och kommuner ta fram underlag till den nationella handlingsplanen och åtgärdsprogrammen. Havs- och vattenmyndigheten ska länka ihop CIS-arbetet med det svenska vattenförvaltningsarbetet och leda arbetet med en fördjupad utvärdering vart sjätte år. En nationell normgivningsnämnd inrättas för att besluta om miljökvalitetsnormer med Havs- och vattenmyndigheten som värmyndighet. De övriga centrala myndigheternas roll i vattenförvaltningsarbetet stärks genom att de ges olika uppgifter, bland annat att bidra till det vägledande arbetet, ta fram underlag till den nationella handlingsplanen och regeringens åtgärdsprogram samt att följa upp resultaten av arbetet. En nationell referensgrupp inrättas för att säkerställa information till och medverka av berörda aktörer på nationell nivå. Vidare föreslår utredningen att Havs- och vattenmyndigheten, SGU, länsstyrelserna och den föreslagna nämndmyndigheten pekas ut som behöriga myndigheter.

Finansiering

I *kapitel 22* behandlar utredningen frågor om finansiering. Utredningen föreslår att finansieringen av vattenförvaltningen bör utgå från ett helhetsperspektiv och vara en integrerad del av den ordinarie statliga finansiella styrningen och budgetprocessen. Utredningen lämnar vidare förslag på hur medel bör omfördelas och tillföras de myndigheter som utredningen föreslår ska ansvara för arbetet inom vattenförvaltningen. De medel som i dag finansierar vattenmyndigheternas verksamhet inom länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar och Västra Götalands län bör omfördelas till Havs- och vattenmyndigheten, SGU och samtliga länsstyrelser utifrån den föreslagna omfördelningen av uppgifter och ansvar. Såväl SMHI:s som länsstyrelsernas arbete med vattenförvaltning bör fortsatt finansieras via utgiftsområde 20, men de bör själva disponera medlen via egna anslagsposter på anslaget 1:11. Havs- och vattenmyndighetens och SGU:s förvaltningskostnader bör finansieras via myndigheternas respektive förvaltningsanslag, efter omfördelning från anslag 1:11 inom utgiftsområde 20. Därutöver föreslås ytterligare medel tillföras för att stärka vattenförvaltningen, dels permanent till Havs- och vattenmyndigheten och SGU via myndigheternas respektive förvaltningsanslag, dels under en period på tre år till länsstyrelserna. Utökade resurser bör finansieras från andra anslag inom utgiftsområde 20, utom för medel till länsstyrelserna för att finansiera stöd till kommunerna, vilket bör finansieras från utgiftsområde 18 alternativt utgiftsområde 19. Den föreslagna nämndmyndighetens omkostnader bör finansieras av Havs- och vattenmyndigheten (värmyndighet). Utredningen bedömer att det generella statsbidraget till kommunerna kan behöva ökas för att kompensera för ökade kostnader för

samordning av planeringsarbetet på avrinningsområdesnivå. Även Regeringskansliet kan behöva förstärkta resurser under delar av förvaltningscykeln. Utredningen bedömer vidare att samtliga myndigheter kan behöva ytterligare resurser för åtgärdsarbete. Dessa medel ska i så fall äskas inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Utredningen föreslår även att regeringen ska ge en myndighet eller särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag på hur en vattenförvaltningsavgift kan utformas. Avgiften är avsedd att stimulera arbete med vissa fysiska åtgärder.

Konsekvensbedömning

I *kapitel 23* lämnar utredningen sin samlade konsekvensbedömning. Utredningen bedömer att de positiva konsekvenserna av förslagen väger tyngre än de nackdelar som förslagen kan ge upphov till. För att minska riskerna med en omorganisation föreslår utredningen en övergångslösning i form av att Havs- och vattenmyndigheten och SGU inrättar regionala kontor. Utredningen gör i kapitlet även en bedömning av hur resurserna bör omfördelas och vilka resurstillskott som bedöms som nödvändiga.

Författningsförslag

Utredningen lämnar de författningsförslag som behövs för att genomföra organisationsförändringarna och förtydliga hur arbetet ska bedrivas i *kapitel 1*. Ändringsförslagen beskrivs i författningskommentaren i *kapitel 24*.