

Kommittédirektiv



En myndighet för havs- och
vattenmiljöfrågor

Dir.
2009:64

Beslut vid regeringssammanträde den 10 september 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till vilka verksamheter inom i första hand Naturvårdsverket och Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som ska ingå i en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor. Utredaren ska lämna förslag till myndighetens verksamhet, ansvarsområden och regionala förankring, beskriva formerna för samordning och samverkan med andra myndigheter samt redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar. Myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2011.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

En effektiv och samlad havs- och vattenmiljöförvaltning

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr. 2008/09:299) konstaterar regeringen att det finns behov av en central förvaltningsmyndighet som bör tilldelas ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor. Regeringens målsättning med en sådan myndighet är att etablera en effektiv och samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning som skapar förutsättningar för ett hållbart och optimalt nyttjande av naturresurserna och tjänar till att bevara och vid behov förbättra miljötillståndet i de svenska vattenmiljöerna. I centrum för havs- och vattenmiljöförvaltningen står bl.a. ett samlat genomförande av

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten),
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi),
- relevanta delar av Europeiska kommissionens meddelande om Europeiska unionens strategi för Östersjöregionen (COM (2009) 248 final) och kommissionens meddelande om en integrerad havspolitik för Europeiska unionen (KOM (2007) 574 slutlig) med tillhörande handlingsplan,
- åtgärder för att nå målen enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, november 2007), och
- insatser för att nå de svenska miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ingen övergödning, Giftfri miljö, Ett rikt växt- och djurliv samt Levande sjöar och vattendrag*.

Det är särskilt viktigt att säkerställa att förvaltningen av vatten i landmiljöer, kust och hav präglas av en helhetssyn för att man därigenom ska möjliggöra avvägningar för ett optimalt nyttjande av vatten i dessa miljöer. En grundläggande utgångspunkt i förvaltningen är att ett sammanhållet vattenarbete och en samlad förvaltning av vattenmiljöerna, inklusive nyttjandet av dessa, ska baseras på ekosystemansatsen.

I propositionen En sammanhållen havspolitik skriver regeringen att en planering av havet i den ekonomiska zonen bör skapas och att en statlig myndighet bör ges ansvaret för denna planering. Det är regeringens avsikt att den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor ska få detta ansvar. Regeringen avser att tillsätta en utredning för att bl.a. utarbeta den lagstiftning som behövs för planering i den ekonomiska zonen. Även ytterligare havsområden kan komma att omfattas av utredningen. Frågan om myndighetens ansvar för planering i förhållande till andra myndigheters ansvar ska ingå i den utredningen.

Myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2011.

Uppdraget att föreslå hur den nya myndigheten ska vara organiserad

Arbetet med vattenmiljöfrågor har ökat i omfattning under senare år och kommer fortsatt att öka, bl.a. till följd av ramdirektivet för vatten, det marina direktivet och Helcoms aktionsplan för Östersjön. Samtidigt saknar Sverige i dag en myndighetsstruktur som utifrån ett brett spektrum av frågor kan arbeta kraftfullt och fokuserat med havs- och vattenmiljöfrågor och som har förutsättningar att ta ansvar för en effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenförvaltning.

Vatten i landmiljöer, vid kust och i hav utgör ett sammanhängande system. Övergödningen är det dominerande havsmiljöproblemet som behöver lösas, framför allt genom åtgärder på land och i de vattensystem som rinner till haven. Kopplingen mellan myndigheters insatser när det gäller inlandsvatten och hav behöver därför stärkas. Sammantaget finns det behov av ett mer sammanhållet vattenarbete på alla nivåer i syfte att öka effektiviteten och resursutnyttjandet.

En ny myndighet ska bildas där i första hand delar av Naturvårdsverket, Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna läggs samman till en myndighet som får ansvar för frågor om förvaltning av havs- och vattenmiljön. Myndighetens ansvarsområden, organisation och samverkan med andra berörda myndigheter behöver dock noggrant analyseras.

Regeringen anser att antalet myndigheter inte ska öka. Regeringens utgångspunkt är att Fiskeriverket ska upphöra i och med att den nya myndigheten bildas.

Myndighetens verksamhet, ansvarsområden och arbetsmetoder

Förvaltningen av vattenfrågor i allmänhet är i dag splittrad inom och mellan många berörda myndigheter. Naturvårdsverket har i dag det övergripande ansvaret för frågor som rör ytvatten inklusive det övergripande ansvaret för havsmiljön. För vart och ett av Sveriges fem vattendistrikt är en länsstyrelse utsedd att vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. För varje distrikt finns en särskild vattendelegation med uppgift att fatta beslut inom vattenmyndigheternas ansvarsområde. Länsstyrelserna ansvarar för vatten- och eventuellt havsarbete inom respektive län. Sveriges geologiska undersökning ansvarar för frågor om bl.a. grundvatten och maringeologisk information och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut är förvaltningsmyndighet för bl.a. hydrologiska och oceanografiska frågor. Fiskeriverket ansvarar för bevarande och nyttjande av fiskresurserna. Ett flertal andra myndigheter har därtill ansvar för frågor kopplade till nyttjande av havet, t.ex. Försvarsmakten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.

Den splittrade förvaltningen leder till en bristande helhetssyn och i slutänden till ett ineffektivt nyttjande av de resurser som finns tillgängliga för havs- och vattenförvaltning och åtgärdsarbete. Exempel på detta är att den överordnade samordningen av vattenmyndigheternas verksamhet har brustit och att det kan finnas brister i samordningen av vattenmyndigheternas respektive länsstyrelsernas resurser för vattenmiljöarbete. Den nya myndigheten behöver utformas så att dessa och andra problem undanröjs, samtidigt som nya problem och brister, t.ex. oklara ansvarsförhållanden gentemot andra myndigheter och verksamheter, inte uppstår.

Naturvårdsverket och Fiskeriverket har ett delat ansvar för frågor om biologisk mångfald och ekosystem i vatten och arbetet med dessa frågor behöver integreras bättre.

Utredaren ska

- ta ställning till vilka verksamheter inom i första hand Naturvårdsverket, Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som ska ingå i den nya myndigheten, samt hur dessa verksamheter kan införlivas i den nya organisationen, så att en effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenmiljöförvaltning kan åstadkommas,
- ta reda på om det finns verksamheter även inom andra myndigheter som bör ingå i den nya myndigheten och i så fall föreslå vilka,
- ta ställning till hur avgränsning ska ske till arbetet med fiskeriförvaltningen, fiskerikontrollens genomförande, vattenbrukets utveckling och fiskeprogrammets genomförande,
- identifiera och analysera svårigheterna och bristerna i dagens havs- och vattenmiljöförvaltning och föreslå hur dessa problem kan undvikas i den nya organisationen,
- tydligt beskriva ansvarsområdet för den nya myndigheten, inklusive myndighetens ansvar för arbetet i internationella organisationer inklusive EU och avgränsning mot de förhandlingar som sker inom EU om den gemensamma fiskeripolitiken,
- föreslå en preciserad och ändamålsenlig uppgifts- och ansvarsfördelning mellan myndigheten och de övriga myndigheter som direkt berörs av sammanläggningen,
- klargöra ansvarsförhållanden och gränsdragningar gentemot andra myndigheter och verksamheter med anknytning till havs- och vattenområdet,
- föreslå vilka befogenheter myndigheten behöver för att kunna agera kraftfullt inom sitt ansvarsområde,
- visa på nya arbetsformer, rutiner, processer etc. som bättre än i dag bidrar till en effektiv och ändamålsenlig förvaltning och som bättre tar tillvara helhetsperspektivet i vattenarbetet, och

- redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar som följer av förslagen.

Regional havs- och vattenmiljöförvaltning

Länsstyrelserna är den naturliga regionala kontaktytan i arbetet med havs- och vattenmiljöförvaltning genom deras ansvar som regional miljömyndighet. Det är angeläget att den regionala struktur som dagens vattenmyndigheter arbetar i består i lämplig form, med nära samverkan med berörda länsstyrelser, kommuner, företag och andra aktörer och med vattendelegationer som beslutande organ inom respektive vattendistrikt. Utgångspunkten är att den centrala myndigheten ska ha ansvar för övergripande styrning och samordning av vattenförvaltningen medan de beslut som i dag fattas av vattendelegationerna även i fortsättningen ska fattas inom respektive vattendistrikt.

Frågan om regional förankring kan bli aktuell även när det gäller planering av havsområden.

Utredaren ska

- föreslå hur ansvarsfördelningen mellan myndigheten, länsstyrelserna och vattendelegationerna ska utformas samt hur myndigheten ska vara organiserad i förhållande till detta, och
- redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar som följer av förslagen.

Samordning och samverkan med andra myndigheter

När det gäller havsmiljön inrättades 2006 en samordningsgrupp för havsmiljöfrågor, Samhav, bestående av chefer för 17 berörda myndigheter, i syfte att skapa ett forum för ökad samordning och samverkan. Naturvårdsverket är sammankallande i gruppen. Samma år inrättades även Havsmiljörådet vid Naturvårdsverket för samråd i havsmiljöarbetet och för att bistå verket och Samhav i havsmiljöfrågor. År 2008 inrättades Havsmiljöinstitutet med uppgift att bl.a. bistå myndigheter med vetenskaplig kompetens i havsmiljöfrågor, ta fram kvalificerade analyser, utvärderingar och synteser samt sprida information om resultaten till stöd i havsmiljöarbetet.

En effektiviserad havs- och vattenmiljöförvaltning ställer krav på en utvecklad samordning och samverkan mellan såväl berörda myndigheter som aktörer och intressenter. Frågan är bl.a. hur andra myndigheters kompetens och erfarenheter ska kunna tas tillvara i den samlade förvaltningen, inte minst hur kopplingen mellan myndigheternas insatser vad gäller inlands-vatten och hav kan stärkas. Myndighetens ansvar för planering till havs kommer att ställa särskilda krav på samordning och samverkan, då detta ansvar spänner över ett flertal verksamhetsområden.

Utredaren ska därför

- föreslå hur samordningen och samverkan mellan myndigheten och andra berörda myndigheter samt universitet och forskningsinstitut ska gå till, bl.a. med utgångspunkt från erfarenheterna av Samhav,
- särskilt analysera och föreslå hur länsstyrelsernas resurser för vattenmiljöarbete kan samordnas med och nyttjas i myndighetens arbete,
- föreslå hur myndigheten kan samverka med andra berörda intressenter, bl.a. med utgångspunkt från erfarenheterna av Havsmiljørådet, och
- redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar som följer av förslagen.

Anslag och finansiering

Dagens förvaltning av vattenfrågor i allmänhet finansieras från flera förvaltningsanslag och sakanslag. Regeringens utgångspunkt är att finansiering av den nya myndigheten ska ske inom berörda myndigheters befintliga anslagsramar.

Utredaren ska

- föreslå hur myndigheten ska finansieras, inklusive finansiering för eventuella initiala kostnadsökningar,
- bedöma myndighetens behov av sakanslag och lämna förslag om sakanslagens användning och finansiering, och
- särskilt lämna förslag till anslag för 2011.

Övriga utgångspunkter för uppdraget

I uppdraget ingår att lämna förslag till effektiviseringar och rationaliseringar samt förenklingar i kontakterna mellan myndigheten och länsstyrelser, andra myndigheter, kommuner, näringslivet och andra aktörer.

Förslagen ska komplettera relevant beslutsunderlag som har utarbetats av Utredningen om Naturvårdsverket i betänkandet Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket (SOU 2008:62), Utredningen om myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan i betänkandet Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion (SOU 2009:8) och Havsmiljöutredningen i betänkandet En utvecklad havsmiljöförvaltning (SOU 2008:48).

Om utredaren finner skäl att frångå den inriktning som regeringen har angett ska detta noga motiveras.

Ekonomiska konsekvenser m.m.

Utredaren ska redovisa en ekonomisk beräkning av de finansiella konsekvenserna av förslagen, redogöra för de ekonomiska och personella konsekvenserna i och med bildandet av den nya myndigheten samt tydligt beskriva vilka ekonomiska och administrativa kostnader alternativt besparingar det innebär att lägga samman verksamheter till den nya myndigheten. Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets eventuella direkta och indirekta konsekvenser av betydelse för miljön samt föreslå hur förslaget kan utvecklas så att effekterna på miljön blir så gynnsamma som möjligt. Till de indirekta effekterna hör att belysa de för-

delar och nackdelar förslagen får på det samlade miljöarbetet. Utredaren ska även beakta eventuella effekter för näringslivet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Naturvårdsverket, Fiskeriverket, vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och den kommande utredningen om planering till havs. Utredaren ska även samråda med övriga myndigheter med havs- och vattenrelaterad verksamhet och berörda organisationer i den utsträckning som är nödvändig. När det gäller förslag som rör statlig regional förvaltning ska utredaren samråda med utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m. (dir. 2009:62). Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter. Utredaren ska även beakta resultatet av Utredningen om översyn av miljömålssystemet (dir. 2008:95), som ska redovisa sitt betänkande senast den 30 september 2009.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

(Miljödepartementet)