

Kommittédirektiv



Översyn av vattenförvaltningens organisation

**Dir.
2017:96**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 september 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och utvärdera ansvarsfördelningen, beslutanderätten och organiseringen av myndigheterna inom vattenförvaltningen.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur organisationen bör vara utformad för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller ramdirektivets krav,
- föreslå hur finansieringen av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen bäst kan säkerställas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förslag till förändringar ska syfta till att säkerställa att EU:s ramdirektiv för vatten följs. Utredaren ska vid utformning av förslagen ta särskild hänsyn till behovet av en tydlig ansvarsfördelning, en legitim och öppen beslutsprocess för miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner samt samverkan på regional och lokal nivå. Utredaren ska även särskilt uppmärksamma hur avvägningar mellan effekter på andra miljö- och samhällsmål kan beaktas när miljö kvalitetsnormer fastställs och åtgärdsprogram och förvaltningsplaner utformas i vattenförvaltningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2019.

Ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet för vatten, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, syftar till att bevara och förbättra vattenmiljön inom EU. Direktivet omfattar såväl yt- som grundvatten. Utöver inlandsvatten omfattas även kustvatten ut till en sjömil från baslinjen. Det finns en skyldighet för medlemsstaterna att identifiera vattnets avrinningsområden och vattendistrikt och säkerställa lämpliga administrativa arrangemang för genomförande av direktivets krav.

Enligt ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna säkerställa att såväl yt- som grundvattenförekomster når miljömålen enligt artikel 4 i direktivet (vilka i det svenska genomförandet kallas miljö kvalitetsnormer) och i enlighet med definitionerna i bilaga V till direktivet. Direktivet genomförs i Sverige huvudsakligen genom 5 kap. miljöbalken, förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen) och förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Av 4 kap. vattenförvaltningsförordningen följer en möjlighet att förklara en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad vilket innebär en lägre kravnivå i förhållande till vad som gäller enligt huvudregeln. Enligt samma kapitel ges även möjlighet att under vissa förutsättningar besluta att kvalitetskrav ska uppfyllas vid en senare tidpunkt eller att mindre stränga krav ska gälla.

För att säkerställa att beslutade miljö kvalitetsnormer uppnås och följs ska medlemsstaten upprätta åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammen ska ses över vid behov, dock minst vart sjätte år. Medlemsstaterna ska även se till att det för alla vattendistrikt utarbetas förvaltningsplaner. En förvaltningsplan ska bl.a. innehålla en sammanfattning av beslutade åtgärdsprogram och en förteckning över beslutade miljö kvalitetsnormer.

Vattenanknutna miljö kvalitetsmål

Fyra av de miljö kvalitetsmål som riksdagen har beslutat handlar om vatten: *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Myllrande våtmarker*. Dessa mål berör olika aspekter av vattenkvalitet, inklusive flöden, biologisk mångfald och livsmiljöer men också kulturmiljövärden och friluftsliv. Utöver dessa berörs vatten även av miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Giftfri miljö*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Genomförandet av ramdirektivet för vatten ska bidra till att nå flera av miljö kvalitetsmålen.

Den svenska vattenförvaltningen i dag

Av miljö balken följer att en länsstyrelse i varje av de fem utpekade vattendistriktet ska vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Bakgrunden till denna konstruktion är enligt förarbetena till miljö balken att förlägga arbetet med genomförandet av ramdirektivet till befintliga myndigheter som hanterar miljö frågor. Att lägga ansvaret på en central myndighet ansågs då försvåra det viktiga samarbetet mellan vattenmyndigheten och lokala och regionala intressenter (prop. 2003/04:57).

För varje vattenmyndighet utser regeringen en vattendelegation med uppgift att besluta inom vattenmyndighetens ansvarsområde. I vattendelegationernas uppgifter ingår att besluta om miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Innan dessa beslut fattas ska vattenmyndigheterna samråda med dem som berörs av beslutet. Vattenmyndigheterna ska också i övrigt planera sitt arbete så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Beslut om de miljö kvalitetsnormer som ska gälla för en viss vattenförekomst fattas genom föreskrifter meddelade av den länsstyrelse som är vattenmyndighet. Vid sådana beslut ska vattenmyndigheterna följa de föreskrifter om hur normer ska bestämmas som meddelats av Havs- och vattenmyndigheten

avseende ytvatten och av Sveriges geologiska undersökning (SGU) avseende grundvatten.

Havs- och vattenmyndigheten har enligt förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten ett ansvar att vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet genom att samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen. SGU ska enligt förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön.

De åtgärdsprogram som upprättas enligt vattenförvaltningsförordningen riktar sig till myndigheter och kommuner. Åtgärdsprogrammen ska ange vilka åtgärder som behöver vidtas för att se till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvattenförekomster följs. De myndigheter och kommuner som pekas ut i åtgärdsprogrammen ska vidta de åtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten (5 kap. 8 § miljöbalken). I åtgärdsprogrammen ska det bl.a. redovisas hur de åtgärder som myndigheterna och kommunerna ska vidta är avsedda att finansieras. Vattenmyndigheterna har dock inte befogenhet att besluta om finansiering av åtgärderna i åtgärdsprogrammen.

Havs- och vattenmyndigheten och SGU har enligt vattenförvaltningsförordningen bemyndigande att föreskriva om hur miljö kvalitetsnormerna ska bestämmas samt att meddela närmare föreskrifter om vattenmyndigheternas utförande och redovisning av kartläggning och analys av vattnets tillstånd, hur förvaltningsplaner och åtgärdsprogram ska redovisas samt vad ett övervakningsprogram ska innehålla och hur det ska genomföras. Vattenmyndigheterna ska enligt 7 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen se till att program för övervakning av vattnets tillstånd upprättas och genomförs. Detta har dock visat sig vara problematiskt eftersom vattenmyndigheterna har begränsat mandat i fråga om utformning och finansiering av övervakningen. Data från miljöövervakningen är centrala i genomförandet av ramdirektivet för vatten eftersom de ligger till grund för beslut om statusklassificering, miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Organisation och finansiering av

den svenska miljöövervakningen utreds nu i Utredningen om översyn av miljöövervakningen (M 2017:03).

Havs- och vattenmyndigheten har ansvaret att rapportera de beslutade förvaltningsplanerna till Europeiska kommissionen. Rapporteringen baseras på data från databasen VISS (Vatteninformationsystem Sverige).

Enligt 6 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen kan regeringen ges möjlighet att pröva ett förslag till åtgärdsprogram under vissa angivna förutsättningar.

Uppdrag att se över vattenförvaltningens organisation

Den befintliga myndighetsstrukturen har under det dryga decennium den funnits diskuterats utifrån såväl förvaltningsmässiga som verksamhetsrelaterade utgångspunkter. Både Miljömålsberedningen (M 2010:04) och Miljömyndighetsutredningen (M 2013:02) har ifrågasatt om vattenmyndigheternas beslutanderätt bidrar till en tydlig ansvarsfördelning inom vattenförvaltningen. Det har bl.a. lyfts kritik mot att konstruktionen med självständiga vattendelegationer på regional nivå som beslutar om bindande åtgärder för statliga myndigheter innebär att beslutsgången avviker från det normala inom statlig förvaltning. Miljömyndighetsutredningen föreslog i betänkandet Väger till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43) att vattenmyndigheterna ska avskaffas och att Havs- och vattenmyndigheten ska få ansvar för att besluta om miljökvalitetsnormer samt upprätta åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Regeringen anser dock att varken problembeskrivningarna eller de analyser som presenterats till stöd för utredningens förslag är tillräckligt grundliga för att utgöra underlag för regeringens ställningstagande i dessa frågor. Regeringen anser därför att det finns behov att se över den nuvarande organisationen av förvaltningen av yt- och grundvatten i sin helhet.

Utredaren ska därför utreda och utvärdera ansvarsfördelningen, beslutanderätten och organiseringen av myndigheterna inom vattenförvaltningen.

Utredaren ska

- föreslå hur organisationen bör vara utformad för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller ramdirektivets krav,
- föreslå hur finansieringen av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen bäst kan säkerställas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förslag till förändringar ska syfta till att säkerställa att EU:s ramdirektiv för vatten följs. Utredaren ska vid utformningen av eventuella förslag ta särskild hänsyn till behovet av en tydlig ansvarsfördelning och en legitim och transparent beslutsprocess för miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. I detta ingår även myndigheters och kommuners arbete med att genomföra åtgärdsprogrammen.

Det är viktigt att de som berörs av besluten kan få en god förståelse för beslutens syften och utgångspunkter och att de kan medverka aktivt inför och under samrådet om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. En regional och lokal förankring är därför av stort värde. Utredaren ska även särskilt uppmärksamma hur avvägningar mellan effekter på andra miljö- och samhällsmål kan beaktas när miljökvalitetsnormer fastställs och åtgärdsprogram och förvaltningsplaner utformas i vattenförvaltningen. Utredaren ska vid utformningen av förslagen ta hänsyn till behovet av att nå de vattenanknutna miljökvalitetsmål som riksdagen har antagit.

Utredaren ska vidare inhämta erfarenheter från andra EU-länders sätt att organisera, styra och besluta i vattenförvaltningen.

I uppdraget ingår även att belysa hur kunskap och engagemang på både lokal och regional nivå kan tas till vara och hur beslut bäst kan förberedas, förankras och utformas med utgångspunkt från behov och förutsättningar. Även det nationella perspektivet ska belysas och den nationella kompetensen tillvaratas.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag om organisationen för miljöövervakning eller tillsyn enligt miljöbalken. I uppdraget ingår inte heller att föreslå inrättande av nya myndigheter.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bl.a. analysera och bedöma hur och i vilken omfattning förslagen påverkar förutsättningarna att uppfylla kraven i ramdirektivet för vatten och övriga direktiv av relevans för vattenförvaltningen och att nå de svenska miljökvalitetsmålen. Även konsekvenser för miljöövervakningen av vatten ska analyseras. Konsekvensanalysarbetet ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. Utredaren ska redovisa såväl offentligfinansiella som samhällsekonomiska konsekvenser av sina förslag. Utredaren ska även redovisa konsekvensanalyser för de alternativa åtgärder som övervägts. Det ska framgå av betänkandet varför det föreslagna alternativet förespråkas framför de alternativa åtgärderna. Konsekvenserna ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Om utredaren föreslår organisationsförändringar, ska behovet av omfördelning av resurser för förvaltning och åtgärder beräknas. Åtgärder ska vid behov föreslås för att motverka eventuella negativa konsekvenser för förvaltningen som kan förutses med anledning av en sådan organisationsförändring, bl.a. eventuella fördröjningar av angelägna åtgärder och arbetsprocesser för att nå målen inom vattenförvaltningen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda centrala myndigheter, Statskontoret, länsstyrelserna samt företrädare för kommuner, näringsliv och relevanta bransch- och intresseorganisationer. Utredaren ska i den mån det bedöms lämpligt föra dialog med andra pågående utredningar, t.ex. Indelningskommittén

(Fi 2015:09) och särskilt Utredningen om översyn av miljöövervakningen (M 2017:03).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2019.

(Miljö- och energidepartementet)