

Yttrande

Datum

2020-04-30

Dnr

00302-2020

Ert Dnr

M2019/012246/Nm

Mottagare

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Handläggare

Bodil Aronsson Forsberg

bodil.aronssonforsberg@havochvatten.se

Direkt

010-6986273

Yttrande över betänkandet SOU 2019:66 En utvecklad vattenförvaltning

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) tillstyrker utredningens övergripande förslag. En god förvaltning av våra vattenresurser¹ är en förutsättning för att Sverige ska kunna nå ett hållbart samhälle. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) välkomnar därför utredningens ansats att åstadkomma ett mer målinriktat och strukturerat vattenförvaltningsarbete som följer svensk förvaltningstradition.

- **Politisk förankring, samverkan och planering.** Vi delar bedömningen att det behövs en tydlig politisk förankring av den långsiktiga inriktningen på vattenförvaltningsarbetet, en ökad samverkan mellan olika aktörer på flera nivåer och en samordnad planering på avrinningsområdesnivå för att nå målen.
- **Helhetsperspektiv.** HaV ser en stor möjlighet i att centrala myndigheters roll stärks i vattenförvaltningsarbetet så att ett helhetsperspektiv kan genomsyra vattenförvaltningen. Det ökar förutsättningarna för att de globala målen i Agenda 2030 kan integreras i en nationell kontext och att arbetet med att Sveriges miljömål stärks.
- **EU-samarbetet.** HaV stödjer utredningens förslag om att HaV även fortsättningsvis får representera Sverige i det EU-gemensamma koordineringsarbetet, CIS. Med ett utökat uppdrag ökar HaVs möjlighet att på Sveriges vägnar påverka vattenförvaltningsarbetet inom EU, särskilt inom policyutveckling. HaV ser gärna att EU-arbetet stärks på alla nivåer, och att den politiska förankringen som utredningen förordar gäller även det EU-gemensamma samarbetet i alla grupper.
- **Vattenförvaltningsavgift.** Vi stödjer utredningens förslag om att gå vidare med utredning av en vattenförvaltningsavgift. Vi föreslår att denna även inkluderar utredning av avgift för finansiering av övervakning.
- **Ökad effektivitet i åtgärdsarbetet.** Vi delar utredningens slutsats att ökat åtgärdsgenomförande måste till i Sverige för att uppnå målsättningarna inom ramen för såväl vattendirektivet, EU:s havsmiljödirektiv samt övriga direktiv som följer av den EU-gemensamma vattenpolitiken.

¹ sjöar, vattendrag, kustvatten, grundvatten

Yttrande

- **Övervakning av miljön.** Vi ser positivt på förslaget att HaV och SGU får ansvar för att ta fram och ta beslut om övervakningsprogram, samt att länsstyrelserna får ansvar för att ta fram förslag för operativ och undersökande övervakning. Förslaget innebär ett tydligt och samlat ansvar för all akvatisk övervakning av yt- respektive grundvatten. Detta är en förutsättning för en effektiv uppföljning av statusen i miljön och effekter av åtgärder för förbättrad vattenmiljö.
- **Vattenförvaltningsprocessen.** Vi tillstyrker att en nationell nämnd beslutar om miljö kvalitetsnormer med HaV som värmyndighet. Vi är positiva till att länsstyrelserna och kommunerna får ett utökat ansvar för vattenförvaltningen. Vi delar också bedömningen att vattenförvaltningsarbetet behöver byta fokus från avrinningsdistrikt till avrinningsområden. Vi avstyrker utredningens förslag om att dela upp beslut om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner och förordar att besluten för båda ligger hos regeringen för att tidsplanen för dessa viktiga moment ska vara effektiv och genomförbar.
- **Genomförandeplan.** Den tidsplan som utredningen föreslår för vattenförvaltningsprocessen behöver revideras för att vara genomförbar och möjliggöra koordinering med andra direktiv. Vi föreslår att HaV ges i uppdrag att tillsammans med SGU ta fram en genomförandeplan i samverkan med länsstyrelserna för hur utredningens förslag ska genomföras. Vi ser en fördel i att ha en övergångsperiod med särskild finansiering på minst 6 månader som möjliggör för främst HaV och SGU att successivt ta över och bygga upp kompetens samtidigt som vattenmyndigheterna, med stöd från HaV och SGU, kan slutföra 2016-2021 års vattencykel.
- **Resurser.** En förutsättning för att utredningens förslag ska leda till förstärkt vattenförvaltning är att det avsätts nödvändiga resurser för berörda aktörer under omorganisationsfasen och i den nya processen, både gällande administration och genomförande av övervakning och åtgärder.

Vi konstaterar slutligen att det är viktigt att det fattas ett aktivt beslut om hur vattenförvaltningen framöver ska se ut i Sverige, oavsett om utredningens förslag antas eller inte, och att det sker skyndsamt då frågan diskuterats under lång tid. Avsaknad av beslut leder till en otydlighet i vattenförvaltningen vilket hämmar genomförandet av åtgärder för vattenmiljön och osäkerhet avseende genomförandet av strategiska nationella omställningar till exempel ett 100 % förnybart elsystem 2040 där all vattenkraft har fått moderna miljövillkor. Beslut behöver fattas under 2020 eller tidigt 2021 för att HaV och övrig vattenförvaltning ska ha möjlighet att hinna ställa om till ny organisation senast 1 april 2022.

Havs- och vattenmyndighetens synpunkter på utredningens överväganden och förslag

Övergripande synpunkter

Vattenförvaltning är inte enbart en miljöfråga utan innebär ytterst att tillförsäkra samhället en långsiktigt hållbar vattenförsörjning och välfungerande ekosystemtjänster från vattenmiljöerna. Vattenförvaltning är därför en förutsättning för viktiga samhällsfunktioner som till exempel livsmedelsproduktion, dricksvattenförsörjning, energiproduktion, utveckling av turism och friluftsliv, men också en förutsättning för att minimera negativ

Yttrande

påverkan på människors hälsa och på biologisk mångfald. Vattenfrågorna är dessutom mer aktuella än någonsin i perspektivet av pågående klimatförändringar med följder som torka och översvämningar. En god förvaltning av våra vattenmiljöer är sålunda hårt knutet till Sveriges möjligheter att nå en hållbar samhällsutveckling ur såväl ekologisk, ekonomisk som social synpunkt. HaV välkomnar därför utredningens ansats att åstadkomma ett mer målinriktat och strukturerat vattenförvaltningsarbete. Vi ser stora fördelar med utredningens förslag eftersom det knyter an till en svensk förvaltningstradition som är bekant och välfungerande. Nuvarande struktur skapar otydligheter i förvaltningen och hos verksamhetsutövare och civilsamhället.

Det är viktigt att det fattas ett aktivt beslut om hur vattenförvaltningen framöver ska se ut i Sverige, oavsett om utredningens förslag antas eller inte. Detta är den fjärde utredningen sedan 2013 (miljömålsberedningen) som föreslår grundläggande förändringar av vattenförvaltningen. Avsaknad av beslut leder till en otydlighet och skapar osäkerheter i vattenförvaltningen vilket skadar genomförandet av åtgärder och förankringsarbetet. Vi vill därför betona att beslut måste fattas skyndsamt. Beslut behöver fattas under 2020 eller tidigt 2021 för att HaV och övrig vattenförvaltning ska ha möjlighet att hinna ställa om till ny organisation senast 1 april 2022.

Vi instämmer i att det behövs en tydlig politisk förankring av den långsiktiga inriktningen på vattenförvaltningsarbetet genom en nationell handlingsplan (NHP). Planen är viktig eftersom deltagande av regering och riksdag i processen leder till ökat helhetsperspektiv och en större förankring av alla typer av styrmedel för att uppnå miljö kvalitetsnormerna och relevanta avvägningar och prioriterade samhällsmål.

Den nationella nivån ger ökade förutsättningar för ett integrerat genomförande av den svenska miljöpolitiken och den EU-gemensamma vattenpolitiken samt ökade möjligheter att göra avvägningar mellan olika samhällsintressen. HaV stödjer utredningens förslag om att HaV även fortsättningsvis får representera Sverige i det EU-gemensamma koordineringsarbetet, CIS. Med ett utökat uppdrag ökar HaVs möjlighet att på Sveriges vägnar påverka vattenförvaltningsarbetet inom EU, särskilt inom policyutveckling. Vi ser också utifrån en ökad osäkerhet i omvärlden och klimatförändringar att den nationella nivån ger bättre förutsättningar för att säkra Sveriges behov av en trygg och resilient energi- och livsmedelsförsörjning. Här är det viktigt att övriga myndigheter och berörda intressen bidrar med kunskap och underlag. Vi ser tydliga fördelar med att HaV får ett övergripande ansvar eftersom det ger bättre förutsättningar för koordinering mellan framförallt vattenförvaltning och havsmiljöförvaltning, men också samordningsvinster vid insamling och hantering av data, inte minst vid rapportering till EU-kommissionen. Vi ser också en stor möjlighet i att centrala myndigheters roll stärks i vattenförvaltningsarbetet så att ett helhetsperspektiv kan genomsyra vattenförvaltningen. Det ökar förutsättningarna för att de globala målen i Agenda 2030 kan integreras i en nationell kontext och att arbetet med att nå Sveriges miljömål stärks.

HaV ser gärna ett stärkt internationellt samarbete, inklusive EU-arbetet på alla nivåer, och att den politiska förankringen som utredningen förordar gäller även det EU-gemensamma samarbetet i alla grupper.

Genomförande av utredningen

HaV har kartlagt arbetsmoment som saknas och arbetsmoment som bör justeras för ett effektivt genomförande vad avser vattenförvaltningscykeln och dess koordinering med andra

Yttrande

direktiv, se bilaga 1. Vi föreslår att HaV ges i uppdrag att tillsammans med SGU och i samverkan med länsstyrelserna ta fram en genomförandeplan av hur genomförandet ska gå till.

Författningsförslag

I utredningen presenteras ett antal författningsförslag. Vi har samlat ett antal synpunkter på dessa i bilaga 2.

Förslag om syfte och områdesindelning

17.2 Indelning i avrinningsdistrikt

Med 10 avrinningsdistrikt konstaterar vi att den administrativa bördan kommer att öka inledningsvis. Däremot ser vi att den internationella samverkan kan komma att stärkas i enlighet med utredningens förslag.

Förslag om planeringsarbetet

18.1 Inledning

Vi är positiva till att ansvar för processen fördelas mellan olika myndigheter, men eftersom momenten i processen hänger ihop är tidsplanen central för genomförbarheten. I tabell 18.2 redogör utredningen för tidpunkter och arbetsmoment. HaV har tagit fram ett förslag till reviderad tidsplan, se bilaga 1, och föreslår att den kan fördjupas och justeras inom ramen av en genomförandeplan för att öka genomförbarheten och säkra en effektiv process som är koordinerad med andra direktiv. Vi föreslår bland annat att regeringen fattar beslut om både åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Processen blir effektivare och tydligare eftersom regeringen beslutar samlat om förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och däri av nämnden beslutade MKN med dess avvägningar mot prioriterade samhällsmål. Vi anser att det är av stor vikt att regeringen får mandatet att skapa den tydliga politiska förankring som utredningen vill åstadkomma.

I bilaga 2 finns justeringar av utredningens författningsförslag som behövs för att genomföra förslagen i vårt yttrande och i bilaga 1. I samband med eventuellt beslut bör författningsförslagen slutligen justeras.

18.3 Beredning och beslut om MKN

Förslaget om att inrätta en normsättande nationell nämnd, med HaV som värmyndighet, bedömer vi kan ge betydande fördelar. En samlad beredning av landets alla normer ger en utvecklad möjlighet att skapa den nationella helhetssyn som behövs för ett effektivt vattenförvaltningsarbete med bättre genomslag och ökad legitimitet.

Vi är positiva till att länsstyrelserna föreslås få ett utökat ansvar för vattenförvaltningen och att kommunerna tar större del i beredningen av underlaget för normsättningen då dessa myndigheter har ansvar för regional och lokal samhällsutveckling. För att skapa en nationell helhetssyn och samstämmighet för normerna är dock de statliga centrala myndigheternas del i arbetet också avgörande. Vi tillstyrker därför förslaget att det slutliga ansvaret för kvalitetssäkring och beredning av förslagen till beslut ska bäras av HaV och SGU.

Utredningen har inte belyst de specifika förutsättningarna för nämndens arbete, vilket innebär svårigheter att avgöra hur det praktiska arbetet ska organiseras samt vilka resursbehov som finns. Vi föreslår att detta ingår i en genomförandeplan.

Yttrande

18.8 Åtgärdsplaneringen på avrinningsområdesnivå

Vi stödjer utredningens förslag om att det ska bli obligatoriskt för myndigheter och kommuner att, inom sina respektive ansvarsområden, gemensamt identifiera, planera och genomföra de fysiska åtgärder som behövs för att nå eller bibehålla MKN och andra samhällsmål. Ett ökat åtgärds genomförande är viktigt för att uppnå målsättningarna inom såväl ramen för vattendirektivet som havsmiljöförordningen och EU:s havsmiljödirektiv samt övriga direktiv som följer av den EU-gemensamma vattenpolitiken.

HaV anser att utredningens förslag inte visar tydligt hur de operativa åtgärdsplanerna på avrinningsområdesnivå hänger samman med nationell plan och distriktsvisa åtgärdsprogram. En förutsättning för åtgärds genomförandet är att de juridiska utgångspunkterna för åtgärdsarbetet är tydliggjorda, samt att förankringen och förutsättningarna för åtgärdernas genomförande är omhändertagen med lokal samordning.

Vi stödjer utredningens förslag om samordnare och kommunstödjare på länsstyrelsenivå men vill betona att det är viktigt att de får ett långsiktigt och definierat uppdrag som är tillräckligt väl förankrat i de lokala behoven. Framgång i åtgärdsarbetet kräver en analys av vilka förutsättningar, hinder och incitament som finns för att åtgärderna ska bli genomförda, säkerställande av att alla sektorer bidrar till åtgärderna, samt förutsättningar för att åtgärderna kan styras dit där de ger mest nytta.

Vissa fysiska åtgärder bygger på att det finns lagstiftning och en aktiv tillsyn - många andra åtgärder bygger på information och frivillighet. HaV har utifrån två regeringsuppdrag² genomfört arbete i 20 pilotområden med lokala åtgärdssamordnare³ för att dra slutsatser om dess effektivitet. Indikationer från pilotarbetet visar att åtgärdssamordnare har en positiv effekt i åtgärdsarbetet. Detta uttrycker även utredningen SOU 2020:10 "Stärkt lokalt åtgärdsarbete". Här vill vi också lyfta betydelsen av allmänhetens deltagande i åtgärdsplaneringen för att uppfylla artikel 14 om aktiv medverkan i genomförandet av vattendirektivet. Vidare att finansiering för åtgärdssamordning säkerställs på länsstyrelsenivå och/eller på kommunal nivå.

På det övergripande planet ser vi behov av att kopplingen mellan åtgärdsplanerna och plan- och bygglagen tydliggörs så att det är klarlagt i vilken utsträckning vattenförvaltningens mål påverkar den fysiska planeringen. HaV skulle välkomna den utredning som föreslogs i förarbetet till de nya bestämmelserna i 5 kap miljöbalken om kopplingar mellan åtgärdsplaner och plan- och bygglagen (2017/18:243) .

18.9 Övervakningsprogram

Vi ser positivt på förslaget att HaV och SGU får ansvar för att ta fram och ta beslut om övervakningsprogram, samt att länsstyrelserna får ansvar för att ta fram förslag för operativ och undersökande övervakning. Förslaget innebär ett tydligt och samlat ansvar för all akvatisk övervakning av yt- respektive grundvatten. Detta är en förutsättning för ett effektivt arbete.

²Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Havs- och vattenmyndigheten, regeringsbeslut 2017-12-21, dnr M2017/03180/S innehöll uppdragen "Förstärkt lokalt åtgärdsarbete mot övergödning" och "Pilotområden mot övergödning".

³ <https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/samverkansomraden/leva---lokalt-engagemang-for-vatten/pilotomraden-med-atgardssamordnare.html>

Yttrande

Uppföljning och utvärdering av vattenförvaltningens resultat i allmänhet och genomförandet av åtgärder i synnerhet står och faller med att övervakningen har en stabil konstruktion som säkrar kontinuitet vad gäller genomförande och finansiering. Detta gäller inte minst den operativa övervakningen som ska ligga till grund för fastställande av status och uppföljning av förändringar i miljötillståndet till följd av genomförda åtgärder.

I tidigare redovisning av regeringsuppdrag om vattenanknuten recipientkontroll har HaV föreslagit att en vattenkontrollavgift för finansiering av övervakningen ska utredas⁴. Detta behov kvarstår. Vi föreslår därför att utredning av utformning av vattenförvaltningsavgift även inkluderar utredning av avgift för finansiering av övervakning.

Förslag om finansiering

22.6 Utformning av vattenförvaltningsavgift bör utredas

Vi stödjer förslaget om utformning av en vattenförvaltningsavgift för att bekosta åtgärder på avrinningsområdesnivå. En utredning måste ta hänsyn till andra finansieringsmöjligheter som till exempel landsbygdsprogrammet, LOVA-bidrag och vattenkraftens miljöfond. Det behövs en analys av hinder, incitament och styrmedel utifrån ett helhetsperspektiv. Se även våra synpunkter under 18.8.

Konsekvenser av förslagen

23.3.2 Förslag för att motverka eventuella negativa konsekvenser av den föreslagna organisationsförändringen

En ny vattenförvaltningsprocess kommer att kräva samordning och nära dialog mellan alla berörda parter. Det är viktigt att förutsättningarna för processen är tydliga i ett så tidigt skede som möjligt. En genomförandeplan som HaV föreslår kommer att ta hand om dessa processer. Oavsett beslut är det viktigt att värna den kompetens som finns i dagens organisationer. I den föreslagna organisationsförändringen ser vi en fördel i att ha en övergångsperiod med särskild finansiering på minst 6 månader som möjliggör för främst HaV och SGU att successivt ta över och bygga upp kompetens samtidigt som vattenmyndigheterna, med stöd från HaV och SGU, kan slutföra 2016-2021 års vattencykel.

23.6 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Vi delar utredningens slutsats att vattenförvaltningens åtgärdsbehov generellt är större än vad det för närvarande finns medel till. Vi vill också betona att arbetet med att ta fram och genomföra övervakningsprogram som uppfyller vattendirektivets krav idag ligger på Vattenmyndigheterna. De har dock utifrån bristande finansiering utgått från befintlig övervakning för att ta fram program för vattendirektivet. Dessa program har sammanställts av övervakning som till stor del är framtagen i andra syften än att utgöra underlag för beslut om fysiska åtgärder. EU-kommissionen har i sina granskningsrapporter sagt att Sveriges övervakning inte uppfyller direktivets krav. Sverige behöver utveckla en integrerad akvatisk övervakning som inbegriper krav utifrån alla EU-direktiv, inklusive nytt förslag i 7 kap vattenförvaltningsförordningen. Det ställer också krav på en ökad samordning mellan kommuner, länsstyrelser, andra nationella myndigheter och verksamhetsutövare.

⁴ Havs- och vattenmyndigheten (2015) Vattenanknuten recipientkontroll, Redovisning av regeringsuppdrag M2014/1605/Nm

Yttrande

I utredningen föreslås att HaV permanent förstärks med medel motsvarande 49 årsarbetskrafter. HaV har under utredningens gång lämnat en preliminär behovsuppskattning omfattande ca 55-70 årsarbetskrafter. Det finns uppenbart effektivitets- och samordningsvinster när arbetet överförs från fem vattenmyndigheter till HaV, men det finns också resursbehov som vi uppfattar att utredningen inte fullt ut uppskattat. Utöver de arbetsmoment som lyfts under avsnitt 18.1 tillkommer också kostnader för nämndens arbete och för ökat behov av kommunikativt och juridiskt stöd. Vi är eniga med utredningen att anslagstilldelningen behöver justeras om ambitionsnivån ska kvarstå alternativt höjas samt för att hantera ny lagstiftning.

Vår samlade bedömning är att HaVs behov ligger närmare 70 än 55 årsarbetskrafter. Detta förutsätter att SGUs resursbehov täcks samt att länsstyrelserna har tillräckligt med resurser för att kunna bereda de underlag som krävs för att bidra till HaVs arbete.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Bodil Aronsson Forsberg. I den slutliga handläggningen av ärendet har även verksamhetsstrategen Johan Kling, avdelningschefen Mats Svensson, enhetschefen Signild Nerheim, t f enhetschefen Susanna Hogdin, verksjuristerna Ramona Liveland och Martin Jansson samt utredarna Anneli Harlén, Ann-Karin Thorén, Anna Ek, Helena Strand, Max Vretborn, Elisabeth Sahlsten och Kristina Samuelsson medverkat.



Jakob Granit

Bodil Aronsson Forsberg